



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Kommunalbericht 2021

Nr. 2 Unterbringung von Flüchtlingen durch Kommunen – hohe Kostenunterschiede, Leerstände und unzureichende Ersätze

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 2 Unterbringung von Flüchtlingen durch Kommunen – hohe Kostenunterschiede, Leerstände und unzureichende Ersätze

1 Allgemeines

Ausländerinnen und Ausländer, die in Deutschland nationalen asylrechtlichen Schutz oder ihre Aufnahme nach sonstigen, insbesondere internationalen Schutzregelungen begehren⁷¹, werden zunächst von den Ländern in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht⁷² und dort mit weiteren Leistungen versorgt.

Flüchtlinge, die nicht mehr verpflichtet sind, in den Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen, verteilt das Land auf die kreisfreien Städte und Landkreise. Diese sind dann zuständige Kostenträger für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).⁷³ Die Landkreise können die Personen den großen kreisangehörigen Städten, den verbandsfreien Gemeinden und den Verbandsgemeinden⁷⁴ zuweisen und dabei die Durchführung des AsylbLG delegieren.⁷⁵

Zu den Leistungen gehört u. a. die Versorgung mit Wohnraum. Diese kommunale Pflichtaufgabe besteht zunächst bis zu einer Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über die Zuerkennung von Schutz für die Flüchtlinge.⁷⁶

Nach einer positiven Entscheidung des BAMF sind die Asylberechtigten und Personen mit sonstigem Schutzstatus grundsätzlich selbst dafür verantwortlich, sich eine Wohnung zu suchen. Die Kosten der Unterkunft tragen sie entweder aus eigenen Mitteln oder aus Leistungen nach dem SGB II bzw. dem SGB XII. Ihnen stehen dann keine Leistungen nach dem AsylbLG mehr zu. Allerdings verbleiben sie, insbesondere zur Vermeidung von Obdachlosigkeit, vielfach noch in den zuvor von den Kommunen bereitgestellten Wohnungen. Bei abgelehnten Schutzsuchenden bleiben die Kommunen für die Unterbringung und die damit verbundenen Kosten⁷⁷ zuständig.

Als Folge der Flüchtlingskrise in den Jahren 2015 und 2016 schufen die Kommunen in großem Umfang Kapazitäten zur Unterbringung der Schutzsuchenden. Seither ist die Zahl neu ankommender Flüchtlinge deutlich gesunken.⁷⁸ Das hatte Auswirkungen auf den Bedarf für die von den Kommunen zur Unterbringung vorgehaltenen Wohnungen.

Der Rechnungshof hat in den Jahren 2018 bis 2020 die Unterbringung von Flüchtlingen durch Kommunen untersucht. Gegenstand der Prüfung waren insbesondere

- Art der Wohnraumversorgung,
- Wohnungsbestand und Wohnungsbedarf,

⁷¹ Diese Personen werden im Beitrag nachfolgend als Flüchtlinge oder Schutzsuchende bezeichnet.

⁷² § 44 Abs. 1 AsylG.

⁷³ § 2 Abs. 1 Nr. 2 Landesaufnahmegesetz.

⁷⁴ Diese können die Schutzsuchenden wiederum auf die Ortsgemeinden verteilen. Die Verpflichtung zur Aufnahme und Betreuung der Schutzsuchenden durch kreisangehörige Gemeinden und Gemeindeverbände ergibt sich aus § 1 Abs. 1 Satz 1 Landesaufnahmegesetz.

⁷⁵ Hiervon haben 23 der 24 Landkreise Gebrauch gemacht. Die Landkreise erstatten in diesen Fällen den Delegationsnehmern ihre Aufwendungen.

⁷⁶ Das Land leistet an die Landkreise und kreisfreien Städte bis zur ersten Entscheidung des BAMF eine pauschale Erstattung von 848 € je Person und Monat.

⁷⁷ Für diesen Personenkreis verteilt das Land 35 Mio. € jährlich an die Landkreise und kreisfreien Städte. Im Dezember 2019 verteilte es zusätzlich einmalig 30 Mio. €.

⁷⁸ Statistische Angaben hierzu sind in Tz. 4 dargestellt.

- die Angemessenheit der Kosten der Unterbringung,
- die Vertragsbedingungen bei gemieteten Unterkünften,
- die Abrechnung von Kosten, insbesondere mit Vermietern sowie Nutzerinnen und Nutzern sowie
- die Übernahme von Unterkunftskosten nach Beendigung von Leistungsansprüchen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Der vorliegende Beitrag fasst die wesentlichen Erkenntnisse aus Prüfungen in zwei kreisfreien Städten und vier Landkreisen (mit acht Delegationsnehmern) zusammen. Zur Unterbringung in sog. Gemeinschaftsunterkünften erhob der Rechnungshof bei den übrigen kreisfreien Städten ergänzend Daten mittels einer Umfrage.

Die Erhebungen umfassten Flüchtlinge, die von den Kommunen untergebracht waren, sowie diejenigen, die noch Leistungen nach dem AsylbLG bezogen. Personen, die Wohnraum selbst angemietet hatten, und entweder Leistungen nach dem SGB II erhielten oder sog. Selbstzahlerinnen und Selbstzahler⁷⁹ waren, wurden nicht erfasst.

2 Art der Unterbringung

Über die Unterbringung entscheiden die Kommunen in eigener Zuständigkeit. In Betracht kommt die zentrale Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften sowie die dezentrale Unterbringung in kommunaleigenen oder gemieteten Wohnungen.⁸⁰

Gemeinschaftsunterkünfte sind typischerweise Wohnheime und Gebäudekomplexe mit festen Strukturen. In der Regel gibt es eine Heimverwaltung, Sozialbetreuung und ggf. einen Objektschutz. Solche Unterkünfte befinden sich überwiegend in den kreisfreien Städten.

Dezentral werden Flüchtlinge in Wohngemeinschaften⁸¹ und Einzelwohnungen⁸² untergebracht. Die Abgrenzungen zwischen den Unterbringungsformen sind zum Teil fließend.

Die jeweiligen Unterbringungskonzepte hängen insbesondere von den örtlichen Rahmenbedingungen, wie z. B. der Lage am Wohnungsmarkt und den Möglichkeiten zur Nutzung ehemaliger militärischer oder gewerblicher Liegenschaften, ab.

⁷⁹ Personen, die aufgrund ausreichenden Einkommens und Vermögens keine Leistungen der Mindestsicherung (das sind Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts) erhielten.

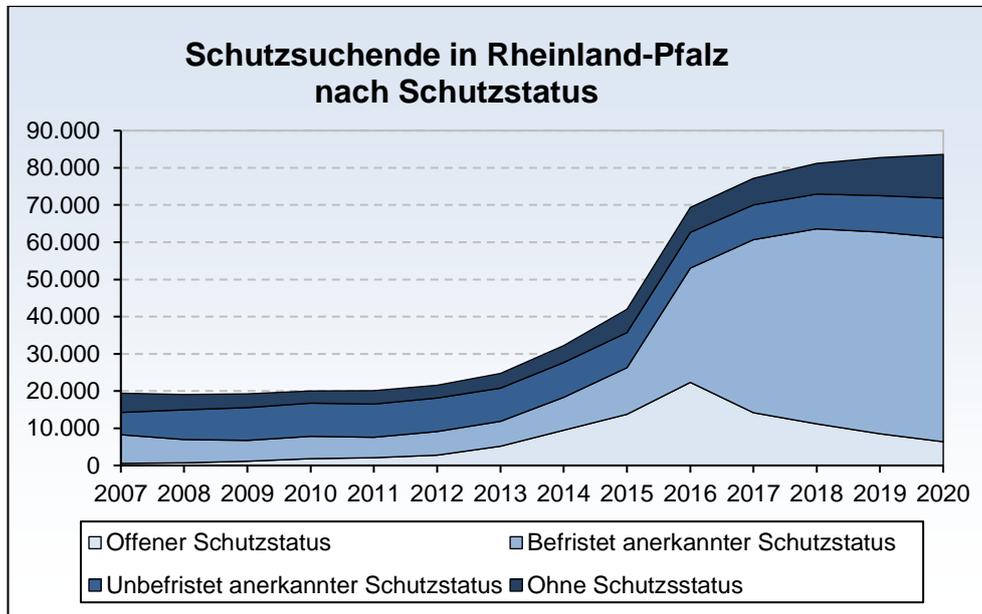
⁸⁰ Als Oberbegriff wird die Bezeichnung kommunale Unterkünfte verwendet. Dies dient der Abgrenzung zur nur im Ausnahmefall zulässigen und in der Praxis irrelevanten Beschlagnahme von Wohnraum.

⁸¹ Mehrere Einzelpersonen und/oder Familien in einer Wohnung. Leistungsrechtlich bilden Familien grundsätzlich eine Bedarfsgemeinschaft. Bei unterschiedlichem ausländerrechtlichem Status können Mitglieder einer Familie jeweils anderen Leistungssystemen zuzuordnen sein.

⁸² Eigene Wohnungen für Einzelpersonen oder Familien.

3 Fallzahlen und Ausgaben

In den Jahren 2015 und 2016 stieg die Zahl der Flüchtlinge, die in Rheinland-Pfalz lebten, von 32.170 auf 69.325. Von 2017 bis Ende 2020 nahm sie bis auf 83.605 weiter zu. Davon verfügten die meisten, nämlich 65.500 Personen, über einen Schutzstatus. Ohne Schutzstatus und somit geduldet⁸³, latent⁸⁴ oder vollziehbar⁸⁵ ausreisepflichtig, waren 11.750 Personen. Bei 6.355 Personen war noch offen, ob und welcher Schutzstatus ihnen zustand.⁸⁶



Die Grafik zeigt die Gesamtzahl der in Rheinland-Pfalz gemeldeten Schutzsuchenden, differenziert nach Schutzstatuskategorien, jeweils zum 31. Dezember.

Schutzberechtigte haben, wenn sie bedürftig sind, Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII. Ende 2019⁸⁷ bezogen von den Personen mit offenem und ohne Schutzstatus 15.835 Regelleistungen nach dem AsylbLG⁸⁸, davon 12.251 außerhalb der Aufnahmeeinrichtungen für Asylbegehrende, also in kommunaler Zuständigkeit. Von diesen waren

- 1.960 in Gemeinschaftsunterkünften (davon 1.435 in kreisfreien Städten und 525 in Landkreisen) sowie
- 10.291 dezentral (davon 1.549 in kreisfreien Städten und 8.742 in Landkreisen) untergebracht.

⁸³ § 60a AufenthG.

⁸⁴ § 50 Abs. 1 AufenthG.

⁸⁵ § 58 Abs. 2 AufenthG.

⁸⁶ Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.4 – Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Schutzsuchende, Ergebnisse für 2020, Tabelle 2.1, im Internet abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html;jsessionid=1D152671C2AA397C2B05B7C18FAD487F.live711#sprg228898.

⁸⁷ Angaben für 2020 lagen noch nicht vor.

⁸⁸ Regelleistungen dienen der Deckung des täglichen Bedarfs der Leistungsberechtigten.

Die Unterbringungskosten sind in der Asylbewerberleistungsstatistik nicht gesondert ausgewiesen. Bei den in die Erhebungen einbezogenen Kommunen lagen die monatlichen Aufwendungen zwischen etwa 200 € je Person in einem Landkreis mit ausschließlicher Unterbringung in Wohnungen und deutlich über 400 € je Person in einer kreisfreien Stadt für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften. Die Differenz erhöht sich nochmals erheblich, wenn die im Betrag für Gemeinschaftsunterkünfte nicht einbezogenen Aufwendungen für Objektschutz und soziale Betreuung berücksichtigt werden.⁸⁹

4 Leerstand und Fehlbelegung von Unterkünften – Überprüfung des Wohnungsbestands angebracht

Im Jahr 2015 wurden in Rheinland-Pfalz 52.846 Flüchtlinge, im Folgejahr 16.094, neu aufgenommen. In den Jahren 2019 und 2020 wurden 5.898 bzw. 4.365 Neuzugänge registriert.⁹⁰

Insbesondere die deutlich gesunkene Zahl neu ankommender Flüchtlinge und Umzüge von Personen in selbst gemietete Wohnungen führen dazu, dass die Kommunen mittlerweile erheblich weniger Personen unterzubringen haben. In der Folge reduzierten sie ihren Unterkunftsbestand, allerdings nicht in gleichem Maß, wie die Zahl der unterzubringenden Personen zurückging. Daraus resultierten teilweise hohe Leerstände (Tz. 4.1).

Darüber hinaus hatten Kommunen vielfach Personen untergebracht, obwohl eine Verpflichtung hierzu nach dem AsylbLG nicht mehr bestand (Tz. 4.2).

4.1 Leerstände – zum Teil erheblich

Während 2016 Unterkünfte oft komplett belegt waren, ging die Auslastung in den Folgejahren, trotz des Abbaus der Zahl an Gemeinschaftsunterkünften und der Kündigung angemieteter Wohnungen, deutlich zurück.

Die in neun kreisfreien Städten vorhandenen Gemeinschaftsunterkünfte waren nach den Ergebnissen der örtlichen Erhebungen und den Angaben aus der Umfrage⁹¹ zuletzt noch zwischen 32 % und 76 % belegt:

Auslastung von Gemeinschaftsunterkünften kreisfreier Städte									
Stadt	1 ⁹²	2	3	4	5	6	7	8	9
Gemeinschaftsunterkünfte	10	3	4	3	3	4	2	2	1
Plätze	1.795	291	254	558	567	352	301	310	154
Belegung (Anzahl)	1.371	219	173	348	341	176	125	102	49
Belegung (%)	76	75	68	62	60	50	42	33	32

Auch in Wohngemeinschaften gab es erhebliche Leerstände. In einer kreisfreien Stadt ging die Auslastung der Plätze im Laufe des Jahres 2019 von 84 % auf 59 %

⁸⁹ Auf eine vergleichende Darstellung von Unterkunftskosten der Landkreise und kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz wird verzichtet. Die anfallenden Kosten sind von einer Reihe unbeeinflussbarer Faktoren abhängig, unter anderem dem örtlichen Wohnungsmarkt.

⁹⁰ Die Angaben sind Übersichten des Ministeriums für Familie, Frauen, Kultur und Integration entnommen (im Internet abrufbar unter <https://mffki.rlp.de/de/themen/integration/humanitaere-zuwanderung-und-gefuechtete/aktuelles-zahlen-und-fakten/>).

⁹¹ Plätze sowie Bewohnerinnen und Bewohner zum 31. Dezember 2019.

⁹² Daten zum Stand 31. Dezember 2018.

zurück. In einem Landkreis standen 20 Wohnungen, die 12 % der Gesamtkapazität entsprachen, leer.

Die Gründe für die zögerliche Schließung von Gemeinschaftsunterkünften und Kündigung vorgehaltener Wohnungen lagen häufig in der Sorge, es könnten wieder wesentlich mehr Flüchtlinge nach Deutschland kommen.

Die eher rückläufige Entwicklung der Zugangszahlen der letzten Jahre sowie die politischen Bemühungen um eine Begrenzung des Zuzugs von Flüchtlingen auch auf europäischer Ebene lassen nicht ohne Weiteres erwarten, dass eine den Jahren 2015 und 2016 vergleichbare Situation in absehbarer Zeit erneut eintreten wird. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Rechnungshof, die Zahl der – zumeist teureren – Gemeinschaftsunterkünfte deutlich zu reduzieren und eine erforderliche Anzahl an Plätzen in Wohngemeinschaften bzw. einzelnen leerstehenden Wohnungen vorzuhalten. Die Verwaltungen sollten darüber hinaus vorsorglich über Planungen verfügen, wie im Bedarfsfall schnell Unterbringungsmöglichkeiten geschaffen werden können.

Bei kreisfreien Städten waren den für die Vorhaltung und Belegungssteuerung von Gemeinschaftsunterkünften zuständigen Stellen die Kosten der einzelnen Gemeinschaftsunterkünfte nicht immer bekannt. Landkreise erstatteten den Delegationsnehmern die Vorhaltekosten, ohne selbst einen Überblick über den Umfang und die Belegung der vorgehaltenen Unterbringungsmöglichkeiten zu haben.

Für eine Bewertung und Steuerung der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel ist es unerlässlich, Belegung und Kosten zu den einzelnen Unterkünften zu erfassen und transparent zu machen. Sachgerechte Entscheidungen, welche Unterkünfte aufgegeben oder weiterbetrieben werden, können nur auf Basis einer entsprechend umfassenden Datengrundlage getroffen werden. Im Landkreisbereich kommt hinzu, dass der Anreiz der Delegationsnehmer, die Kosten möglichst gering zu halten, in Anbetracht der vollständigen Erstattung durch den Landkreis begrenzt ist.

Entsprechende Übersichten über Belegung und Kosten der einzelnen Unterkünfte sollten geschaffen und mindestens monatlich aktualisiert werden.

4.2 Unterbringung von Personen ohne Anspruch auf Asylbewerberleistungen – „Fehlbelegung“ vermeiden

Zwischen 30 % und 60 % der Bewohnerinnen und Bewohner kommunaler Unterkünfte erhielten Leistungen nach dem SGB II, dem SGB XII oder waren aufgrund eigenen Erwerbseinkommens nicht bedürftig und hätten anderweitig eine Wohnung beziehen dürfen. So verfügten zum Beispiel in einer kreisfreien Stadt Ende 2018 insgesamt 703 der 1.371 Personen (51 %) in Gemeinschaftsunterkünften über einen Schutzstatus und erhielten überwiegend Arbeitslosengeld II.

Die Stadt hatte, wie auch in anderen Kommunen üblich, die Flüchtlinge nach Einstellung der Leistungen nach dem AsylbLG auf ordnungsbehördlicher Grundlage zur Abwehr der Gefahr von Wohnungslosigkeit⁹³ in kommunale Unterkünfte eingewiesen. In der Regel waren das dieselben Unterkünfte, die die Geflüchteten bereits während des Asylverfahrens bewohnten.

Flüchtlinge, deren Leistungsanspruch nach dem AsylbLG endet, sind ab diesem Zeitpunkt selbst verpflichtet, für ihre Unterkunft zu sorgen. Die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Kommunen bleiben allenfalls im Rahmen der Abwehr der Gefahr unfreiwilliger Wohnungslosigkeit als Ordnungsbehörde zuständig.

Teilweise forderten Kommunen diese Personen einmalig oder mehrfach auf, sich Wohnraum zu suchen; andere Kommunen teilten ihnen mit, dass sie weiterhin in der

⁹³ § 9 Abs. 1 POG i. V. m. § 1 Landesverordnung über die Zuständigkeit der allgemeinen Ordnungsbehörden.

Unterkunft geduldet würden, bis sie eine Wohnung gefunden hätten. Eine Unterstützung bei der Wohnungssuche unterblieb zumeist. Ob den anerkannten Geflüchteten nach einem von der Kommune veranlassten Auszug aus den kommunalen Unterkünften tatsächlich Obdachlosigkeit gedroht hätte, ergab sich regelmäßig nicht aus den Akten.

Einweisungen zur Vermeidung von Obdachlosigkeit dürfen nicht als Dauerlösung angesehen werden, sondern dienen lediglich der vorübergehenden Unterbringung.⁹⁴ Zumindest in dem vorgefundenen Umfang können sie somit den längerfristigen Verbleib in den Unterkünften nicht rechtfertigen.

Im Hinblick auf die meist nur unvollständige Refinanzierung der kommunalen Unterkünfte (vgl. Tz. 9)⁹⁵, das Einnahmeausfallrisiko und den mit dem Betrieb der Unterkünfte verbundenen Verwaltungsaufwand, sollten die Kommunen anerkannt schutzberechtigte Flüchtlinge dazu auffordern, sich eigenen Wohnraum zu suchen⁹⁶ und sie in ihren diesbezüglichen Bemühungen aktiv unterstützen.

5 Gemeinschaftsunterkünfte – Möglichkeiten zur Aufwandminderung nutzen

Neun der zwölf kreisfreien Städte hielten insgesamt 32 Gemeinschaftsunterkünfte für die Unterbringung von Flüchtlingen vor. Im Landkreisbereich waren solche Unterbringungen seltener. Der Gesamtaufwand belief sich in einer Stadt auf über 10 Mio. € jährlich.

Die Gebäudekosten hängen insbesondere davon ab, ob die Kommunen Eigentümer der Objekte sind und in welcher Höhe Investitionen für Herstellung, Umbau und Ausstattung notwendig werden. Dies ist in vergleichsweise geringem Maß beeinflussbar und war daher nicht Gegenstand der Prüfung.

Daneben fällt erheblicher Aufwand für eigenes Personal oder vergebene Dienstleistungen für den Betrieb der Einrichtungen an. Dessen Höhe ist maßgeblich geprägt von den Entscheidungen der Kommunen, welchen Aufwand sie für sachgerecht halten.

⁹⁴ Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Beschluss vom 30. November 2020 – 2 A 94/20, juris Rn. 15.

⁹⁵ Zwar beteiligt sich der Bund insbesondere im Rahmen des SGB II an den Unterkunftskosten anerkannter Leistungsberechtigter Flüchtlinge. Hierzu gehören jedoch zum Beispiel nicht Leerstandskosten, Kosten der sozialen Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner sowie Bewachungskosten.

⁹⁶ In Betracht kommt bei Einzelwohnungen auch die Übernahme des Mietvertrags durch die Bewohnerinnen und Bewohner.

5.1 Betreuungsaufwand⁹⁷ – große Unterschiede im interkommunalen Vergleich

Der Betreuungsaufwand für die Gemeinschaftsunterkünfte lag im Jahr 2019 zwischen 800 € und 10.800 € je Bewohnerin und Bewohner. Eine der neun kreisfreien Städte ist wegen Besonderheiten nicht dargestellt.⁹⁸

Betreuungsaufwand in Gemeinschaftsunterkünften								
Stadt	1	2	3	4 ⁹⁹	5	6	7 ¹⁰⁰	8
Pforte, Objektschutz								
- 1.000 € -	0	0	790	276	540	661	728	749
- € je Kopf -	0	0	542	792	3.119	3.756	7.134	5.994
Leistungen vergeben	nein	nein	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Soziale Betreuung, Hausleitung, Hausmeister, Verwaltung								
- 1.000 € -	273	252	2.235	970	564	547	180	599
- € je Kopf -	801	1.151	1.533	2.786	3.258	3.107	1.767	4.792
Leistungen vergeben	nein	nein	ja	ja	ja	nein	teilweise	teilweise
Insgesamt								
- € je Kopf -	801	1.151	2.074	3.578	6.377	6.863	8.902	10.786
Belegung (%)	60	75	76	62	68	50	33	42

Sachliche Gründe, die Unterschiede in diesem Maß rechtfertigten, waren nicht erkennbar. Es obliegt den Städten mit hohen Aufwendungen, diese möglichst zu reduzieren.

5.1.1 Soziale Betreuung der Flüchtlinge – hohe Aufwendungen aufgrund zu großzügiger Betreuungsschlüssel

Für die psychosoziale Betreuung und Beratung von Flüchtlingen wandte eine kreisfreie Stadt innerhalb von drei Jahren etwa 5,7 Mio. € auf. Der Stadtrat hatte für die Flüchtlingssozialarbeit einen Betreuungsschlüssel von 1:100 beschlossen. Die mit den Leistungen beauftragten freien Träger erhielten eine Pauschale je Platz. Als Berechnungsgrundlage galt die maximale Belegungskapazität der jeweiligen Einrichtung. Außerdem wurden Ausfallzeiten beim Personal der Träger mit einem zusätzlichen Personalkoeffizienten berücksichtigt.

Der Stadtratsentscheidung war weder zu entnehmen, dass beim Schlüssel auf Plätze anstelle der Belegung abzustellen war, noch, dass Ausfallzeiten zusätzlich vergütet werden sollten. Soweit freie Träger nicht dem Risiko kurzfristig sinkender Vergütungen wegen Belegungsschwankungen ausgesetzt werden sollen, ist eine Bezugnahme auf die durchschnittliche Auslastung vertretbar.

⁹⁷ Zum Begriff vgl. nachfolgende Tabelle.

⁹⁸ Auszahlungen nach den Angaben der Stadtverwaltungen. Die Pro-Kopf-Kosten wurden anhand stichtagsbezogener Belegungszahlen ermittelt. Weicht die jahresdurchschnittliche Belegung ab, ergeben sich entsprechende Verschiebungen. Soweit bei einzelnen Gemeinschaftsunterkünften Besonderheiten vorlagen, z. B. die Übernahme weiterer, umfangreicher Aufgaben durch das Personal, oder sie zwischenzeitlich geschlossen waren, sind diese nicht berücksichtigt. Aus diesem Grund sind hier nur Angaben für acht der neun Städte mit Gemeinschaftsunterkünften dargestellt. Da sich die Daten grundsätzlich auf 2019 beziehen, sind eventuelle pandemiebedingte zusätzliche Aufwendungen (insbesondere für Hygienemaßnahmen sowie zur Einhaltung ggf. angeordneter Quarantäne und deren Überwachung) nicht enthalten.

⁹⁹ Berechnungen auf Grundlage der Verträge.

¹⁰⁰ Auszahlungen 2020.

Im Ergebnis zahlte die Stadt den freien Trägern Entgelte, die nach der Beschlusslage für die Betreuung von 100 Flüchtlingen gedacht waren, tatsächlich für die Betreuung von durchschnittlich 66 Flüchtlingen je Vollzeitkraft. Daraus ergaben sich Mehraufwendungen von 550.000 € jährlich.

Das Konzept einer anderen kreisfreien Stadt zur Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern und Flüchtlingen sah vor, dass für jeweils 75 Einzelpersonen eine Vollzeitkraft zur Verfügung steht. Nach den Angaben des Betreibers der Gemeinschaftsunterkünfte setzte dieser im Durchschnitt der jeweiligen Unterkunft eine Kraft je 23 bis 53 Plätze ein. Ausgehend von der jeweiligen Belegung ergab das eine Betreuungsrelation von einer Kraft je elf bis 32 Bewohnerinnen und Bewohnern. Die Stadt vergütete diesen vom Konzept abweichenden Personaleinsatz. Die Mehraufwendungen gegenüber einer konzeptkonformen Betreuung betragen überschlägig 250.000 € jährlich.

Die allgemeine Beratung und psychosoziale Betreuung von Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften ist notwendig und sinnvoll, insbesondere um den Integrationsprozess zu verbessern und zu erleichtern. Bundeseinheitliche Betreuungsschlüssel oder einen solchen für Rheinland-Pfalz gibt es nicht.¹⁰¹ Einige andere Länder haben Personalschlüssel¹⁰² festgelegt. Diese liegen – soweit ersichtlich – zwischen 1:55 und 1:110.¹⁰³ PRO ASYL und in einzelnen Ländern die Liga der freien Wohlfahrtspflege empfehlen einen Personalschlüssel von 1:80 und höhere (ggf. 1:40) für besonders Schutzbedürftige.¹⁰⁴

Eine Personalausstattung, die sogar Empfehlungen von Wohlfahrtsverbänden und Interessenvertretungen übersteigt, ist in aller Regel nicht erforderlich. Unterhalb dieser Empfehlungen sollte der Personalbedarf einrichtungsindividuell anhand der Besonderheiten der jeweiligen Gemeinschaftsunterkunft festgelegt werden. Dabei hat sich dieser nach den (durchschnittlich) tatsächlich zu betreuenden Personen und nicht nach Plätzen zu richten. Die Aufwendungen der beiden geprüften Städte waren insofern überhöht.

5.1.2 Aufwand für Pförtner- und Sicherheitsdienste – überprüfungsbedürftig

Zwei Städte hatten für ihre Gemeinschaftsunterkünfte keinen Pfortendienst eingerichtet und auch kein Sicherheitsunternehmen beauftragt. Drei Städte setzten zum Schutz der Einrichtungen sowie der Bewohnerinnen und Bewohner ständig zwei Kräfte je Einrichtung ein. Die anderen Städte differenzierten nach der jeweiligen Unterkunft. Meist hatten sie in größeren Unterkünften einen ständigen Objektschutz und teilweise für kleinere Unterkünfte ein Sicherheitsunternehmen beauftragt, das abendliche oder nächtliche Kontrollfahrten unternahm.

¹⁰¹ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 16/2943, Seite 5.

¹⁰² Verhältnis zwischen der Zahl der Vollzeitkräfte mit Aufgaben der sozialen Betreuung zur Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner in Unterkünften.

¹⁰³ Baden-Württemberg: Erstattungsfähige Obergrenze von 1:110, vgl. Rechnungshof Baden-Württemberg, Beratende Äußerung „Flüchtlingsaufnahme in Baden-Württemberg“ vom Dezember 2017 (S. 63) und Drucksache 16/1854, Seite 6.
Brandenburg: 1:80, vgl. Anlage 2 Landesaufnahmegesetz-Erstattungsverordnung vom 20. Oktober 2016.

Hamburg: 1:80 (bezogen auf belegbare Plätze), vgl. Drucksache 21/17099, Seite 8.

Mecklenburg-Vorpommern: arbeitstäglich (montags bis freitags, außer an Feiertagen) für je bis zu sieben zu betreuende Personen eine Betreuungsstunde pro Tag, vgl. Drucksache 7/3183, Seite 2. Daraus errechnet sich ein Verhältnis von etwa 1:55.

Sachsen-Anhalt: 1:100 (ohne Heimleitung), vgl. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 15. Januar 2013 – 34.11-12235/2-24.10.1.4.3 „Leitlinien für die Unterbringung und soziale Betreuung von nicht dauerhaft aufenthaltsberechtigten Ausländern“.

¹⁰⁴ Vgl. zum Beispiel https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/04/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_01.pdf sowie https://liga-sachsen.de/fileadmin/user_upload/news/2017/fluechtlingssozialarbeit.pdf.

Eine Stadt hatte in drei von vier Gemeinschaftsunterkünften neben Kontrollen eines privaten Sicherheitsunternehmens zusätzliche Pförtnerdienste in den Abend- und Nachtstunden eingerichtet, um eine Betreuung rund um die Uhr (24 Stunden / 7 Tage) zu gewährleisten. Für die Leistungen fielen in drei Jahren Aufwendungen von überschlägig 1,5 Mio. € an. Die Verwaltung begründete den Kontrollaufwand mit Anforderungen des Brandschutzes, insbesondere der Brandschutzversicherung. Diese verlangte in ihren Bedingungen eine ständige Aufsicht bei Gemeinschaftsunterkünften ab 60 Plätzen. Zudem ergäben sich Konfliktpotenziale zwischen den Bewohnerinnen und Bewohnern der Einrichtungen (z. B. durch die gemeinsame Unterbringung männlicher Einzelbewohner mit Familien und alleinstehenden Frauen) und Risiken aus der Lage der Unterkünfte, die den Pförtendienst rechtfertigen würden.

Ein brandschutztechnisches Gutachten, in dem eine ständig besetzte Stelle für notwendig erachtet wurde, lag nur für eine Unterkunft vor. Für die beiden anderen Unterkünfte hatte der Betreiber der Einrichtung in seiner Kalkulation Kosten für Pförtner im Umfang von insgesamt acht Stellen berücksichtigt. Hierfür ergab sich aus den brandschutztechnischen Stellungnahmen kein Bedarf.

Nicht alle Versicherungen fordern eine ständige Anwesenheit von Aufsichtskräften in Gemeinschaftsunterkünften. Die Stadt hätte der Forderung mit einem Wechsel des Versicherers oder einer bedarfsgerechten Reduzierung der Platzzahl in den ohnehin nicht voll belegten Unterkünften begegnen können. Selbst das Land hält es in seinen Erstaufnahmeeinrichtungen – mit Ausnahme der Notunterbringung in größeren Hallen oder Zelten – für ausreichend, wenn z. B. Wohnheime (Belegung i. d. R. 150 bis 200 Personen) oder eingeschossige Container-Anlagen mit Brandmelde- und Alarmierungsanlagen nach DIN 14675 ausgerüstet sind.¹⁰⁵

Auch die weiteren Gründe vermochten den zeitlichen Umfang für den Einsatz von Aufsichtspersonal nicht zu rechtfertigen. Eine vergleichbare Problematik besteht auch in anderen Städten, die dennoch auf eine ständige Aufsicht in den Gemeinschaftsunterkünften verzichten. Dessen ungeachtet lassen sich Konflikte innerhalb der Einrichtungen insbesondere durch eine Belegungssteuerung verringern.¹⁰⁶

Kommunen mit Gemeinschaftsunterkünften sollten die Erforderlichkeit ständiger Aufsichtsdienste unter Einbeziehung von Alternativen kritisch hinterfragen. Bei der Stadt bestanden Einsparpotenziale von schätzungsweise 200.000 € jährlich.

5.2 Verträge mit Betreibern

5.2.1 Schriftform, Gremienbeteiligung – zum Teil Fehlanzeige

Soweit der Betrieb der Einrichtungen Dritten übertragen war, fehlten in Einzelfällen schriftliche Verträge als Grundlage für Zahlungen an die Betreiber. Zuständige Gremien waren nicht beteiligt worden. So hatte eine Stadt die kalendertägliche Vergütung des Betreibers für eine Einrichtung um fast 60 % angehoben, ohne dies schriftlich zu vereinbaren. Bis zur Ausschreibung und Neuvergabe der Leistungen entstanden zusätzliche Aufwendungen von etwa 300.000 €. Die in der Hauptsatzung vorgesehene Wertgrenze für eine Beschlussfassung durch den Stadtrat von 100.000 € war somit deutlich überschritten.

Erklärungen, durch die die Gemeinde verpflichtet werden soll, bedürfen der Schriftform.¹⁰⁷ Sind die in der Hauptsatzung bestimmten Wertgrenzen, bis zu denen der

¹⁰⁵ Rundschreiben der ADD Trier vom 22. April 2015 (Az. 30 612) zur brandschutzrechtlichen Bewertung von Unterkünften zur vorübergehenden Unterbringung von Asylbegehrenden durch das Land Rheinland-Pfalz.

¹⁰⁶ Die Stadt verfügte über mehrere Gemeinschaftsunterkünfte, Wohngemeinschaften und eine größere Zahl von Einzelwohnungen zur Unterbringung der Flüchtlinge.

¹⁰⁷ § 49 GemO.

Gemeinderat die Entscheidung übertragen hat¹⁰⁸, überschritten, ist eine Beschlussfassung im Gemeinderat notwendig.

5.2.2 Nachweise über eingesetztes Personal – prüffähige Unterlagen erforderlich

Für den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften oder Teilaufgaben hiervon zahlten Städte Pauschalen nach Plätzen oder für vereinbarungsgemäß einzusetzende Vollzeitäquivalente an die beauftragten Firmen oder Organisationen. Den Kommunen lagen zum Teil keine Informationen über den tatsächlichen Personaleinsatz vor. Verträge enthielten keine Regelung für den Fall, dass weniger Personal als vereinbart beschäftigt wurde.

Kommunale Zahlungsverpflichtungen sind dem Grunde und der Höhe nach zu überprüfen.¹⁰⁹ Das setzt voraus, dass vor Anweisung von Zahlungen der Personaleinsatz – etwa anhand von Listen – mit vertraglichen Festlegungen oder Kalkulationsgrundlagen abgeglichen wird.

Wird Personal nicht im angegebenen Umfang beschäftigt, sind Rückforderungsansprüche zu prüfen und ggf. niedrigere Entgelte zu vereinbaren. Zudem sollten die Verträge Regelungen zu den Folgen von Leistungsstörungen enthalten.

5.2.3 Überhöhte Vorausleistungen und verspätete Abrechnungen

Eine Kommune zahlte an eine Eigengesellschaft für Verwaltung und Betreuung von Gemeinschaftsunterkünften Abschläge, die höher waren als die regelmäßig verspätet abgerechneten Beträge. Die Stadt finanzierte dadurch bis zu 1,3 Mio. € vor.

Überhöhte Vorausleistungen lassen die Motivation des Zahlungsempfängers oder der Zahlungsempfängerin sinken, die zur endgültigen Abrechnung erforderlichen Unterlagen zeitnah und vertragsgemäß vorzulegen. Im vorliegenden Beispiel führten sie zudem über mehrere Jahre zu unzutreffenden Darstellungen im Rechnungswesen. Abschlagszahlungen sollten so festgesetzt und angepasst werden, dass sich nur geringfügige Nach- und keine Überzahlungen ergeben.

5.2.4 Unwirtschaftliche Kreditaufnahmen

Eine kommunale Eigengesellschaft finanzierte Herstellung, Umbau und Ausstattung mehrerer Gemeinschaftsunterkünfte vor und nahm hierfür Kredite von fast 10 Mio. € auf. Die Stadt verpflichtete sich vertraglich gegenüber ihrem Unternehmen zu einer Verzinsung von 4 % jährlich. Zu welchen Konditionen die Gesellschaft die Darlehen aufnahm, war dem Sozialamt nicht bekannt.

Die gewählte Finanzierungsart durch Kreditaufnahme seitens der Eigengesellschaft war unwirtschaftlich. In der Regel erhalten Kommunen günstigere Kreditkonditionen als ihre Tochterunternehmen. So wäre eine Darlehensfinanzierung durch die Stadt zu einem Zinssatz von allenfalls 2 % jährlich möglich gewesen.¹¹⁰ Zinsaufwendungen von überschlägig 500.000 € wären vermeidbar gewesen.

5.2.5 Umsatzsteuer – hohe Überzahlungen durch eine Stadt

Werden Leistungen zur Betreuung von Gemeinschaftsunterkünften sowie ihrer Bewohnerinnen und Bewohner vergeben, sind diese grundsätzlich umsatzsteuerpflichtig. Dies gilt auch bei der Beauftragung von Eigengesellschaften. Bei der Abwägung zwischen eigener Leistungserbringung und der Vergabe ist das zu berücksichtigen.

¹⁰⁸ § 32 Abs. 2 Nr. 13 i. V. m. Abs. 3 GemO.

¹⁰⁹ § 25 Abs. 3 Satz 1 GemHVO.

¹¹⁰ Bei ansonsten vergleichbaren Konditionen.

Eine Stadt hatte den Betrieb ihrer Gemeinschaftsunterkünfte im Januar 2019 an eine gemeinnützige Organisation vergeben. Nach dem Kosten- und Finanzierungsplan war auf die ausgewiesenen Personalkosten Umsatzsteuer zu zahlen. Diese belief sich 2019 bis 2021 auf insgesamt mehr als 400.000 €.

Mit Schreiben vom 9. Februar 2016¹¹¹ hatte das Bundesministerium der Finanzen zur „Steuerlichen Behandlung von Leistungen im Rahmen der Flüchtlingshilfe“ für die Veranlagungszeiträume 2014 bis 2018 geregelt, dass Einnahmen hieraus, die von gemeinnützigen, steuerbegünstigten Einrichtungen erzielt werden, als steuerfrei behandelt werden dürfen. Die zeitliche Befristung verlängerte das Ministerium mit Schreiben vom 5. Februar 2019¹¹² bis zum Veranlagungszeitraum 2021.

Aufgrund der Verlängerung der Befreiungsregelung war Umsatzsteuer nicht zu zahlen.¹¹³ Der Rechnungshof hat daher die Stadt aufgefordert, Rückforderungsansprüche zu prüfen.

6 Wohnungen

6.1 Unterkunfts-kosten – zum Teil deutlich überhöht

6.1.1 Anmietung durch Kommunen

Für die meisten Wohnungen, in denen Flüchtlinge untergebracht waren, lagen die Kosten der Unterkunft im Rahmen der jeweils vor Ort geltenden Richtwerte für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II und SGB XII. Häufiger überschritten sie die Richtwerte aber vergleichsweise deutlich.

Verschiedentlich waren die Kosten von zur Unterbringung mehrerer Einzelpersonen angemieteten Wohnungen bei gleicher Platzzahl sehr unterschiedlich. Auch vergleichsweise teure Wohnungen lagen meist im Rahmen der genannten Richtwerte, weil für jede Person der Richtwert für einen Einpersonenhaushalt zu berücksichtigen ist. Gegenüber anderen vergleichbaren Unterkünften fielen aber teilweise um mehr als 50 % höhere Kosten der Unterkunft an.

Einige Kommunen brachten jeweils wenige Einzelpersonen in Hotels und Pensionen unter. Die Zahlungen richteten sich zum Teil nach der Belegung und zum Teil nach den vorgehaltenen Plätzen. Regelmäßig waren die Unterkunfts-kosten höher als bei angemieteten Wohnungen und die genannten Richtwerte.

Die Anmietung entsprechend teurer Unterkünfte mag während des Flüchtlingszu-stroms in den Jahren 2015 und 2016 mangels günstigerer Unterbringungsmöglichkeiten gerechtfertigt gewesen sein. Mittlerweile haben sich die Zuzugszahlen erheblich reduziert. Die Verwaltungen sollten sich daher – unabhängig davon, ob und über welche Mindestsicherungsleistungen die Kosten finanziert werden – bemühen, bei teuren Wohnungen durch Neuverhandlung des Mietzinses, Kündigung der Wohnungen oder höhere Belegung eine Senkung der Kosten zu erreichen und Unterbringungen in Hotels und Pensionen zu beenden. Die niedrigeren Kosten bei dem größeren Teil der Unterkünfte zeigen, dass es grundsätzlich möglich ist, günstigere Wohnungen zu finden.

¹¹¹ Verwaltungsanweisung Nr. 466; III C 3 – S 7130/15/10001 IV C 4 – S 0185/15/10001 :001, BStBl. 2016 I S. 223.

¹¹² Verwaltungsanweisung Nr. 522, III C 3 – S 7130/15/10001/-02 IV C 4 – S 0185/15/10001 :001, BStBl. 2019 I S. 116.

¹¹³ Dem steht nicht entgegen, dass zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses die Verlängerung der Regelung nicht bekannt war.

6.1.2 Anmietung durch Leistungsberechtigte – Übernahme unangemessener Kosten und Kostensteigerungen durch Umzüge

Von den Erhebungen erfasst waren nur Fälle, in denen Flüchtlinge, die Leistungen nach dem AsylbLG bezogen, Wohnraum angemietet hatten. Die Ausführungen sind unter Berücksichtigung der jeweiligen leistungsrechtlichen Besonderheiten aber auch auf Leistungsbezieher nach dem SGB II und SGB XII übertragbar.

Einige Leistungsberechtigte hatten Wohnungen angemietet, deren Bruttokaltmieten die genannten Richtwerte (Tz. 6.1.1) überschritten. Die Kommunen übernahmen die Unterkunftskosten in einem Teil der Fälle ohne Kürzung.

Die Übernahme über der Angemessenheitsgrenze liegender Unterkunftskosten kommt, sofern keine Ausnahmegründe dies rechtfertigen (z. B. Pflegebedürftigkeit mit erhöhten Anforderungen an die Unterbringung), nicht in Betracht. Bei Umzügen während des Leistungsbezugs sehen selbst § 35 SGB XII und § 22 SGB II keine Übergangsfrist für ein Kostensenkungsverfahren¹¹⁴ vor. Da die Verwaltungen die Kosten der Unterkunft bisher anerkannt haben, werden sie den Leistungsberechtigten einen angemessenen Zeitraum von bis zu sechs Monaten für eine Senkung der Unterkunftskosten einräumen müssen.

Andere Leistungsberechtigte mieteten eigenständig Wohnraum an, dessen Kosten zwar die Angemessenheitsgrenzen wahrten, aber höher waren als die der vorherigen Unterbringung in kommunalen Unterkünften. Regelmäßig übernahmen die Verwaltungen die höheren Kosten im Rahmen der Leistungserbringung. Dies betraf sowohl Flüchtlinge, denen als Einzelperson oder Bedarfsgemeinschaft bereits eine komplette Wohnung zugewiesen war, als auch Einzelpersonen, die zusammen mit weiteren Personen in einer Unterkunft untergebracht waren.

Selbst Leistungsbezieher nach SGB II und SGB XII haben keinen uneingeschränkten Anspruch auf Übernahme von Unterkunftskosten bis zur Höhe der Angemessenheitsgrenze. Erweist sich ein Umzug in eine Wohnung, deren Kosten zwar unter dieser Grenze liegen, aber höher sind als die der vorherigen Wohnung, als nicht erforderlich, wird nach § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II nur der vorherige Bedarf anerkannt.¹¹⁵ Gleiches folgt für das SGB XII aus dem in § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB XII normierten Mehrkostenvorbehalt.¹¹⁶ Es ist eine Abwägung zwischen dem Gewicht der Gründe der Leistungsberechtigten für den Umzug und den damit verbundenen Mehrkosten vorzunehmen.¹¹⁷

Die Ansprüche von Leistungsbeziehern nach dem AsylbLG unterliegen weitergehenden Restriktionen. Die Ausländerbehörde kann sie verpflichten, in einer bestimmten Unterkunft zu wohnen.¹¹⁸ Einen Anspruch, in eine frei gewählte und aus Sozialleistungen finanzierte Unterkunft umzuziehen, haben sie nicht. Die Verpflichtung, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, endet nach § 53 Abs. 2 AsylG erst mit Anerkennung der Asylberechtigung und nur, wenn keine Mehrkosten entstehen. Aus der gemeinschaftlichen Unterbringung folgende Beschwerden und Einschränkungen sind grundsätzlich hinzunehmen und müssen hinter den Interessen

¹¹⁴ Mit einem solchen Verfahren sollen die Kosten für Unterkunft und Heizung auf angemessene Beträge reduziert werden, beispielsweise durch Umzug in eine günstigere Wohnung oder durch Verhandlungen mit Vermietern.

¹¹⁵ Bundestags-Drucksache 16/1410, S. 23 und Bundessozialgericht, Urteil vom 9. April 2014 – B 14 AS 23/13 R, juris Rn. 21.

¹¹⁶ Eine vergleichbare Vorschrift findet sich im SGB II nicht.

¹¹⁷ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 17. November 1994 – 5 C 11.93, juris Rn. 14 zur insoweit inhaltsgleichen Vorgängerregelung in § 3 Abs. 2 Satz 3 BSHG.

¹¹⁸ § 60 Abs. 2 i. V. m. Abs. 3 Satz 5 AsylG. Dem entsprechend erstreckt sich die Unterbringungsverpflichtung nach dem Landesaufnahmegesetz insbesondere auf Asylbegehrende, abgelehnte Asylbewerber und auch auf Asylberechtigte.

des Staates, insbesondere hinter finanziellen Belangen, zurückstehen. Nur bei atypischen individuellen Verhältnissen können private Belange unter Umständen Vorrang beanspruchen.

Nach § 3 Abs. 3 Satz 1 AsylbLG ist für die Unterbringung der Leistungsbezieher nur der notwendige Bedarf zu decken. Soweit § 3 Abs. 3 Satz 3 AsylbLG u. a. die Übernahme von Kosten der Unterkunft auf den notwendigen und angemessenen Bedarf begrenzt, verschafft das Merkmal der Angemessenheit lediglich einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung, nicht hingegen auf die Übernahme von Unterbringungskosten im Rahmen der leistungsrechtlichen Angemessenheitsgrenzen.¹¹⁹ Die Leistungsberechtigten können allenfalls eine andere als eine zugewiesene Unterkunft beanspruchen, wenn ihnen die zugewiesene Unterkunft aus individuellen Gründen nicht zumutbar ist. In den geprüften Fällen waren solche Gründe nicht erkennbar. Auf eine bestimmte Unterkunft besteht aber auch dann kein Anspruch.

Bei Einzelpersonen, die aus Wohnungen ausziehen, in die sie gemeinsam mit anderen eingewiesen waren, mag ein öffentliches Interesse an einer besseren Integration von Flüchtlingen in die Abwägung, ob Mehrkosten übernommen werden, mit einfließen. Dabei werden die Höhe der Mehrkosten und die Chancen auf einen dauerhaften Verbleib in Deutschland mit zu berücksichtigen sein. Solche Abwägungen haben die Verwaltungen bisher nicht vorgenommen. Im Hinblick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot und angesichts der leistungsrechtlichen Restriktionen dürfte eine Übernahme von Mehrkosten¹²⁰ nur in Einzelfällen gerechtfertigt sein.

6.2 Neben- und Heizkosten – mangelnde Sorgfalt bei der Prüfung

Teilweise zahlten Kommunen vergleichsweise hohe Neben- und Heizkostenabschläge an die Vermieter. Verschiedentlich lagen in diesen Fällen gar keine oder über Jahre keine Abrechnungen vor. Sie waren auch nicht verlangt worden. In Einzelfällen zahlten die Kommunen die Abschläge weiter, obwohl die Wohnungen leer standen.

Im Hinblick auf die Objektdaten (zum Beispiel Wohnungsgröße, ortsübliche Nebenkosten), die hohen Abschläge und unter der Annahme, dass Vermieter Abrechnungen erstellen, wenn die Abschläge die anfallenden Betriebskosten nicht decken, war davon auszugehen, dass den Kommunen Ansprüche auf Rückzahlungen zustanden. Diese sind zu prüfen und geltend zu machen.

Zuweilen beglichen Kommunen Nebenkostennachforderungen von Vermietern, obwohl die Zahlung einer Pauschale vereinbart war.

Mit der Pauschale waren alle anfallenden Nebenkosten abgegolten. Sind diese höher, haben Vermieter keinen Anspruch auf eine Nachzahlung.¹²¹

In manchen Fällen erstatteten Kommunen Heiz- und Warmwasserkosten als Pauschale an die Vermieter.

Kosten der Versorgung mit Wärme und Warmwasser haben Gebäudeeigentümer auf der Grundlage der Verbrauchserfassung auf die einzelnen Nutzerinnen und Nutzer zu verteilen. Heizkostenpauschalen sind grundsätzlich¹²² unzulässig. Die Abrechnung ist verbrauchsabhängig durchzuführen.

¹¹⁹ Sozialgericht Freiburg (Breisgau), Urteil vom 2. Oktober 2020 – S 9 AY 2743/19, juris Rn. 19.

¹²⁰ Diese erreichten nach stichprobenweiser Prüfung durchaus mehrere Tausend Euro jährlich je Einzelfall.

¹²¹ Das muss dem Vermieter innerhalb von zwölf Monaten seit Erhalt einer Betriebskostenabrechnung mitgeteilt werden (Bundesgerichtshof, Urteil vom 12. Januar 2011 – VIII ZR 148/10, juris Rn. 15).

¹²² Vgl. § 6 HeizkostenV und zu Ausnahmen §§ 2 und 11 HeizkostenV.

7 Gemeinschaftsunterkünfte – regelmäßig teurer als Wohnungen

Die Unterbringung von geflüchteten Personen in Gemeinschaftsunterkünften verursacht regelmäßig¹²³ höhere Kosten als eine dezentrale Wohnraumversorgung. Ursächlich hierfür sind insbesondere höhere Aufwendungen für die soziale Betreuung der Geflüchteten, Hausmeisterleistungen, Verwaltervergütungen und für den Objektschutz, der bei größeren Einrichtungen erforderlich sein kann, sowie Investitionskosten.

Zudem ergeben sich bei Gemeinschaftsunterkünften Nachteile bei der Refinanzierung (vgl. Tz. 9.2), weil nur objektbezogene Kosten in die Benutzungsgebühren einbezogen werden dürfen. Die nicht gebührenfähigen Kosten sind bei Gemeinschaftsunterkünften in der Regel höher.

Aus finanzieller Sicht sollten Gemeinschaftsunterkünfte in der Regel, soweit der örtliche Wohnungsmarkt eine Unterbringung der Flüchtlinge in Wohnungen ermöglicht, aufgegeben werden.¹²⁴ Damit würde zugleich bei Personen mit Bleibeperspektive einer ggf.¹²⁵ integrationshemmenden Wirkung des Aufenthalts in Gemeinschaftsunterkünften entgegen gewirkt.

8 Kosten des Strombezugs – komplizierte Fallgestaltungen mangelhaft bewältigt

Die Verschiedenheit der Unterbringungsformen sowie der anwendbaren Rechtsgrundlagen führt zu komplizierten Fallgestaltungen bei der Finanzierung von Stromkosten der Unterkünfte durch die Kommunen sowie der Erstattung dieser Kosten durch untergebrachte Personen. Insoweit sind insbesondere folgende Konstellationen zu unterscheiden:

- Für untergebrachte Personen, die Grundleistungen für ihren Lebensunterhalt nach § 3 AsylbLG beziehen, übernehmen die Kommunen Stromkosten gesondert als Sach- oder Geldleistung, soweit sie notwendig und angemessen sind.¹²⁶ In Gemeinschaftsunterkünften und Wohngemeinschaften tragen die Kommunen die Kosten des Strombezugs im Wege der Sachleistung¹²⁷, da mangels individualisierter Verbrauchsmessung der Stromverbrauch je Bewohnerin und Bewohner oder je Bedarfsgemeinschaft regelmäßig nicht festgestellt werden kann. Angemessenheitsprüfungen scheiden aus, da erhöhte Verbräuche nicht zugeordnet werden können.

Hingegen kann die Angemessenheit bei der Unterbringung in Einzelwohnungen, sofern Verbrauchszähler vorhanden sind, geprüft werden. Welche Stromkosten angemessen sind, regelt das AsylbLG nicht. Hierzu ist auf die Systematik der Regelbedarfsermittlung für Empfänger von Leistungen nach dem SGB XII zurückzugreifen. Grundlage der Regelbedarfsermittlung sind in fünfjährigem Abstand durchgeführte bundesweite Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) des Statistischen Bundesamts, in denen Verbrauchsausgaben nach bedarfsrelevanten Verbrauchsgruppen – sog. Abteilungen – erfasst werden. Aus

¹²³ Allenfalls bei in Einzelwohnungen untergebrachten Einzelpersonen entstehen ggf. vergleichbar hohe Kosten.

¹²⁴ Das ist auch mit § 53 Abs. 1 AsylG vereinbar, der in der Regel eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften vorsieht. Dies steht jedoch u. a. unter dem Vorbehalt öffentlicher, und damit auch kommunaler finanzieller Interessen.

¹²⁵ Vgl. hierzu etwa „Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen – Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland“, Robert-Bosch-Stiftung, Januar 2016, https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf_im-port/RBS_SVR_Expertise_Lebenssituation_Fluechtlinge.pdf.

¹²⁶ § 3 Abs. 3 Satz 3 AsylbLG.

¹²⁷ Zahlungen an den Energieversorger.

diesen Ausgaben werden dann monatliche Regelsätze für nach Haushaltskonstellation und Alter der Haushaltsmitglieder differenzierte Regelbedarfsstufen abgeleitet. Als angemessen gelten die in den EVS ausgewiesenen „Energiekostenanteile“ je Regelbedarfsstufe. Hinweise zu den Beträgen hat das damalige Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz im August 2019 veröffentlicht.¹²⁸

- Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG (Empfänger von Analog-Leistungen)¹²⁹ erhalten Regelsätze für ihren Lebensunterhalt, die bereits die Stromkosten berücksichtigen. Bei einer Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften oder Wohngemeinschaften werden Stromkosten von den Kommunen als Sachleistung getragen. Um die damit verbundene Begünstigung – Übernahme der Kosten durch die Kommune und gleichzeitig Gewährung von Stromkosten berücksichtigenden Regelsätzen – zu vermeiden, sind Kürzungen beim Regelsatz erforderlich.¹³⁰ Diese Kürzungen bleiben betragsmäßig solange unverändert, bis die Ergebnisse einer neuen EVS¹³¹ vorliegen.

Empfänger von Analog-Leistungen, die Einzelunterkünfte mit Messvorrichtungen bewohnen, können ihren Stromverbrauch unmittelbar mit dem Versorgungsunternehmen abrechnen. Sie erhalten dann den ungekürzten Regelsatz.¹³²

- Anerkannte Flüchtlinge mit unmittelbarer Leistungsberechtigung nach dem SGB XII haben keinen Anspruch auf Verbleib in einer kommunalen Unterkunft. Sofern sie dennoch nach Abschluss des Asylverfahrens dort wohnen, müssen sie die Stromkosten selbst tragen, da diese Bestandteil der durch Regelsätze abgegoltenen Kosten des Lebensunterhalts sind. Da die Unterbringung als solches keine Sachleistung nach dem AsylbLG mehr darstellt, sondern aus einer ordnungsbehördlichen Einweisung resultiert, sind die Stromkosten, soweit nicht individuell zuordenbar, in die Benutzungsgebühr einzukalkulieren. Für die dann erforderliche Regelsatzkürzung gelten dieselben Maßstäbe wie bei Analog-Leistungsberechtigten. Ebenso sind bei individuell zuordenbaren Stromkosten die tatsächlichen Kosten von den Leistungsberechtigten zu tragen.
- Für anerkannte Flüchtlinge mit Leistungsberechtigung nach dem SGB II gelten die vorstehenden Ausführungen für Leistungsberechtigte nach dem SGB XII gleichermaßen. Auch hier müssen die Kommunen die Stromkosten von den Leistungsberechtigten anfordern, die anschließend von den Jobcentern im Rahmen der Kosten der Unterkunft übernommen werden. Allerdings kommt – anders als bei Leistungsberechtigten nach dem SGB XII – eine Kürzung der Regelsätze

¹²⁸ Rundschreiben zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) nach aktuellen gesetzlichen Änderungen, abrufbar unter <https://mffki.rlp.de/de/themen/integration/humanitaere-zu-wanderung-und-gefluechtete/rundschreiben-zur-fluechtlingspolitik/>: „Im Regelfall ist davon auszugehen, dass unter dem Begriff der Angemessenheit von Stromkosten der jeweils in der EVS 2013 je Bedarfsstufe ausgewiesene Betrag der Abteilung 4 (in fortgeschriebener Höhe!) als angemessen zu Grunde gelegt werden sollte.“ Für 2021 ergeben sich (nach Umstellung auf die Ergebnisse der EVS 2018) 37,81 € in Regelbedarfsstufe (RBS) 1, 33,99 € in RBS 2, 30,26 € in RBS 3, 20,25 € in RBS 4, 14,26 € in RBS 5 und 8,85 € in RBS 6, vgl. ZfF 2021, S. 1 ff. Die Beträge ändern sich jährlich.

¹²⁹ Leistungsberechtigte, die sich seit 18 Monaten ohne wesentliche Unterbrechung im Bundesgebiet aufhalten und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben, stehen gegenüber § 3 AsylbLG höhere Leistungen nach dem SGB XII zu.

¹³⁰ Ausgaben für Strom sind der Abteilung 4 der EVS zugeordnet. In dieser Abteilung befinden sich noch Kosten für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen, deren Höhe gegenüber dem Strom von untergeordneter Bedeutung ist. Da in Gemeinschaftsunterkünften und Wohngemeinschaften diese Kosten in der Regel vollständig von den Kommunen getragen werden, ist der Betrag für die gesamte Abteilung 4 vom Regelsatz in Abzug zu bringen.

¹³¹ Aktuell EVS 2018, somit nächste voraussichtlich 2023.

¹³² Sollten entgegen der hier ausgesprochenen Empfehlung die Stromkosten von der Kommune an das Versorgungsunternehmen gezahlt werden, sind den Leistungsberechtigten die vollen, von ihnen verursachten Kosten an den Leistungen einzubehalten.

durch das Jobcenter nicht in Betracht.¹³³ Soweit auch hier der Strombezug individuell zuordenbar ist (insbesondere in Einzelwohnungen), sollten die Leistungsberechtigten die Stromkosten unmittelbar mit den Versorgern abrechnen.

- Personen, die aufgrund ihres Einkommens keine Leistungen nach dem AsylbLG, dem SGB II oder dem SGB XII erhalten (Selbstzahlerinnen und Selbstzahler), müssen die anfallenden Stromkosten entweder aufgrund vertraglicher Vereinbarung an den Versorger zahlen, sofern die Verbräuche zuordenbar sind, oder den Kommunen in Form des in die Benutzungsgebühr einzukalkulierenden Betrags erstatten.

Die üblicherweise auftretenden Fallkonstellationen sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst:

Übernahme und Finanzierung von Stromkosten in kommunalen Unterkünften		
	Gemeinschaftsunterkünfte und Wohngemeinschaften ¹³⁴	Einzelwohnungen
§ 3 AsylbLG	Stromkosten als Sachleistung, keine Kürzung im Rahmen von Angemessenheitsgrenzen	Stromkosten als Sach- oder Geldleistung, Übernahme tatsächliche Kosten bis zu angemessener Höhe
Analog-Leistungen	Gesamte Abteilung 4 als Sachleistung, Regelsatzkürzung erforderlich ¹³⁵	Leistungsberechtigte sowie Selbstzahlerinnen und Selbstzahler können Versorgungsvertrag selbst abschließen und Stromkosten an Energieversorgungsunternehmen zahlen
SGB XII-Leistungen	Gesamte Abteilung 4 als Sachleistung, in Benutzungsgebühr einkalkuliert, Regelsatzkürzung erforderlich	
SGB II-Leistungen	Gesamte Abteilung 4 als Sachleistung, in Benutzungsgebühr einkalkuliert, keine Regelsatzkürzung durch Jobcenter	
Selbstzahlerinnen und Selbstzahler	In Benutzungsgebühr einkalkuliert	

Die Bewältigung dieser Fallgestaltungen durch die geprüften Kommunen wies regelmäßig Mängel auf.

8.1 Vertragsabschluss oder Vertragsabwicklung durch Kommunen – beträchtlicher Verwaltungsaufwand

Für kommunale Unterkünfte schlossen häufig die Kommunen die Verträge mit den Energieversorgungsunternehmen ab und zahlten die anfallenden Abschläge sowie Rechnungsbeträge. In einigen Fällen waren zwar die Leistungsberechtigten Vertragspartner; die Verwaltungen wickelten dennoch die Zahlungen ab. Sowohl Vertragsabschlüsse als auch Zahlungsabwicklung übernahmen Kommunen unabhängig davon, welchem Leistungsgesetz die Flüchtlinge zuzuordnen waren, und ungeachtet dessen, ob in den Unterkünften eine oder mehrere Bedarfsgemeinschaften (i. d. R. Einzelpersonen) untergebracht waren.

Die Abwicklung der Kosten des Strombezugs für die kommunalen Unterkünfte verursacht einen hohen Arbeitsaufwand, insbesondere für den Abschluss von Lieferverträgen, für Abschlagszahlungen, die Verrechnung der Vorausleistungen im Rahmen der Jahresabrechnungen sowie für Kostenerstattungen.

Sofern Stromkosten in kommunalen Unterkünften nicht einzelnen Bedarfsgemeinschaften zugeordnet werden können, ist es sachgerecht, wenn die Kommunen die

¹³³ Bundessozialgericht, Urteil vom 24. November 2011 – B 14 AS 151/10 R, juris Rn. 15 ff.

¹³⁴ Hier ist in aller Regel eine individuelle Verbrauchszuordnung nicht möglich.

¹³⁵ 36,87 € in RBS 1, 33,18 € in RBS 2, 29,50 € in RBS 3, 19,73 € in RBS 4, 13,90 € in RBS 5 und 8,63 € in RBS 6, vgl. ZfF 2021, S. 1. Die Beträge ändern sich mit der Umstellung auf die nächste EVS.

Verträge mit den Versorgern schließen. Bewohnt nur eine Bedarfsgemeinschaft bzw. Familie¹³⁶ oder Einzelperson eine Wohnung, können die Verträge grundsätzlich von den Bewohnerinnen und Bewohnern selbst geschlossen werden. Das vermeidet erheblichen Verwaltungsaufwand. Dies gilt in besonderem Maß bei anerkannten Personen mit SGB II-Ansprüchen sowie bei Selbstzahlerinnen und Selbstzahlern. Hier sprechen keine Gründe dagegen, Verträge und Zahlungen auf die Nutzerinnen und Nutzer umzustellen.¹³⁷

8.2 Akzeptanz von Verbrauchsschätzungen – ggf. nachteilig für Kommunen

Einige Kommunen sahen davon ab, den Stromverbrauch in ihren kommunalen Unterkünften regelmäßig zu dokumentieren. Sie erfassten Zählerstände zum Zeitpunkt der Anmietung und danach für mehrere Jahre nicht mehr. Mangels Ablesung rechneten die Versorger anhand geschätzter Verbräuche ab.

Das Verfahren begegnet Bedenken. Es war unklar, ob die Schätzungen zutrafen. Zudem kann bei überdurchschnittlich hohen Verbräuchen auf das Verbrauchsverhalten der Bewohnerinnen und Bewohner nicht zeitnah eingewirkt werden. Dies kann unter Umständen zu hohen Nachzahlungsverpflichtungen führen, für die Verursacher – z. B. aufgrund zwischenzeitlicher Ausreise oder mangels Zuordenbarkeit des Verbrauchs – ggf. nicht mehr herangezogen werden können.

Die Zählerstände sind mindestens in jährlichen Abständen sowie bei einem Wechsel der Wohnungsnutzerinnen und -nutzer oder der Leistungszuständigkeit abzulesen.

In einem Fall zahlte eine Kommune Abschläge für den Strombezug über mehrere Monate weiter an den Versorger, obwohl die Wohnung bereits gekündigt war. Da auch keine Jahresabrechnung vorlag, konnte ein etwaiges Guthaben nicht vereinnahmt werden.

8.3 Abrechnung mit Leistungsberechtigten in Einzelwohnungen – zum Teil unterblieben

Nicht alle Kommunen, die Abschläge für den Strombezug zahlten, rechneten Zahlungen gegenüber dem Versorger mit den Leistungsberechtigten ab. Sie vereinnahmten Guthaben oder leisteten Nachzahlungen. Die Leistungsberechtigten trugen von den anfallenden Stromkosten unabhängig von ihrer Höhe nur die einbehaltenen pauschalen Beträge.

Sind anfallende Stromkosten einzelnen Bedarfsgemeinschaften oder Personen zuzuordnen, sind von diesen die tatsächlichen Kosten zu tragen. Das gilt sowohl für die Abschläge an das jeweilige Versorgungsunternehmen als auch für die bei Abrechnungen anfallenden Nachzahlungen. Guthaben sind ggf. zu erstatten. Leistungsberechtigte können so durch ihren Verbrauch selbst beeinflussen, in welcher Höhe ihnen Mittel für ihren sonstigen Lebensunterhalt zur Verfügung stehen. Dies ist auch aus Rechtsgründen geboten.¹³⁸ Wird den Leistungsberechtigten ihr tatsächlicher Verbrauch nicht in Rechnung gestellt, fördert dies kein sparsames Verbrauchsverhalten. Zudem sind dann die vom Regelsatz einbehaltenen Anteile meist niedriger als die tatsächlichen Abschläge und Abrechnungsbeträge.

¹³⁶ Teilweise sind Familien aufgrund unterschiedlichem Aufenthaltsstatus verschiedenen Leistungsgesetzen zuzuordnen.

¹³⁷ Gelingt es zudem, den Mietvertrag auf die Bewohnerinnen und Bewohner umzustellen, entfällt der Verwaltungsaufwand vollständig.

¹³⁸ So entscheiden beispielsweise nach § 27a Abs. 3 Satz 2 SGB XII die Leistungsberechtigten eigenverantwortlich über die Verwendung des Regelsatzes.

Die tatsächlich anfallenden Stromkosten sind – soweit zuordenbar und mit Ausnahme der Leistungsberechtigten nach § 3 AsylbLG – grundsätzlich von den Leistungsberechtigten zu tragen.

8.4 Fehlerhafte Abrechnungen mit Leistungsberechtigten

Eine Kommune belastete sich selbst für freie Plätze mit anteiligen „Vorhaltekosten“. Sie zahlte im Rahmen der jährlichen Abrechnungen Guthaben aus, die aufgrund der auf die freien Plätze verrechneten Stromkosten entstanden.

Die Übernahme von „Vorhaltekosten“ für freie Plätze ist nicht sachgerecht. Stromkosten werden durch die Bewohnerinnen und Bewohner einer Unterkunft verursacht. Ist ein Platz nicht belegt, verursacht dieser grundsätzlich keine Stromkosten.

8.5 Einbehalte an den Regelsätzen – teilweise unterblieben oder unzureichend

Vielfach zahlten Kommunen die Stromkosten an das jeweilige Versorgungsunternehmen, trugen die Aufwendungen für Instandhaltungen und Reparaturen an den Unterkünften und stellten den Lebensunterhalt der Flüchtlinge sicher (Drittes und Viertes Kapitel SGB XII sowie Analog-Leistungen). Hierbei kürzten sie ganz überwiegend die laufenden Leistungen um Anteile des Regelsatzes, allerdings in unterschiedlicher Höhe. Die Spannweite betrug beispielsweise bei Alleinstehenden (Regelbedarfsstufe 1 der nachfolgenden Tabelle) zwischen 28,12 € und 35 € monatlich. Bei Flüchtlingen in Wohngemeinschaften unterblieb in Einzelfällen jegliche Kürzung.

Zur Vermeidung von Doppelzahlungen sind die Regelsätze um diejenigen Anteile zu kürzen, die bereits anderweitig gedeckt sind (vgl. Tz. 8).

Maßgeblich ist der Regelsatzanteil für sämtliche Ausgaben der Abteilung 4 (Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung) nach dem Statistikmodell der EVS. Für die einzelnen Regelbedarfsstufen ergeben sich folgende Beträge:¹³⁹

Monatliche Kürzungsbeträge für Verbrauchsausgaben der Abteilung 4 (€) ¹⁴⁰		
Regelbedarfsstufe	Bis 2020 nach EVS 2013	Ab 2021 nach EVS 2018
1	35,01	36,87
2	31,51	33,18
3	28,01	29,50
4	23,05	19,73
5	15,18	13,90
6	8,48	8,63

Kürzungen sind in voller Höhe der vorstehend aufgeführten Beträge vorzunehmen.

8.6 Stromkosten von Leistungsberechtigten nach dem SGB II sowie von Selbstzahlerinnen und Selbstzahlern

Bei ordnungsrechtlich eingewiesenen Leistungsberechtigten nach dem SGB II und Selbstzahlerinnen und Selbstzahlern forderten die Kommunen von den Jobcentern sowie den Selbstzahlerinnen und Selbstzahlern zumeist die Beträge, die sie sonst von ihren Leistungen einbehielten.

¹³⁹ Diese Kürzungen bleiben betragsmäßig solange unverändert, bis die Ergebnisse einer neuen EVS vorliegen.

¹⁴⁰ Vgl. ZfF 2020, S. 1 und ZfF 2021, S. 1.

Die tatsächlichen Stromkosten sind in die Benutzungsgebühren einzukalkulieren (vgl. Tz. 9.2). Die Höhe des Regelsatzanteils ist hierfür nicht maßgeblich.

9 Refinanzierung der Unterbringung anerkannt Schutzberechtigter¹⁴¹ – hohe Defizite durch zu niedrige Benutzungsgebühren

Für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG finanzieren die Landkreise und kreisfreien Städte die Unterbringung und erhalten einheitliche¹⁴² pauschale Erstattungen vom Land (vgl. Tz. 1).

Anerkannte Flüchtlinge gehören nicht mehr zu den Empfängern von Leistungen nach dem AsylbLG. Hier finanzieren die Träger der jeweils einschlägigen Leistungen der Mindestsicherung die Kosten der Unterkunft und Heizkosten, die für die Leistungsberechtigten in kommunalen Unterkünften anfallen. Das sind entweder die Kommunen¹⁴³, der Bund¹⁴⁴ oder Bund und Kommunen jeweils anteilig¹⁴⁵. Personen mit ausreichendem Einkommen und Vermögen müssen die Kosten aus eigenen Mitteln bestreiten.

Aufgrund des hohen Anteils untergebrachter Personen, bei denen die Kommunen solche Kosten nicht oder allenfalls anteilig zu tragen haben (vgl. Tz. 4.2), kommt der Erhebung möglichst kostendeckender Entgelte eine besondere Bedeutung zu.

Tatsächlich erhoben Kommunen vielfach nur unzureichende Entgelte. Dementsprechend waren 2020 die von den Jobcentern in Rheinland-Pfalz nach dem SGB II übernommenen Unterkunftskosten für Personen mit Schutzstatus¹⁴⁶ im Vergleich der westlichen Flächenländer am niedrigsten.¹⁴⁷

9.1 Anspruchsgrundlage für den Ersatz von Unterkunftskosten

9.1.1 Mietvertrag oder Einweisung

Anerkannte Flüchtlinge können sowohl zivilrechtlich durch Mietvertrag¹⁴⁸ oder öffentlich-rechtlich untergebracht werden. Ein Mietverhältnis ist aus kommunaler Sicht nachteilig, insbesondere weil die Verpflichtung der Bewohnerinnen und Bewohner entfällt, sich um eine eigene Unterkunft zu bemühen. Der mit der Abwicklung von Miet- und ggf. Untermietverträgen verbundene Verwaltungsaufwand fällt dann dauerhaft an, auch für Personen, für die die Kommunen nicht mehr zuständig sind. Daher bietet sich vorzugsweise die öffentlich-rechtliche Unterbringung an, was auch der üblichen Verwaltungspraxis entspricht. Grundlage ist die Abwehr der Gefahr unfreiwilliger Wohnungslosigkeit durch die Ordnungsbehörde. Hierzu ergeht in der Regel eine Einweisungsverfügung.

¹⁴¹ Die nachfolgenden Feststellungen gelten auch in den (wenigen) Fällen der Unterbringung nicht anerkannter Selbstzahlerinnen und Selbstzahler.

¹⁴² Ob und inwieweit z. B. nach Höhe des Mietniveaus gestaffelte Pauschalzahlungen des Landes sachgerechter wären, war nicht Gegenstand der Prüfung.

¹⁴³ Für Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel SGB XII.

¹⁴⁴ Für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel SGB XII.

¹⁴⁵ Für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Geflüchtete mit anerkanntem Schutzstatus erhielten zumeist Arbeitslosengeld II.

¹⁴⁶ Einbezogen sind Personen mit erstmaligem Regelleistungsbezug ab Oktober 2015.

¹⁴⁷ Zu den Daten bis einschließlich Dezember 2020 vgl. Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 471/2021.

¹⁴⁸ Sofern Kommunen Wohnungen anmieten, handelt es sich dann im Verhältnis zu den Untergebrachten um Untermiete.

Einige Kommunen schlossen öffentlich-rechtliche Nutzungsvereinbarungen, teilweise mit Beginn der Unterbringung, also während des Bezugs von Leistungen nach dem AsylbLG. Teilweise enthielten die Vereinbarungen Regelungen (z. B. zur Zahlung einer Kautions), die eine Einweisungsverfügung nicht hätte enthalten können.

Die Vereinbarungen sind öffentlich-rechtliche Verträge. Mit solchen kann ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts begründet, geändert oder aufgehoben werden, soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen.¹⁴⁹ Allerdings beginnt das zu regelnde Rechtsverhältnis erst mit der Beendigung des Leistungsbezugs nach dem AsylbLG. Ob eine solche Vereinbarung bereits bei Beginn der Unterbringung nach dem Landesaufnahmegesetz geschlossen werden kann, erscheint fraglich. Zudem dürfen die Nutzungsvereinbarungen keine weitergehenden Verpflichtungen der eingewiesenen Personen als der zu ersetzende Verwaltungsakt enthalten.¹⁵⁰

Zum Teil verzichteten Kommunen auf die Erstellung schriftlicher Einweisungsverfügungen. Nach eigenem Bekunden ergingen die Verwaltungsakte mündlich. Teilweise teilten sie den untergebrachten Personen mit, dass der weitere Aufenthalt in der Unterkunft geduldet werde.

Insbesondere um die Dauer des durch die Einweisungsverfügung begründeten öffentlich-rechtlichen Nutzungsrechts zweifelsfrei zu bestimmen (Befristung) und eine rechtssichere Grundlage für die Erhebung von Nutzungsgebühren zu schaffen, sollten die Einweisungsverfügungen schriftlich erlassen oder bestätigt werden.

Eine Kommune schloss über Wohnraum in ihrem Eigentum – den sie für die Unterbringung von Flüchtlingen einsetzte – mit ihrem eigenen Sozialamt Mietverträge. Wohnungsmiete sowie Heiz- und Nebenkosten setzte die Verwaltung in einem Aktenvermerk fest.

Verträge setzen unterschiedliche Personen als Vertragspartner voraus. Eine juristische Person kann nicht mit sich selbst Verträge schließen.¹⁵¹ Zudem wäre es nicht zulässig, die von der Verwaltung festgelegte fiktive Miete als Benutzungsgebühr¹⁵² von den Bewohnerinnen und Bewohnern zu erheben, soweit die Miete gebührens-fähige Kosten überschreitet.

9.1.2 Fehlende Satzungen – Erhebung von Entgelten ohne Grundlage

Mehrere Kommunen hatten keine Gebührensatzungen für die Nutzung der Unterkünfte erlassen. Sie erhoben dennoch Entgelte von den Bewohnerinnen und Bewohnern oder ließen sich diese vom Jobcenter erstatten, ohne schriftliche Bescheide zu erlassen.

Bei der regelmäßig vorliegenden Unterbringung in Form öffentlich-rechtlicher Einweisung oder Nutzungsvereinbarung bedarf es einer Rechtsgrundlage für die Erhebung eines Entgelts. In Betracht kommt dafür – soweit ersichtlich – nur die Erhebung

¹⁴⁹ § 54 Satz 1 VwVfG.

¹⁵⁰ § 56 Abs. 2 VwVfG.

¹⁵¹ Bundesgerichtshof, Urteil vom 27. April 2016 – VIII ZR 323/14, juris Rn. 18.

¹⁵² Zu Erfordernis und Inhalt einer Gebührenkalkulation vgl. Tz. 9.2.

von Benutzungsgebühren auf Grundlage des Kommunalabgabengesetzes.¹⁵³ Voraussetzung hierfür ist eine Gebührensatzung¹⁵⁴ und der Erlass schriftlicher¹⁵⁵ Bescheide.

Das Polizei- und Ordnungsbehördengesetz ermächtigt nicht, Entschädigungen für die Nutzung von gemeindeeigenen Unterkünften zu erheben.¹⁵⁶

Leistungen der Jobcenter an die Kommunen für die Unterbringung können ihren Rechtsgrund nur in § 22 SGB II finden. Ungeachtet der im Rahmen von § 22 Abs. 7 SGB II möglichen Direktzahlung von Unterkunftskosten an den Bereitsteller der Unterkunft ist Voraussetzung, dass diesem ein Zahlungsanspruch gegen den Leistungsberechtigten zusteht. Dieser kann sich nicht aus einer Vereinbarung zwischen Jobcenter und Kommune ergeben. Ohne Benutzungs- und Gebührensatzung können die Kommunen keine Gebühren gegen die Nutzerinnen und Nutzer der Unterkünfte festsetzen, so dass folglich keine Grundlage für eine Zahlungsvereinbarung mit den Jobcentern besteht.

Es ist daher erforderlich, Benutzungs- und Gebührensatzungen für die Unterkünfte sowie schriftliche Bescheide für die Gebührenerhebung zu erlassen.

Eine Verbandsgemeinde, die eine Gebührensatzung erlassen hatte, setzte die Höhe der Benutzungsgebühren jährlich in der Haushaltssatzung in Form eines Betrags je m² Wohnfläche fest. Die Verwaltung forderte davon abweichend die tatsächlichen Unterbringungskosten beim Jobcenter oder bei Selbstzahlerinnen und Selbstzahlern an.

Solche Festlegungen können in Haushaltssatzungen getroffen werden. Allerdings hinderte dies vorliegend die Erstattung der tatsächlichen Unterbringungskosten, denn hierfür fehlte die Rechtsgrundlage, da satzungsgemäß flächenbezogene Pauschalsätze vorgesehen waren. Setzt eine Gemeinde eine nicht kostendeckende Gebühr fest, verstößt sie zwar gegen das Gebot, grundsätzlich kostendeckende Entgelte festzusetzen¹⁵⁷, ist aber gleichwohl bei der Erhebung an ihre eigene Satzung gebunden.

Manche Kommunen bestimmten in der Gebührensatzung, dass sich die Höhe der Benutzungsgebühr der jeweiligen zugewiesenen Unterkunft im Einzelfall nach den

¹⁵³ § 7 KAG.

¹⁵⁴ § 2 Abs. 1 KAG und Verwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 20. Juni 2003 – 2 K 526/03.KO, juris Rn. 22.

¹⁵⁵ § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG i. V. m. § 157 Abs. 1 AO.

¹⁵⁶ Verwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 20. Juni 2003 – 2 K 526/03.KO, juris Rn. 16 ff. Kostenersatzansprüche dürften sich auch nicht aus einer analogen Anwendung der §§ 812 ff. BGB (ungerechtfertigte Bereicherung), aus den Grundsätzen einer öffentlich-rechtlichen Erstattung bzw. Geschäftsführung ohne Auftrag (§§ 677 ff. BGB), aus dem Gedanken eines verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisses oder aus einem Rückgriff auf den Aufwendungsersatzanspruch nach § 683 i. V. m. § 670 BGB herleiten lassen, vgl. Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 25. März 2004 – 11 LC 333/03, juris Rn. 37 f. und Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 7. November 2016 – 4 ZB 15.2809, juris Rn. 9 f. Einen Auslagenersatzanspruch nach Art. 10 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. Art. 20 KG (juris: KostG BY 1998) nahm der Bayerische Verwaltungsgerichtshof nur für beschlagnahmte Wohnungen an.

¹⁵⁷ § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO. Zu dieser Norm hat das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, (Urteil vom 1. August 1984 – 10 C 2/84, NVwZ 1985, 511) ausgeführt: „Mit dieser gesetzlich normierten Rangfolge der Mittelbeschaffung wird zugleich klargestellt, dass die Gemeinden die Kosten für die von ihnen unterhaltenen öffentlichen Einrichtungen nicht nur grundsätzlich überhaupt, sondern auch grundsätzlich in vollem Umfang über Entgelte zu finanzieren haben.“

Aufwendungen richtet, die tatsächlich entstehen.¹⁵⁸ Dies erscheint insbesondere für die Unterbringung in Einzelwohnungen praktikabler.

9.2 Kalkulation – nicht vorhanden, veraltet oder unzutreffende Grundlagen

Überwiegend erhoben die Kommunen für die Nutzung von Einzelwohnungen und Wohngemeinschaften Gebühren in (anteiliger) Höhe der für die jeweilige Unterkunft anfallenden Kosten. Für Gemeinschaftsunterkünfte setzten sie pauschale und zum Teil gestaffelte Gebühren fest.

Eine Gemeinde mit einer Gemeinschaftsunterkunft und einer Reihe von Wohnungen hatte hingegen im Rahmen einer Gesamtkalkulation für alle Unterkünfte einheitliche Gebührensätze festgelegt.

Eine solche „Einheitsgebühr“ ist zwar zulässig.¹⁵⁹ Sie ist jedoch allenfalls für Gemeinschafts-, nicht aber für Einzelunterkünfte sinnvoll. Die Kosten sind je nach Unterkunft und in Abhängigkeit von der Anzahl untergebrachter Personen sehr unterschiedlich. Für die untergebrachten Personen hängen zudem Bedeutung und Nutzen der Leistung von der jeweiligen Unterkunft ab. Im Hinblick auf das Äquivalenzprinzip ist es daher sachgerechter, Entgelte für Wohngemeinschaften oder Einzelwohnungen gesondert von denen der Gemeinschaftsunterkünfte zu ermitteln. Zudem verhindert die Einheitsgebühr eine ansonsten zumindest bei Bedarfsgemeinschaften und Personen in Einzelwohnungen mögliche Spitzabrechnung verbrauchsabhängiger Kosten (insbesondere Strom und Heizung). Das kann sich nachteilig auf die Förderung eines sparsamen Verbrauchsverhaltens auswirken.

Eine Stadt hatte die Benutzungsgebühren für die Unterbringung in ihren Gemeinschaftsunterkünften nicht kalkuliert. Die festgesetzten Beträge entsprachen der vom 1. November 1993 bis 31. Mai 1997 gültigen Regelung in § 7 Abs. 1 Satz 2 AsylbLG.¹⁶⁰ Eine andere Kommune hatte ihre Kalkulation seit fünf Jahren nicht mehr aktualisiert. Eine weitere Stadt griff in ihren Berechnungen für Gemeinschaftsunterkünfte nicht auf tatsächliche Kosten, sondern auf Vergleichswerte von Mieten für Zimmer in Wohngemeinschaften zurück.

Die den Benutzungsgebühren zugrunde liegenden Kosten sind nach den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen für Kostenrechnungen zu ermitteln.¹⁶¹ Das setzt eine Kalkulation auf Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung voraus. Da tatsächlich anfallende Kosten zu berücksichtigen sind, ist die Verwendung vermeintlicher Vergleichsmieten ausgeschlossen.

Zwar muss eine Kostenrechnung nicht für jedes Jahr erstellt werden. Vielmehr ist es möglich, die Kostenentwicklung der letzten drei und der kommenden drei Jahre zu

¹⁵⁸ Vgl. z. B. § 14 Abs. 3 der Satzung über die Benutzung der Obdachlosenunterkünfte der Verbandsgemeinde Rengsdorf und über die Erhebung von Gebühren für deren Benutzung vom 24. Oktober 2012 (https://www.rengsdorf-waldbreitbach.de/vg_rw/Rathaus%20%20B%C3%BCrgerservice/B%C3%BCrgerservice/Ge-setze,%20Satzungen%20%20Verordnungen/Verbandsgemeinde%20Rengsdorf-Waldbreitbach/Obdachlosenunterk%C3%BCnfesatzung/), § 10 Abs. 3 der Satzung über die Benutzung der Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünfte der Verbandsgemeinde Annweiler am Trifels vom 13. Dezember 2018 (<https://www.vg-annweiler.de/buergerservice/aus-dem-rathaus/satzungen-bebauungsplaene/satzungen/verbandsgemeinde-annweiler-am-trifels/satzung-ueber-die-benutzung-von-obdachlosen-und-fluechtlingsunterkuenften.pdf?cid=58k>); § 15 Abs. 1 der Satzung der Verbandsgemeinde Maxdorf über die Benutzung von Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünften vom 3. April 2014 (<https://www.vg-maxdorf.de/satzungen/verbandsgemeinde-maxdorf/1.4-satzung-ueber-obdachlosen-und-fluechtlingsunterkuenften.pdf?cid=1qv>).

¹⁵⁹ § 7 Abs. 1 Satz 5 und 6 KAG, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 16. Mai 2018 – 12 N 18.9, juris Rn. 73 sowie Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26. Januar 2019 – OVG 9 A 5.18, juris Rn. 19.

¹⁶⁰ Seinerzeit von Selbstzahlerinnen und Selbstzahlern zu leistende Unterbringungspauschale.

¹⁶¹ § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG.

berücksichtigen;¹⁶² ggf. kommen auch kürzere Zeiträume in Betracht. Unzulässig ist jedoch eine Kalkulation auf der Grundlage nur eines Jahres mit der Gültigkeit für mehrere Jahre. Aufgrund der häufigen Änderungen im Unterkunftsbestand und der Belegung bietet es sich an, die Kosten für Flüchtlingsunterkünfte jährlich zu kalkulieren.

Mehrere Kommunen verfügten nicht über objektbezogene Aufstellungen, in denen sämtliche Zahlungsvorgänge, Aufwendungen oder Kosten für die Flüchtlingsunterkünfte enthalten waren. Zum Teil fehlten regelmäßig aktualisierte Belegungsübersichten.

Eine Dokumentation von Kosten und Belegungsdaten für jede Flüchtlingseinrichtung fördert die Transparenz und ist für eine Bewertung und Steuerung der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel unerlässlich. Zudem ist ohne die Angaben eine rechtskonforme Gebührenkalkulation nicht möglich.

9.3 Gebühren – vielfach zu gering

Soweit Kalkulationen vorlagen, waren die ermittelten Kosten zu gering:¹⁶³

- Es fehlten Kosten, insbesondere für Instandhaltungs- und Reparaturarbeiten¹⁶⁴, für Einrichtungsgegenstände und Entsorgungen, objektbezogene Verwaltungskosten sowie Eigen- und Fremdkapitalzinsen.
- Soweit Abschreibungen nicht gänzlich außer Ansatz blieben, waren die zugrunde gelegten Nutzungszeiträume von Gebäuden teilweise zu lang, da sie auf den für Zwecke der kommunalen Bilanzierung erlassenen haushaltsrechtlichen Richtlinien zur wirtschaftlichen Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen beruhen.¹⁶⁵ Die doppelten Abschreibungszeiträume sind aber insbesondere bei Gebäuden erheblich länger als nach der steuerrechtlichen AfA-Tabelle¹⁶⁶, die betriebswirtschaftlich gebotene Abschreibungszeiträume zutreffender widerspiegelt.
- Für die Stromversorgung setzten Kommunen teilweise trotz höherer tatsächlicher Kosten lediglich die Regelsatzanteile an.

Überwiegend berechneten Kommunen für Wohngemeinschaften und Gemeinschaftsunterkünfte Benutzungsgebühren je Platz. In anderen Fällen gingen sie von einer zu hohen fiktiven Belegung aus.

Bei einer platzbezogenen Gebührenermittlung würden die Kosten nur gedeckt, wenn sämtliche Plätze durchgehend voll belegt wären. Dem war jedoch nicht so, wie die Feststellungen des Rechnungshofs zu Leerständen zeigten (vgl. Tz. 4.1). Eine Kalkulation auf der Grundlage zu hoher Auslastungsquoten führt ebenfalls dazu, dass eine Kostendeckung nicht erzielt wird.

Das finanzielle Risiko der Kommunen wird vermindert, wenn die Kosten anhand der Durchschnittsbelegung berechnet werden. Soweit diese die Vollbelegung nicht in

¹⁶² § 8 Abs. 1 Satz 4 KAG.

¹⁶³ Kosten für die psychosoziale Betreuung der geflüchteten Personen und der Aufwand für den Objektschutz blieben überall außer Betracht. Solche personenbezogenen Kosten sind nicht gebührenfähig, vgl. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 16. Mai 2018 – 12 N 18.9, juris Rn. 74.

¹⁶⁴ Dies betraf sowohl Wohnraum in kommunalem Eigentum als auch Mietverträge, die Klauseln zur Tragung von Kosten (z. B. für Instandhaltung und Reparaturen) durch die Kommunen enthielten.

¹⁶⁵ Richtlinie über die wirtschaftliche Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen und die Berechnung der Abschreibungen (Abschreibungsrichtlinie – VV-AfA).

¹⁶⁶ Bundesministerium der Finanzen, 15. Dezember 2000, IV D 2-S 1551-188/00, FANR565000000, BStBl I 2000, 1532.

einem Umfang unterschreitet, der eine offensichtlich unwirtschaftliche Kapazitätsüberplanung indiziert, können Gebühren auf dieser Grundlage kalkuliert werden.¹⁶⁷

Eine Gemeinde hatte eine nicht kostendeckende Gebühr von 276 € monatlich je Person errechnet. Sie setzte jedoch die Gebühr für Einzelpersonen auf 270 € fest und verringerte sie für Bedarfsgemeinschaften prozentual in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße.¹⁶⁸ Das führte gegenüber der errechneten Gebühr zu Defiziten, beispielsweise bei einem Sechs-Personen-Haushalt von jährlich 10.962 €.

Es spricht nichts dagegen, die Gebühren nach Haushaltsgrößen zu staffeln. Dann sollte aber so kalkuliert werden, dass unter Berücksichtigung der prozentualen Anteile der Haushaltsgrößen insgesamt die Kosten gedeckt sind.

Die neun kreisfreien Städte mit Gemeinschaftsunterkünften erhoben für die Unterbringung Gebühren zwischen 77 € und 497 € je Person und Monat. Drei Kommunen setzten einheitliche Gebühren je Bewohnerin und Bewohner fest. Eine weitere Stadt unterschied bei den Gebühren danach, ob gemeinschaftliche oder eigene Küchen und Bäder vorhanden waren. Zwei Städte verlangten unterkunftsspezifische Gebühren und drei differenzierten anhand der Haushaltsgröße¹⁶⁹:

Vergleich der Gebühren für Gemeinschaftsunterkünfte									
Stadt	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Monatliche Gebühr je Kopf (€)	497 bis 193	320	225 und 195	215	200	168 bis 143	153 und 77	140 und 35	93 und 77
Differenzierungskriterium ¹⁷⁰	Zahl	-	Ausst.	-	-	GU	Zahl	Zahl	GU

Bei den beiden in die örtlichen Erhebungen einbezogenen kreisfreien Städten deckten die Gebühren bei weitem nicht die Kosten:

- In einer der Städte (Nr. 7 der vorstehenden Übersicht) hatte bereits 2018 das Rechnungsprüfungsamt für eine 85 %-Belegung gebührenfähige Kosten von 409 € je Bewohnerin und Bewohner ermittelt. Dabei fehlten sogar noch Abschreibungen und kalkulatorische Kosten und die tatsächliche Belegung lag bei 74 %. Die Stadt begründete ihre Zurückhaltung hinsichtlich einer Anhebung der Gebühren damit, dass diese bei größeren Haushalten ggf. die angemessenen Kosten der Unterkunft einer Wohnung auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt übersteigen würden.
- Die andere Stadt (Nr. 6 der Übersicht) erhob zwischen 142,54 € und 168,05 € monatlich je Bewohnerin und Bewohner. Ausweislich der verfügbaren Daten wären je Platz zwischen 153,29 € und 232,44 €, unter Berücksichtigung der Belegung zwischen 282,43 € und 416,07 € „kostendeckend“¹⁷¹ gewesen.

¹⁶⁷ Lediglich Überkapazitäten, durch deren Vorhaltung Einrichtungsträger sich offensichtlich nicht an das Gebot der Wirtschaftlichkeit halten, sind ggf. nicht gebührenfähig (Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. September 2001 – 12 A 10063/01, juris Rn. 25).

¹⁶⁸ Reduzierung zwischen 45 % (zwei Personen) und 75 % (ab fünf Personen).

¹⁶⁹ Unterschiedliche Gebühren für den Haushaltsvorstand und Angehörige.

¹⁷⁰ Zahl = Höchster Betrag für erste Person eines Haushalts, geringere Beträge für weitere Personen.
GU = Unterschiedliche Beträge für die Gemeinschaftsunterkünfte.
Ausst. = eigenes Bad und Küche bzw. Gemeinschaftsbad und -küche.

¹⁷¹ Bei der Betrachtung fehlen Eigen- und Fremdkapitalzinsen. Außerdem waren die von der Verwaltung ermittelten Abschreibungen zu gering. Insoweit wären tatsächlich kostendeckende Gebühren noch höher.

Bei der abgabenrechtlichen Kalkulation von Benutzungsgebühren sind das Kostenüberdeckungsverbot und das Äquivalenzprinzip zu beachten. Rechtswidrig wäre eine Gebühr nur, wenn sie zur Leistung der Kommune in einem gröblichen Missverhältnis stünde.¹⁷² Bei der Höhe der Gebühren, die sich bei einer ordnungsgemäßen Kalkulation – zumindest bei den in die Prüfungen einbezogenen Kommunen – ergeben werden, ist nicht davon auszugehen, dass diese wegen Verletzung des Äquivalenzprinzips als rechtswidrig anzusehen sind. Allein aus einer Überschreitung leistungsrechtlicher Angemessenheitsgrenzen kann nicht auf dessen Verletzung geschlossen werden. Denn Benutzungsgebühren umfassen im Gegensatz zu diesen Grenzwerten für Kosten der Unterkunft (Miete und „kalte“ Nebenkosten) Heiz- und Stromkosten sowie Kosten für die Ausstattung, die leistungsrechtlich ggf. gesondert zu übernehmen oder im Regelsatz enthalten sind. Im Übrigen bestehen keine Bedenken, zwecks Vermeidung sehr hoher Gebühren bei größeren Haushalten, die Gebühr insbesondere nach Haushaltsgrößen abzustufen.

Eine rechtmäßig kalkulierte Benutzungsgebühr werden die Träger der Mindestsicherungsleistungen (SGB II, Drittes und Viertes Kapitel SGB XII) als Kosten der Unterkunft berücksichtigen müssen, wenn die Leistungsberechtigten zur Vermeidung von Obdachlosigkeit in die Unterkunft eingewiesen wurden.¹⁷³ Das Jobcenter wird die von ihm anzuerkennenden Kosten der Unterkunft grundsätzlich auch nicht auf die sonst geltenden Angemessenheitsgrenzen absenken dürfen.¹⁷⁴ Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits 1995 entschieden, dass notwendige Aufwendungen der Ordnungsbehörde aus der Obdachloseneinweisung im Rahmen der Sozialhilfe zu tragende Unterkunftskosten darstellen.¹⁷⁵ Gegenstand der Entscheidung waren monatliche Kosten von ca. 3.000 DM (etwa 1.500 €) für eine vierköpfige Familie bei einer Einweisung in ein Hotel im Jahr 1989, die vom Gericht als notwendig bestätigt wurden.

Soweit ersichtlich, nehmen auch die Sozialgerichte zumindest für einen Übergangszeitraum die Verpflichtung der Jobcenter an, über der Angemessenheitsgrenze liegende Benutzungsgebühren zu tragen.¹⁷⁶ Auch nach in sonstigen Fällen durchgeführten Kostensenkungsverfahren kommt die Übernahme unangemessen hoher Kosten der Unterkunft über den Sechsmonatszeitraum hinaus in Betracht, wenn eine Kostensenkung, insbesondere durch Umzug in eine angemessene Wohnung, nicht möglich ist.¹⁷⁷ Im Hinblick auf die besonderen Schwierigkeiten des betroffenen Personenkreises, angemessenen Wohnraum selbst anzumieten, werden die Träger der Mindestsicherungsleistungen zwar den Nachweis ausreichenden Bemühens von den Leistungsberechtigten verlangen können¹⁷⁸, im Misserfolgsfall ohne Aufzeigen einer konkreten Unterkunftsalternative aber zur weiteren Übernahme in oben beschriebenem Sinne rechtmäßiger Gebühren verpflichtet sein.

¹⁷² Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 19. September 2017 – 1 S 1975/17, juris Rn. 6 und Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. Juni 1997 – 9 A 4113/96, juris Rn. 31.

¹⁷³ Dies gilt auch für in die Benutzungsgebühren einzukalkulierende Stromkosten. Dass das Jobcenter aufgrund der SGB II-spezifischen Regelungen (anders im SGB XII) gegenüber den Leistungsberechtigten keine Regelsatzkürzungen vornehmen kann, führt nicht dazu, dass die Kommunen als Bereitsteller der Unterkünfte die Kosten tragen müssten.

¹⁷⁴ Sozialgericht Schleswig, Urteil vom 11. Juli 2018 – S 9 AS 36/17.

¹⁷⁵ Urteil vom 12. Dezember 1995 – 5 C 28.93, juris Rn. 9 ff.

¹⁷⁶ Hessisches Landessozialgericht, Beschluss vom 2. Juni 2020 – L 7 AS 427/19, juris Rn. 22, 39.

¹⁷⁷ Bundessozialgericht, Urteile vom 19. März 2008 – B11b AS41/06 R, juris Rn. 23 f. und vom 19. Februar 2009 – B 4 AS 30/08 R, juris Rn. 32 ff.

¹⁷⁸ Dies gilt nur für den Fall, dass man die Verpflichtung des Jobcenters zur Übernahme der Gebühren nur für einen Übergangszeitraum annimmt. Geht man davon aus, dass die obdachlosenrechtliche Einweisung bereits dokumentiert, dass eine Unterkunftsalternative nicht existiert, erübrigt sich dies.

Bei der kreisfreien Stadt (Nr. 7 der Übersicht auf Seite 72) hätte eine Anhebung der Benutzungsgebühren – unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Kostentragung bei Mindestsicherungsleistungen – zu Haushaltsverbesserungen von jährlich weit über 1 Mio. € geführt.

10 Leistungsgewährung – unvollständige Anträge und fehlender Datenabgleich

Anträge auf Sozialleistungen für Flüchtlinge waren bei einem Teil der Kommunen unvollständig. So enthielten Anträge beispielsweise ausschließlich Angaben zur Person des Antragstellers und ggf. weiteren Bewohnerinnen und Bewohnern in der Haushaltsgemeinschaft.¹⁷⁹ Die verwendeten Vordrucke sahen keine Eingabefelder für Einkommens- und Vermögensdaten vor. Hinweisen auf erzielttes Einkommen gingen Verwaltungen nicht immer ausreichend nach.

Die Entscheidung über den Leistungsantrag erfordert ein möglichst umfassendes Bild über die persönlichen sowie wirtschaftlichen Verhältnisse der Antragsteller. Hierzu trägt es bei, wenn die auch für andere Sozialleistungen üblicherweise genutzten Vordrucke verwendet und vollständig ausgefüllt werden. Einkommen und Vermögen wirken sich grundsätzlich auf die Höhe der zu gewährenden Leistungen aus. Bei fehlender Bedürftigkeit sind Entgelte für die Unterbringung zu erheben. Sämtliche leistungsrelevante Daten sind daher abzufragen.

In Einzelfällen berechneten Verwaltungen Einkommensfreibeträge bei Analog-Leistungsberechtigten nach den Regelungen des SGB II oder berücksichtigten bei Grundleistungsberechtigten Vermögensfreigrenzen nach dem SGB XII. Das führte zu überhöhten Leistungen.

Bei Analog-Leistungen sind die Freibeträge nach dem SGB XII zu bestimmen, bei Grundleistungen nach dem AsylbLG.

Einige Sozialämter nutzten nicht die Möglichkeiten eines automatisierten Abrufs von Daten aus dem Ausländerzentralregister (AZR). Sie waren folglich hinsichtlich des ausländerrechtlichen Status auf Informationen angewiesen, die sie von der Ausländerbehörde, von den Leistungsbeziehern oder vom Jobcenter erhielten. Solche Meldungen gingen teilweise mit größeren zeitlichen Verzögerungen bei den Sozialämtern ein.

Die Ansprüche der Flüchtlinge hängen vom jeweils aktuellen ausländerrechtlichen Status ab. Dessen Kenntnis durch die Sozialämter ist unabdingbare Voraussetzung für eine rechtskonforme Sachbearbeitung. Hierzu ist den Sozialämtern nach entsprechender Zulassung die Möglichkeit automatisierter Abrufe von Daten aus dem AZR eröffnet.¹⁸⁰ Auch bei der Informationsübermittlung durch die Ausländerbehörden sind automatisierte Datenabgleiche zulässig.¹⁸¹

Die technischen Voraussetzungen für automatisierte Abfragen beim AZR sollten geschaffen werden. Die Ausländerbehörden haben leistungsrelevante Informationen unverzüglich den Sozialämtern mitzuteilen, auch nach Anbindung der Sozialämter an das AZR.

11 Delegation der Leistungserbringung auf kreisangehörige Gemeinden – Fachaufsicht umsetzen

Die Landkreise in Rheinland-Pfalz haben mit einer Ausnahme die Aufgabenerledigung nach dem AsylbLG einschließlich der Unterbringung der Personen nach dem Landesaufnahmegesetz auf die kreisangehörigen Kommunen delegiert.

¹⁷⁹ Zum Beispiel Name, Anschrift, Staatsangehörigkeit und Familienstand.

¹⁸⁰ §§ 18a und 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 AZR-Gesetz.

¹⁸¹ § 90 Abs. 3 AufenthG und § 11 Abs. 3 AsylbLG.

Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs führt die Delegation von Leistungen der Sozialhilfe häufig zu Nachteilen in Form von Qualitätsmängeln. Die Delegation von Aufgaben nach dem AsylbLG hat hingegen insbesondere aufgrund der größeren Ortsnähe Vorteile. So können sich die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden besser als der Landkreis einen Überblick verschaffen, ob und welche Personen sich tatsächlich in den Unterkünften aufhalten. Zudem erleichtert die Delegation die für die Grundleistungen als Soll-Vorschrift vorgesehene persönliche Aushändigung von Geldleistungen oder geldwerten Leistungen.¹⁸² Auch die Betreuung der Geflüchteten kann vor Ort ggf. besser gelingen. Darüber hinaus sind Landkreise nach dem Landesaufnahmegesetz für die Unterbringung vor allem von Flüchtlingen mit subsidiärem Schutz nicht zuständig. Dies obliegt den örtlichen Ordnungsbehörden im Rahmen der Gefahrenabwehr zur Vermeidung unfreiwilliger Wohnungslosigkeit.

Häufig rechneten Delegationsnehmer Aufwendungen für leerstehende Unterkünfte ab, ohne dass den Kreisverwaltungen die Leerstände im Einzelnen bekannt waren (vgl. Tz. 4.1).

Die Landkreise haben für die erstattungsfähigen Aufwendungen der Delegationsnehmer aufgrund § 2 Abs. 4 Landesaufnahmegesetz aufzukommen. Dazu können auch die Kosten nicht genutzter Unterkünfte gehören. Das gilt insbesondere, solange Wohnungen beispielsweise während der Dauer von Renovierungsarbeiten nicht belegt sind, für potenzielle weitere Zuweisungen als übliche Reserve vorgehalten werden oder Kündigungsfristen einer umgehenden Einstellung der Mietzahlungen entgegenstehen. Nicht vom Landkreis zu finanzieren sind hingegen aus Überkapazitäten resultierende Leerstände. Daher müssen sich die Kreisverwaltungen Kenntnisse über Umfang und Gründe solcher Leerstände verschaffen, um ggf. die Kostenerstattung gegenüber den Delegationsnehmern anzupassen.

Gemeinden und Verbandsgemeinden ließen sich von den Landkreisen auch aus nicht kostendeckenden Entgelten resultierende Defizite aus der Unterbringung von Leistungsberechtigten nach dem SGB II, SGB XII oder von Selbstzahlerinnen und Selbstzahlern erstatten. Das war insbesondere darauf zurückzuführen, dass Ein- und Auszahlungen im Zusammenhang mit der Unterbringung dieser Personen im Rechnungswesen der Delegationsnehmer auf denselben Konten gebucht wurden, die für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG eingerichtet waren.

Die Unterbringung dieser Personen richtete sich nicht mehr nach dem AsylbLG. Folglich waren die Landkreise entweder nicht¹⁸³ oder nur noch anteilig¹⁸⁴ zur Übernahme anderweitig nicht gedeckter Kosten der Unterkunft zuständig. Auf jeden Fall hätten die Kosten nicht mehr in die Abrechnung von Asylbewerberkosten mit den Landkreisen einbezogen werden dürfen. Es ist daher sicherzustellen, dass die beauftragten Gemeinden und Verbandsgemeinden nur noch solche Aufwendungen abrechnen, die von den Landkreisen zu tragen sind.

Eine verbandsfreie Gemeinde hatte eine Satzung erlassen, in der – nicht kostendeckende – Gebühren festgelegt waren, die für die Unterbringung von Personen nach (positivem) Abschluss ihres Asylverfahrens gefordert wurden. Allerdings rechnete sie auch für nach dem Landesaufnahmegesetz untergebrachte Personen mit dem Landkreis solche Gebühren anstelle tatsächlicher Kosten der Unterbringung ab.

¹⁸² § 3 Abs. 5 Satz 1 AsylbLG.

¹⁸³ Im Fall von Leistungsberechtigten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII) oder bei Selbstzahlerinnen und Selbstzahlern.

¹⁸⁴ Leistungsberechtigte der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II) und nach dem Dritten Kapitel SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt). Bei Letzteren müssen sich kreisangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden an den Kosten beteiligen (§ 7 Abs. 1 AGSGB XII).

Da die Benutzungsgebühren die Auszahlungen nicht deckten, entstand der Gemeinde ein Defizit, das der Landkreis hätte tragen müssen.¹⁸⁵

Im Hinblick auf Mängel in der Aufgabenerledigung und fehlerhafte Abrechnungen sollten die Landkreise die Leistungsgewährung durch die Delegationsnehmer im Rahmen der Fachaufsicht¹⁸⁶ oder durch ihre Gemeindeprüfungsämter regelmäßig prüfen und auf eine einheitliche Bearbeitung der Vorgänge durch Hinweise und Dienstbesprechungen hinwirken.

¹⁸⁵ Die Delegationssatzung sah eine vollständige Kostenerstattung durch den Landkreis vor.

¹⁸⁶ § 2 Abs. 2 Satz 4 Landesaufnahmegesetz.