Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

der Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rechtskreis des SGB II

Teil I: Geflüchtete

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 3 - 2018 - 0869 / Teil I

Bonn, den 23. Juni 2020

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 4

1 Vorbemerkung 6

1.1 Ausgangslage 6

1.2 Finanzierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung für Geflüchtete 6

1.3 Inhalt und Ablauf der Prüfung 9

2 Kommunale Träger wiesen Jobcenter an, ihre unangemessen hohen Gebühren zu Lasten des Bundes zu übernehmen 10

2.1 Ausgangslage 10

2.2 Festgestellter Sachverhalt 11

2.3 Vorläufige Würdigung 16

2.4 Stellungnahmen 20

2.5 Abschließende Würdigung 22

3 Jobcenter übernahmen Gebühren für Leerstände, persönliche Betreuung und Bewachung von Gemeinschaftsunterkünften als Kosten der Unterkunft 26

3.1 Ausgangslage 26

3.2 Festgestellter Sachverhalt 26

3.3 Vorläufige Würdigung 26

3.4 Stellungnahme 27

3.5 Abschließende Würdigung 27

4 Weitere Feststellungen 27

4.1 Strom- und Verpflegungskosten doppelt gezahlt 27

4.1.1 Ausgangslage 27

4.1.2 Festgestellter Sachverhalt 28

4.1.3 Vorläufige Würdigung 28

4.1.4 Stellungnahme 29

4.1.5 Abschließende Würdigung 30

4.2 Jobcenter erbrachten Leistungen für Unterkunft und Heizung, ohne zu überprüfen, ob die Bewohner der Unterkünfte Leistungsberechtigte waren 30

4.2.1 Ausgangslage 30

4.2.2 Festgestellter Sachverhalt 30

4.2.3 Vorläufige Würdigung 31

4.2.4 Stellungnahmen 31

4.2.5 Abschließende Würdigung 31

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rechtskreis des SGB II geprüft.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und des Landesministeriums E schließt der Bundesrechnungshof Teil I der Prüfung wie folgt ab:

0.1 Der Bund und die Länder haben sich im Juni 2016 verständigt, die Kommunen von den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung für Geflüchtete vollständig zu entlasten. Dazu wurden die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben nach dem SGB II und der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer erhöht.

Die kommunalen Träger A, C, D und E hoben daraufhin in den Jahren 2017 oder 2018 die Gebühren für Unterkünfte wesentlich stärker an als in den Jahren davor. In der Folge lagen die Gebühren häufig weit (oft mehr als 100 %) über den ortsüblichen Mieten für Wohnräume vergleichbarer Größe.

Die kommunalen Träger A, B, C und D wiesen die Jobcenter an, die festgesetzten Gebühren als Bedarfe für Unterkunft und Heizung anzuerkennen, ohne deren Angemessenheit zu überprüfen. Diese rechtswidrigen Weisungen sind aufzuheben.

Das BMAS hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die Jobcenter die Angemessenheit von Gebühren für Unterkünfte überprüfen müssen. Dabei seien wie bei Mietzinsen die im Einzelfall geltend gemachten Aufwendungen den Beträgen gegenüberzustellen, die ansonsten für eine insbesondere nach Größe und Ausstattung angemessene Unterkunft auf dem örtlichen Wohnungsmarkt aufgewandt werden müssten.

Durch die teilweise Finanzierung der Ausgaben für die Leistungen über den Verzicht auf Steuereinnahmen habe der Gesetzgeber eine verwaltungsaufwendige Bundesauftragsverwaltung vermeiden wollen.

Das BMAS sollte auf eine Klarstellung in § 22 SGB II hinwirken, dass die Angemessenheit von Gebühren nach denselben Maßstäben zu beurteilen ist wie diejenige von Mietzinsen. Sollte der Bund weiterhin die Ausgaben für Leistungen für Unterkunft und Heizung für Geflüchtete in vollem Umfang übernehmen wollen, sollte er dies ausschließlich im SGB II regeln. Er kann den zweckmäßigen Einsatz der Mittel nicht steuern und kontrollieren, wenn er Aufgaben der Länder über einen Verzicht auf Steuereinnahmen finanziert.

Für den Fall, dass der Bund Aufwendungen für Unterkunft und Heizung weiterhin teilweise dadurch finanzieren will, dass die Kommunen einen erhöhten Anteil am Umsatzsteueraufkommen erhalten, sollte dieser auf der Grundlage allein der angemessenen Aufwendungen und des angemessenen Teils unangemessener Aufwendungen ermittelt werden. (Nummer 2)

0.2 Die Jobcenter übernahmen auch solche Kosten als Unterkunftskosten, die nicht unterkunftsbezogen und über § 22 SGB II erstattbar waren. Dabei handelte es sich um Kosten für Leerstände, Betreuungskosten, Aufwendungen für die Bewachung von Gemeinschaftsunterkünften sowie um Verpflegungs- und Stromkosten.

Das BMAS hat inzwischen Rückerstattungsansprüche erfolgreich geltend gemacht und die Prüfung weiterer derartiger Ansprüche eingeleitet. (Nummern 3 und 4.1)

0.3 Bei einem Jobcenter waren in den Gebührenbescheiden, die sich jeweils an ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft richteten, die übrigen Bewohner der jeweiligen Unterkunft nicht namentlich aufgeführt, sondern lediglich deren Zahl angegeben. Das Jobcenter übernahm die Gebühren als Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, ohne zu klären, ob es sich bei den betreffenden Personen überhaupt um Mitglieder der Bedarfsgemeinschaften handelte.

Das BMAS hat geeignet erscheinende Maßnahmen angekündigt. (Nummer 4.2)

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bestehen aus den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (§§ 14 ff. SGB II) und – in Form von Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld – den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (§§ 19 ff. SGB II). Diese umfassen den Regelbedarf, ggf. Mehrbedarfe und den Bedarf für Unterkunft und Heizung (§ 19 Absatz 1 Satz 3 SGB II).

Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden nach § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind.

Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung sind nach § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SGB II die kreisfreien Städte und Kreise (kommunale Träger; zu diesen zählen auch die zugelassenen kommunalen Träger i.S.v. § 6a SGB II). Dementsprechend hat die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) zu den Leistungen für Unterkunft und Heizung keine Weisungen herausgegeben.

Den Trägern obliegt die Verantwortung für die rechtmäßige und zweckmäßige Erbringung ihrer Leistungen durch die gemeinsame Einrichtung (§ 44b Absatz 3 Satz 1 SGB II). Sie haben in ihrem Aufgabenbereich gegenüber der gemeinsamen Einrichtung grundsätzlich ein Weisungsrecht (§ 44b Absatz 3 Satz 2 SGB II). Sie können die gemeinsame Einrichtung an ihre Auffassung binden (§ 44b Absatz 3 Satz 3 SGB II). Die zuständigen Landesbehörden führen die Aufsicht über die kommunalen Träger, soweit diesen ein Weisungsrecht gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen zusteht (§ 47 Absatz 2 Satz 1 SGB II). Die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger obliegt ebenfalls den zuständigen Landesbehörden (§ 48 Absatz 1 SGB II).

1.2 Finanzierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung für Geflüchtete

Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 46 Absatz 5 SGB II).

Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz (GG) nichts

anderes bestimmt (Artikel 104a Absatz 1 GG). Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden (Artikel 104a Absatz 3 Satz 1 GG). Bestimmt das Gesetz, dass der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes (Bundesauftragsverwaltung) durchgeführt (Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 GG).

Der Bund und die Länder haben sich im Juni 2016 verständigt, die Kommunen von den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung für Geflüchtete für die Jahre 2016 bis 2018 vollständig zu entlasten[1]. Zu diesem Zweck wurde mit dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016[2] die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 46 Absatz 5 bis 11 SGB II) erhöht, und zwar zunächst für das **Jahr 2016** um **400 Mio. Euro** und für das **Jahr 2017** um **900 Mio. Euro**. Für die Zeit ab dem **Jahr 2019** wurde sie dauerhaft um 10,2 Prozentpunkte (**1,6 Mrd. Euro**) angehoben. Die Anhebung für das **Jahr 2018** betrug dagegen „nur“ 7,9 Prozentpunkte (**1,24 Mrd. Euro**). Dies sollte sicherstellen, dass die im SGB II (schon bisher) geregelte Höchstgrenze von 49 % für die Bundesbeteiligung (§ 46 Absatz 5 Satz 2, Absatz 10 Sätze 6 und 7 SGB II) nicht überschritten wird, damit es nicht zum Eintritt einer Bundesauftragsverwaltung nach dem Grundgesetz kommt. Damit die Kommunen trotzdem auch im Jahr 2018 vollständig von den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung für Geflüchtete entlastet werden, wurde in § 1 Satz 3 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) geregelt, dass den Gemeinden im **Jahr 2018** zusätzlich ein entsprechend (**360 Mio. Euro**) höherer Anteil am Umsatzsteueraufkommen zusteht.[3]

Mit dem Gesetz zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 17. Dezember 2018[4] wurde die

---

[1] S. Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen, BT-Drs. 18/9980, Seiten 1 und 12.

[2] BGBl. I S. 2755.

[3] S. Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen, BT-Drs. 18/9980, Seite 16.

[4] BGBl. I S. 2522.

Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung weiter erhöht. Nach der Gesetzesbegründung werden dadurch die Kommunen um voraussichtlich **1,8 Mrd. Euro** für das **Jahr 2019** entlastet. Die Einhaltung der Höchstgrenze für die Beteiligung des Bundes an den bundesweiten Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II als Voraussetzung für die Vermeidung der Bundesauftragsverwaltung werde durch eine Änderung des § 1 FAG sichergestellt.[5] Es handelt sich um eine Änderung des § 1 Satz 3 FAG mit Wirkung zum 21. Dezember 2018, die eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer im **Jahr 2019** um **1 Milliarde Euro** bewirkt hat.[6]

Mit dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021 vom 9. Dezember 2019[7] wurde die bis zum Jahr 2019 befristete Entlastung der Kommunen von den zusätzlichen Kosten der Unterkunft und Heizung für Bedarfsgemeinschaften mit Geflüchteten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende bis zum Jahr 2021 verlängert. Wie nach der bis zum Jahr 2019 befristeten Regelung wird zur Vermeidung der Bundesauftragsverwaltung die Entlastung (in den **Jahren 2020 und 2021** voraussichtlich **jeweils rund 1,8 Mrd. Euro**) zum größten Teil nicht durch eine Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft nach § 46 SGB II, sondern durch eine Änderung von § 1 FAG erreicht, durch die den Gemeinden ein höherer Anteil am Umsatzsteueraufkommen (**1,065 Mrd. Euro im Jahr 2020** und **1,275 Mrd. Euro im Jahr 2021**) zusteht.[8]

---

[5] Entwurf eines Gesetzes zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ (BT-Ds. 19/5465), Seite 15.

[6] Entwurf eines Gesetzes zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ (BT-Drs. 19/5465), Seite 18, Zu Artikel 1 (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes), Zu Nummer 1a) (§ 1 Satz 3), und Seite 22, Zu Artikel 5 (Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch), Zu Nummer 1 (Neufassung des § 46 Absatz 7).

[7] BGBl. I S. 2051.

[8] Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021 (BT-Drs. 19/14246), Seite 13, VI. Gesetzesfolgen, 3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand, zweiter Absatz.

1.3 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben die Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rechtskreis des SGB II geprüft.

Die Ausführungen in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung beziehen sich ausschließlich auf Bedarfsgemeinschaften mit Geflüchteten oder allein lebende Geflüchtete. Unsere Feststellungen zu anderen Bedarfsgemeinschaften oder allein lebenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) stellen wir in einer gesonderten Abschließenden Prüfungsmitteilung[9] dar. Im Folgenden werden zur besseren Lesbarkeit in der Regel auch die allein lebenden ELB als Bedarfsgemeinschaften bezeichnet.

Für die Prüfung haben wir im September 2018 zunächst Gespräche mit Vertretern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Bundesagentur geführt. Anschließend haben wir in der Zeit vom 17. September 2018 bis zum 30. November 2018 bei fünf Jobcentern in Großstädten erhoben. Bei vier der Jobcenter (Jobcenter A, B, C und D) handelte es sich um gemeinsame Einrichtungen (§ 44b SGB II), bei dem fünften (Jobcenter E) um eine Einrichtung eines zugelassenen kommunalen Trägers (§ 6a Absatz 5 SGB II).

Wir haben unsere Erkenntnisse auf der Grundlage von Gesprächen mit den Fach- und Führungskräften der Jobcenter, von Auskünften der kommunalen Träger, anhand von Akten und Dateien sowie mithilfe der IT-Fachverfahren der Jobcenter und Auswertungen von Statistiken gewonnen. In die Prüfung bezogen wir 190 Fälle (154 Fälle der gemeinsamen Einrichtungen und 36 Fälle der Einrichtung des zugelassenen kommunalen Trägers) von Bedarfsgemeinschaften Geflüchteter ein.

Die Fälle hatten wir einerseits nach dem Zufallsprinzip, andererseits nach Auffälligkeiten (besonders hohe laufende Leistungen für Unterkunft und Heizung oder auffallender Anstieg der Leistungen von einem Monat zum nächsten) ausgewählt. Beim Auffinden auffälliger Fälle hatte uns die Bundesagentur (Fachbereich Enterprise Fraud Management) unterstützt.

Festgestellte Sachverhalte haben die Prüfer bei den örtlichen Erhebungen mit Führungskräften der Jobcenter erörtert und ihnen eine Liste mit den

---

[9] Abschließende Mitteilung über die Prüfung der Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rechtskreis des SGB II, Teil II: Nicht Geflüchtete, Gz.: VI 3 – 2018 – 0869 / Teil II.

beanstandeten Fällen übergeben. Die Jobcenter hatten Gelegenheit, die erörterten Feststellungen auszuwerten und sich im Nachgang zu den Sachverhalten zu äußern. Rückmeldungen der Jobcenter haben wir beim Abfassen der Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung teilten wir dem BMAS mit. Außerdem unterrichteten wir den Vorstand der Bundesagentur und das Landesministerium F. Wir gaben den Ministerien und dem Vorstand der Bundesagentur Gelegenheit zur Stellungnahme.

Das BMAS und das Landesministerium F gaben eine Stellungnahme ab. Der Vorstand der Bundesagentur machte von der Gelegenheit zur Stellungnahme keinen Gebrauch.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen, deren wesentliche Aussagen in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung wiedergegeben sind, schließen wir Teil I der Prüfung ab. Wir behalten wir uns jedoch vor, unsere Empfehlungen in den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes oder im Berichtsverfahren erneut aufzugreifen.

2 Kommunale Träger wiesen Jobcenter an, ihre unangemessen hohen Gebühren zu Lasten des Bundes zu übernehmen

2.1 Ausgangslage

Nach § 22 SGB II müssen die Jobcenter Bedarfe für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkennen, soweit diese angemessen sind (§ 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II). Soweit die Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang übersteigen, sind sie als Bedarf so lange anzuerkennen, wie es dem alleinstehenden Leistungsberechtigten oder der Bedarfsgemeinschaft nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate (§ 22 Absatz 1 Satz 3 SGB II). Das Gesetz konkretisiert nicht, welche Aufwendungen angemessen sind.

Nach § 44 Absatz 1 des Asylgesetzes (AsylG) sind die Länder verpflichtet, für die Unterbringung Asylbegehrender die dazu erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten sowie entsprechend ihrer Aufnahmequote die im Hinblick auf den monatlichen Zugang Asylbegehrender in den

Aufnahmeeinrichtungen notwendige Zahl von Unterbringungsplätzen bereitzustellen. Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben und nicht oder nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, sollen in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden (§ 53 Absatz 1 Satz 1 AsylG). Die meisten Flächenländer haben die Aufnahme solcher Asylbewerber auf die Kommunen übertragen.

2.2 Festgestellter Sachverhalt

Gebührenanhebungen bei Flüchtlingsunterkünften

Wir haben die geprüften Jobcenter nach ihren Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung für Geflüchtete in den Jahren 2016 und 2017 sowie im ersten Halbjahr 2018 gefragt. Aus den Angaben der Jobcenter haben wir errechnet, dass die Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft vom Jahr 2016 bis zum ersten Halbjahr 2018 um durchschnittlich **61 %** (28 % bis 93 %) zunahmen.

In die nachfolgende Auswertung sind sowohl die Kosten für Mietwohnungen als auch für gebührenpflichtige Unterkünfte eingeflossen. Eine gesonderte Auswertung ist anhand der vorliegenden Zahlen nicht möglich. Wir weisen in der Tabelle auch die Zeitpunkte der Gebührenanpassungen aus.

Tabelle 1:

Entwicklung der Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung für Geflüchtete bei den in die Erhebungen einbezogenen Jobcentern

Jahr	durchschnittliche monatliche Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft[10]	Ausgabenentwicklung im Verhältnis zum Vorjahr	Ausgabenentwicklung insgesamt	Gebührenregelung durch Kommune angepasst (x)
Jobcenter A				
2016	515 Euro			
2017	659 Euro	*+ 28 %*	*+ 37 %*	x
1. Halbj. 2018[11]	707 Euro	*+ 7 %*		
Jobcenter B				
2016	422 Euro			
2017	702 Euro	*+ 66 %*	*+ 74 %*	x[12]
1. Halbj. 2018	735 Euro	*+ 5 %*		
Jobcenter C				
2016	592 Euro			
2017	622 Euro	*+ 5 %*	*+ 28 %*	x
1. Halbj. 2018	755 Euro	*+ 21 %*		x
Jobcenter D				
2016	462 Euro			
2017	442 Euro	*- 4 %*	*+ 93 %*	
1. Halbj. 2018	893 Euro	*+ 102 %*		x
Jobcenter E				
2016	435 Euro			
2017	522 Euro	*+ 20 %*	*+ 71 %*	x
1. Halbj. 2018	746 Euro	*+ 43 %*		x
		Durchschnitt:	***+ 61 %***	

Quelle: Auswertung des Bundesrechnungshofes

[10] Zahlen über die Ausgaben pro Person liegen nicht vor.
[11] Errechnet aus den von Januar bis Mai 2018 vorliegenden Werten, da uns der Betrag für Juni nicht vorliegt.
[12] Rückwirkend.

Zum Vergleich: Bundesweit übernahmen die Jobcenter für Mietwohnungen (von Geflüchteten und Nicht-Geflüchteten) im Juni 2018 Kosten von durchschnittlich 467 Euro[13].

Die monatlichen Unterkunftskosten für Geflüchtete stiegen bundesweit um 20 %, die für Nicht-Geflüchtete um 1,1 % (Zeitraum: 2. Quartal 2017 bis 1. Quartal 2018).[14]
Das von uns befragte BMAS führt die Kostensteigerung bei der Unterbringung von Flüchtlingen auf die seit August 2016 geltende 100-prozentige Kostenerstattung von Unterkunftskosten durch den Bund zurück.

Nach den Einträgen in den IT-Fachverfahren waren 124 der geprüften 190 Bedarfsgemeinschaften in Gemeinschaftsunterkünften (insbesondere Notunterkünfte und Wohnheime) untergebracht, 36 in Mietwohnungen, 18 in Hotels und Motels, die übrigen zwölf in sonstigen Unterkünften. In den meisten Fällen erhoben die Kommunen für die Nutzung der Räume Gebühren. Die Kommunen hatten diese Räume gemietet, waren selbst Eigentümer der Grundstücke oder hatten (z.B. bei Wohnheimen) Belegungsverträge mit den Betreibern der Unterkünfte geschlossen.

Die kommunalen Träger A, C, D und E erhöhten in den Jahren 2017 oder 2018 die Gebühren für Gemeinschaftsunterkünfte und übergangsweise genutzten Wohnraum (z.B. Hotels, Motels, Belegwohnungen) wesentlich stärker als in den Jahren davor. Sie begründeten dies teilweise mit dem zunehmenden Anteil der Erstattung der Kosten der Unterkunft durch den Bund. Die Gebühren lagen häufig weit (oft mehr als 100 %) über den ortsüblichen Mieten für Wohnräume vergleichbarer Größe.

Beispiel 1:

Der kommunale Träger A erhöhte mit Wirkung zum 25. Januar 2018 die Gebühren für Unterkünfte für Geflüchtete erheblich. Nach der neuen Regelung betrugen die Gebühren z. B. für einen Wohncontainer **pro Quadratmeter monatlich 54,09 Euro**, während sie zuvor bei 10,74 Euro gelegen hatten.

Der kommunale Träger begründete die Gebührenanhebung mit der verbesserten Kostenbeteiligung des Bundes und der Möglichkeit von Mehreinnahmen.

---

[13] Statistik der Bundesagentur: „Wohn- und Kostensituation SGB II (Monatszahlen) – Juni 2018“ - Tabelle 2b: „Wohn- und Kostensituation nach Typ der Bedarfsgemeinschaft - Unterkunftsart Miete“.
[14] Bundesagentur, Auswertung für das BMAS.

Bei einer 100-prozentigen Gebührendeckung für Flüchtlingsunterkünfte würde man im Jahr 2018 Haushaltsmehreinnahmen von rund **22,36 Mio. Euro** erzielen, sofern die Flüchtlingsunterkünfte zu mindestens 90 % ausgelastet wären.[15]

Beispiel 2:

Der kommunale Träger D hob mit Wirkung zum 1. Januar 2018 die Gebühren für Wohnunterkünfte von durchschnittlich etwa **140 Euro** auf grundsätzlich **587 Euro** je Bewohner an. In einer Vorlage an das für den Beschluss der Änderung der Gebührenordnung zuständige Gremium der Kommune war ausgeführt, für diejenigen Bewohner der Wohnunterkünfte, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), dem SGB II oder dem SGB XII bezögen, führe die neue Gebührenhöhe zu keiner zusätzlichen finanziellen Belastung, denn die Gebühren würden als Bedarfe der Unterkunft und Heizung übernommen[16] und grundsätzlich per Direktanweisung an den Betreiber der Unterkünfte gezahlt. Die zunehmende finanzielle Bedeutung der Bundeserstattung habe **auch andere Großstädte** veranlasst, die Gebühren teilweise stark anzuheben.

Für Personen, die über ein Einkommen verfügen und ihre Unterkunftskosten selbst zahlen (sog. **Selbstzahler;** etwa 10 % der Bewohner) setzte die Kommune eine reduzierte Gebühr von 210 Euro fest. Dadurch sollten die entsprechenden Personen einen Beschäftigungsanreiz erhalten.

Beispiel 3:

Der kommunale Träger E erhöhte mit Wirkung zum 1. September 2017 die Benutzungsgebühr für Flüchtlingsunterkünfte von zuvor 116,70 Euro bis 179,40 Euro monatlich pro Platz auf monatlich grundsätzlich **86,63 Euro pro Quadratmeter Sollplatzfläche** (für einen Platz mit 4,5 Quadratmetern Sollplatzfläche 389,84 Euro und für einen Platz mit 7 Quadratmetern Sollplatzfläche 606,41 EUR).

Der kommunale Träger B beschloss im Jahr 2018 eine Satzung, mit der er rückwirkend zum 1. Januar 2017 die Gebühren senkte. Die neuen Gebühren orientierten sich teilweise am Mietspiegel der Kommune für das Jahr 2016. So betrug die Gebühr für einen **Fünf-Personen-Haushalt** in zwischengenutztem Wohnraum (Wohnungen und Häuser, die für die vorübergehende Nutzung

[15] Vorlage der Kommune A an den Hauptausschuss des Rates der Kommune vom 8. Januar 2018 als Dringlichkeitsvorlage zur Entscheidung.
[16] Anmerkung: Gemeint ist die Übernahme durch den Bund.

wohnungsloser Menschen zur Verfügung gestellt werden) **1. 180 Euro**. Für sonstige Unterkünfte (z.B. Hotels, Wohnheime, Gemeinschaftsunterkünfte) lagen sie allerdings deutlich höher, z.B. für **fünf Personen bei 3 550 Euro**.

Jobcenter übernahmen Gebühren ohne Angemessenheitsprüfung

Fast alle in die Prüfung einbezogenen kommunalen Träger wiesen die Jobcenter an, die festgesetzten Gebühren als Bedarfe für Unterkunft und Heizung anzuerkennen, ohne deren Angemessenheit zu überprüfen. Ein Jobcenter anerkannte die von der Kommune festgelegten und erhobenen Gebühren für Benutzung von Unterkünften ohne Prüfung als angemessene Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, ohne dass eine entsprechende Weisung vorlag.

Der kommunale Träger B führte dazu beispielsweise in seiner Dienstanweisung an das Jobcenter aus, dass die ansonsten geltenden Angemessenheitsgrenzen bei dieser Art der Unterbringung keine Anwendung fänden und die üblichen kostensenkenden Maßnahmen nicht einzuleiten seien. Auch der kommunale Träger A wies darauf hin, dass die tatsächlichen Aufwendungen als angemessen anzuerkennen und insofern in tatsächlicher Höhe zu übernehmen seien. Der kommunale Träger C führte in seinen Weisungen an die Jobcenter aus, Unterbringungsrechnungen seien stets in voller Höhe anzuerkennen. Dies gelte unabhängig davon, ob das Jobcenter eine Kostenübernahme zuvor in geringerer Höhe erklärt habe. Bei Nichtbeachtung drohten den Jobcentern haftungsrechtliche Konsequenzen.

Dementsprechend fanden wir bei den geprüften Fällen häufig auffallend hohe Gebührenforderungen der kommunalen Träger vor. Die Jobcenter erkannten – weisungsgemäß – die Gebühren in voller Höhe als Bedarfe für Unterkunft und Heizung an.

Beispiel 4:

Der Leistungsberechtigte war im Januar 2018 in einer Einrichtung untergebracht. Der kommunale Träger C stellte dem Jobcenter mit Schreiben vom 24. Mai 2018 hierfür **1 631,84 Euro (52,64 Euro pro Tag)** in Rechnung. Das Jobcenter erkannte den Betrag als Bedarf für Unterkunft und Heizung an. Weisungsgemäß überprüfte es die Angemessenheit des Betrags nicht.

Beispiel 5:

Die 4-Personen-Bedarfsgemeinschaft war in einer Wohnung in einem Mehrfamilienhaus untergebracht, die im Eigentum der Kommune E stand. Die

Kommune E erhob hierfür monatliche Gebühren von **1 940 Euro** (4/5 von 2 425 Euro aufgrund einer weiteren Person in der Haushaltsgemeinschaft) ab September 2017. Das Jobcenter übernahm die Gebühren als Leistungen für Unterkunft und Heizung. Hätte es sich bei der Unterkunft um eine Mietwohnung gehandelt, hätte nach den Weisungen des kommunalen Trägers eine Mietobergrenze von **997 Euro** für 4 Personen **gegolten** (Bruttokaltmiete zzgl. kalte Betriebskosten und Heizkosten mit Warmwasser).

2.3 Vorläufige Würdigung

Die Ausgaben der Jobcenter für die Leistungen für Unterkunft und Heizung für Geflüchtete je Bedarfsgemeinschaft sind seit dem Jahr 2016 sehr stark angestiegen. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die kommunalen Träger in den Jahren 2017 oder 2018 die Gebühren ungewöhnlich stark erhöhten. Zwar hat der kommunale Träger B die Gebühren rückwirkend zum 1. Januar 2017 gesenkt. Gleichwohl ist auch bei diesem Träger im Zeitraum 2016 bis Mitte 2018 eine Kostensteigerung um 74% zu verzeichnen (vgl. Tabelle 1).

Die meisten Jobcenter haben auf Weisung der kommunalen Träger die Gebühren, die teilweise weit (oft mehr als 100 %) über den ortsüblichen Mieten für Wohnräume vergleichbarer Größe lagen, als Aufwendungen für Unterkunft und Heizung übernommen. Nutznießer der hohen Gebühren waren die Kommunen selbst; zumindest dann, wenn sie Unterkünfte in Eigenregie betrieben.

Dass die Kommunen derart hohe Gebühren für die Unterbringung Geflüchteter verlangt haben, dürfte zwar nicht den Tatbestand des Wuchers (§ 138 Absatz 2 BGB, § 291 StGB) erfüllen (zu einer anderer Ansicht neigt wohl der Bayerische Verwaltungsgerichtshof - BayVGH[17]), da die Gebühren nicht auf einem Rechtsgeschäft beruhten. Kommunen sind aber jedenfalls gehalten, für die Überlassung von Unterkünften an Bedürftige (hier: Geflüchtete) keine Geldbeträge zu verlangen, die in einem Missverhältnis zu der Überlassung der Unterkünfte zum Wohnen, d.h. zur Bedeutung der Leistung für den Benutzer, stehen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Ausstattung und Standard von Asylbewerberunterkünften (z.B. Container) in der Regel hinter denen von Privatwohnungen zurückbleiben. Die Kommunen überlassen den Bedürftigen

[17] Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 16. Mai 2018, Az.: 12 N 18.9, Randnummer 118.

die Unterkünfte nicht, um Gewinne zu erzielen, sondern um Obdachlosigkeit zu verhindern. Bei der Gebührenbemessung müssen sie das Äquivalenzprinzip beachten, das Ausfluss des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist.

In § 22 SGB II ist zwar nicht definiert, unter welchen Voraussetzungen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung „angemessen“ sind. Gebühren, die objektiv in keinem angemessenen Verhältnis zur Überlassung der Unterkunft stehen und damit dem Äquivalenzprinzip entgegenstehen, sind aber aus unserer Sicht nicht angemessen. Eine gegenteilige Auslegung des Begriffs „angemessen“ i.S.v. § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II würde zu einem mit der Einheit der Rechtsordnung nicht zu vereinbarendem Wertungswiderspruch führen. Inwieweit die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts[18] zur Angemessenheit von Aufwendungen für Unterkunft und Heizung zur Überprüfung der Angemessenheit von Gebühren herangezogen werden kann, ist fraglich. Diese Rechtsprechung betrifft nicht Gebühren für Notunterkünfte, Wohnheime usw., sondern Mieten für Wohnungen und Wohnhäuser sowie Aufwendungen für Wohneigentum.

Unabhängig davon kann es jedenfalls nicht sein, dass eine Kommune, um sich zu Lasten des Bundes einen Vermögensvorteil zu verschaffen, § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II aushebeln kann, indem sie ihre Weisungsbefugnis einsetzt, um das Jobcenter daran zu hindern, die Angemessenheit der von ihr verlangten Gebühren zu überprüfen. Als Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 6 Absatz 1 Nummer 2 SGB II) obliegt den Kommunen zwar ein Weisungsrecht (nach § 44b Absatz 3 Satz 1 und 2 SGB II auch gegenüber gemeinsamen Einrichtungen) für die verwaltungsmäßige Umsetzung dieser Leistungen. Dieses Weisungsrecht wird jedoch durch die bundesgesetzlichen Vorgaben in § 22 SGB II begrenzt. Da § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II eine Prüfung der Angemessenheit voraussetzt, kann diese nicht durch eine Weisung ausgeschlossen werden. Nach unserer Auffassung haben die Kommunen mit ihren Weisungen an die Jobcenter daher ihre gesetzliche Befugnis überschritten. Diese Weisungen führen im Ergebnis dazu, dass das gesetzliche Tatbestandsmerkmal der Angemessenheit de facto nicht mehr existiert.

Der auslegungsbedürftige Begriff „angemessen“ ist weder im Gesetz noch in einer Verordnung definiert. Wir hatten in der Vergangenheit mehrmals

---

[18] Z.B. Bundessozialgericht, Urteil vom 7. November 2006, Az.: B 7b AS 18/06 R.

empfohlen, dies zu ändern.[19] Das BMAS war aber nicht bereit, von der entsprechenden Verordnungsermächtigung (§ 27 a.F. SGB II) Gebrauch zu machen. Diese ermächtigte das BMAS insbesondere, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) durch Rechtsverordnung zu bestimmen, welche Aufwendungen für Unterkunft und Heizung angemessen sind und unter welchen Voraussetzungen sie pauschaliert werden können. Mit Wirkung vom 31. März 2011 hat der Gesetzgeber die Verordnungsermächtigung schließlich aufgehoben.

Die Kostenentwicklung in allen in die Erhebungen einbezogenen Kommunen ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der Bund zugesagt hat, die Ausgaben für Unterkunft und Heizung für Geflüchtete vollständig zu übernehmen. So haben die Kommunen A, C, D und E die Gebühren gerade in den Jahren 2017 oder 2018, also nach der Zusage des Bundes, wesentlich stärker als in den Jahren davor erhöht. Teilweise haben die Kommunen die Anhebung der Gebühren sogar ausdrücklich mit dem zunehmenden Anteil der Erstattung der Kosten der Unterkunft durch den Bund begründet. Die Aussage des kommunalen Trägers D, die zunehmende finanzielle Bedeutung der Bundeserstattung habe auch andere Großstädte veranlasst, die Gebühren teilweise stark anzuheben, lässt befürchten, dass noch weitere Städte betroffen sind.

Wir baten darauf hinzuwirken, dass dem Bund Beträge zurückgezahlt werden, deren Zahlung auf Gebühren der Kommunen A, B, C, D und E beruhten, die in keinem angemessenen Verhältnis zur Überlassung der Unterkunft standen.

Wir baten ferner zu ermitteln, ob andere Kommunen in ähnlicher Weise zu Lasten des Bundes Gebühren stark erhöht haben.

Darüber hinaus erklärten wir, dass die rechtswidrigen Weisungen der kommunalen Träger, die den Jobcentern die Prüfung der Angemessenheit untersagen,

---

[19] Mitteilung über die Prüfung der Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II vom 19. Dezember 2006, Gz.: VI 6 – 2006 – 1129, Nummer 8; Bericht nach § 99 BHO über die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vom 19. Dezember 2007, Nummer 7; Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über die Ergebnisse einer Kontrollprüfung zur Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Richtlinien der Grundsicherungsträger zur Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vom 29. Mai 2008, Gz.: VI 6 – 2008 – 0911, Nummer 7; Mitteilung über die Prüfung der Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II vom 3. Mai 2010, Gz.: VI 6 – 2009 – 0739, Nummer 6.

aufzuheben sind. Die Jobcenter sind vielmehr in die Lage zu versetzen anhand begründender Unterlagen eine Prüfung der Angemessenheit vornehmen zu können.

Wir empfahlen nochmals dringend, nunmehr darauf hinzuwirken, dass der Begriff „angemessen“ in § 22 SGB II konkretisiert wird. Dabei sollte auch klargestellt werden, ob es für die Frage, ob Unterkunftskosten angemessen sind, darauf ankommt, ob es sich bei den Kosten um Mietzinsen oder um Gebühren handelt, und welche Kosten dem Vermieter oder dem Gebührengläubiger entstehen.[20] Bei einer gesetzlichen Neuregelung sollte das BMAS daher prüfen, ob § 22 SGB II überhaupt auf Wohnraumkosten anzuwenden sein soll, die Gebührentatbeständen - und damit eher sicherheits- und ordnungspolitischen Aspekten - unterliegen.

In jedem Fall sollten bundesweit einheitliche Bewertungskriterien für den Begriff der Angemessenheit gelten. Sollte sich das BMAS gegen eine Änderung der gesetzlichen Regelung entscheiden, könnten einheitliche Bewertungskriterien auch auf einer Internetplattform für alle Kommunen und Jobcenter hinterlegt werden. Der Begriff der Angemessenheit könnte auch durch Pauschalen konkretisiert werden.[21]

Ferner hielten wir es für erforderlich, dass der Bund seine Beteiligung an den Kosten für Unterkunft begrenzt, um Kommunen nicht zu verleiten, Gebühren zulasten des Bundes zu erhöhen. Hier könnte erwogen werden, Obergrenzen für die Kostenübernahme festzulegen.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2017 gegenüber dem BMF darauf hingewiesen, dass der Bund den zweckmäßigen Einsatz der Mittel nicht steuern und kontrollieren kann, wenn er Aufgaben der Länder über einen Verzicht auf Steuereinnahmen finanziert. Die „Finanzierungsform“ der Umsatzsteuerverteilung beeinträchtigt die Haushaltsklarheit. Das in Artikel 104a Absatz 1 GG festgelegte verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip, nach dem die

---

[20] Vgl. hierzu Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 8. Dezember 1981, Az.: 1 Str 416/81, Randnummern 3, 5 und 6. Der BGH erachtete es in diesem Urteil über die Voraussetzungen des Mietwuchers bei Vermietung von Schlafstellen an Asylbewerber als unerheblich, dass der Angeklagte möglicherweise keinen Gewinn erzielte, weil er für die vermieteten Räume selbst überhöhte Mieten bezahlen musste und ihm erhebliche Aufwendungen für Ausstattung und Instandsetzung entstanden.

[21] S. Abschließende Mitteilung über die Prüfung der Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rechtskreis des SGB II, Teil II: Nicht Geflüchtete, Gz. VI3 – 2018 – 0869 / Teil II.

Ausgabenlast der Aufgabenlast zu folgen hat, wird nicht gewahrt. Wir empfahlen daher, über den neugeregelten Finanzausgleich hinaus künftig grundsätzlich keine Aufgabenfinanzierung von Ländern und Kommunen über Umsatzsteueranteile mehr vorzusehen.[22] Sollte der Bund auch weiterhin die Ausgaben für Leistungen für Unterkunft und Heizung für Geflüchtete in vollem Umfang übernehmen wollen, sollte er dies ausschließlich im SGB II regeln.

Das gewählte Konstrukt stellt sich demgegenüber – durch das Bestreben, den Eintritt einer Bundesauftragsverwaltung gezielt zu vermeiden – als organisierte Verantwortungslosigkeit dar und nimmt zusammen mit der Weisung, die Angemessenheit nicht zu prüfen, den Charakter einer Selbstbedienung an.

Wir baten um Stellungnahme und Mitteilung des Veranlassten.

2.4 Stellungnahmen

Das BMAS vertritt die Auffassung, das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip sei nicht auf den Angemessenheitsbegriff des § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II übertragbar. Die Angemessenheit von Aufwendungen für Unterkunft und Heizung bestimme sich vielmehr anhand eines Vergleichs. Dabei seien die im Einzelfall geltend gemachten Aufwendungen den Beträgen gegenüberzustellen, die ansonsten für eine insbesondere nach Größe und Ausstattung angemessene Unterkunft auf dem örtlichen Wohnungsmarkt aufgewandt werden müssten.

Soweit der Bundesrechnungshof anrege, die Bundesbeteiligung an den Ausgaben für Unterkunft und Heizung zu begrenzen, etwa durch Festlegung von Obergrenzen, verweist das BMAS auf die im SGB II geregelte Obergrenze der Bundesbeteiligung von 49 %. Wegen unserer Empfehlung, bundesweit einheitliche Bewertungskriterien für den Begriff der Angemessenheit zu schaffen, verweist es auf seine Stellungnahme zur Mitteilung über die Prüfung der Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rechtskreis des SGB II – Teil II: Nicht Geflüchtete.[23]

---

[22] Bundesrechnungshof, Bericht an das Bundesministerium der Finanzen nach § 88 Abs. 2 BHO über die vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nach § 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 10. Februar 2017, Gz.: I 2 – 2016 – 0423, Nummern 3.2 und 4.

[23] Mitteilung über die Prüfung der Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rechtskreis des SGB II, Teil II: Nicht Geflüchtete, vom 17. Mail 2019, Gz.: VI 3 – 2018 –0869 / Teil II.

Das BMAS stimmt uns zu, dass es rechtswidrig war, dass die kommunalen Träger die Jobcenter anwiesen, die von ihnen festgesetzten Gebühren ohne Angemessenheitsprüfung als Bedarfe für Unterkunft und Heizung anzuerkennen. Es habe vor Zuleitung der Prüfungsmitteilung lediglich von einer entsprechenden Weisung des kommunalen Trägers C Kenntnis gehabt. Diese Weisung habe der kommunale Träger jedoch aufgrund von Gesprächen mit dem BMAS über die Rückzahlung zu Unrecht abgerufener Bundesbeteiligungen an den Ausgaben für Unterkunft und Heizung bereits zurückgenommen. Wegen der übrigen in der Prüfungsmitteilung angesprochenen kommunalen Träger habe das BMAS die aufsichtführenden Behörden der Länder zwischenzeitlich angeschrieben und um Stellungnahme gebeten.

Zur Finanzierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung äußert das BMAS, die Umsatzsteuermittel seien eigene Einnahmen der Länder und Gemeinden und stünden diesen zur eigenverantwortlichen Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Aus diesem Grund werde durch die Regelung der Verteilung dieser Einnahmen das auf konkrete Ausgaben bezogene Konnexitätsprinzip (Artikel 104a Absatz 1 GG) nicht verletzt. Der Gesetzgeber habe das Ziel, Länder und Gemeinden bei den Flüchtlingskosten zu entlasten, erreichen, zugleich aber eine verwaltungsaufwendige Bundesauftragsverwaltung vermeiden wollen, die bei weiterer Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Ausgaben für Unterkunft und Heizung über 50 % automatisch eingetreten wäre. Daher habe sich der Gesetzgeber für den verfassungsrechtlich einzig verbleibenden Weg entschieden, neben der Erhöhung seiner Bundesanteile an den Ausgaben für Unterkunft und Heizung die Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder und Gemeinden anzupassen. Im Ergebnis habe der Gesetzgeber damit zwei von der Verfassung vorgesehene Instrumente kombiniert, um vor dem Hintergrund der zusätzlichen Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit der Zuwanderung einer großen Zahl Asyl- und Schutzberechtigter ergeben hätten, die Länder und ihre Gemeinden einerseits über einen erhöhten Umsatzsteueranteil bei der eigenverantwortlichen Erfüllung ihrer Aufgaben zu stärken und sie andererseits durch eine erhöhte Bundesbeteiligung an den Ausgaben für Unterkunft und Heizung zu entlasten.

Das Landesministerium E führt in seiner Stellungnahme aus, im Land E bestehe ein dreigliedriges System für die Aufnahme von Geflüchteten. Nach Beendigung des Aufenthalts in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen würden die

Geflüchteten den unteren Aufnahmebehörden bei den Stadt- und Landkreisen zur sogenannten „vorläufigen Unterbringung“ bis zum Abschluss des Asylverfahrens zugeteilt. Nach dem Ende der vorläufigen Unterbringung würden sie innerhalb des Landkreises auf die kreisangehörigen Gemeinden zur sogenannten „Anschlussunterbringung“ verteilt. Die vorläufige Unterbringung werde als staatliche Aufgabe von den Stadt- und Landkreisen als unteren Aufnahmebehörden wahrgenommen. Die Anschlussunterbringung hingegen werde von den Städten und Gemeinden verantwortet. Diese nähmen die Anschlussunterbringung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung als weisungsfreie Pflichtaufgabe wahr.

Für die Gebührenerhebung in der kommunalen Anschlussunterbringung gelte das Kommunalabgabengesetz (KAG). Die Kommune E habe bei der Erhöhung der Gebühren die Regelungen des KAG beachtet und erhebe nur 89,1 % der Gesamtkosten als Benutzungsgebühr. Damit seien die von ihr erhobenen Gebühren für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften nicht kostendeckend. Sie sei daher keineswegs Nutznießerin hoher Gebühren. Die Neuregelung der Gebührenfestsetzung im Jahr 2017 durch die Kommune E in der kommunalen Satzung über die Benutzung von Unterkünften für Flüchtlinge stehe auch nicht in einem Zusammenhang mit der Zusage des Bundes, die Kommunen bei den Unterkunftskosten nach dem SGB II für Geflüchtete zu entlasten. Sie sei vielmehr in Zusammenhang zu sehen mit den Auswirkungen der sogenannten Flüchtlingskrise sowie dem Umstand, dass die Gebühren selbst nach der Erhöhung im Jahr 2017 nicht kostendeckend seien. Die Kommune E habe ihr Jobcenter auch nicht angewiesen, die Angemessenheit der Unterkunftskosten nicht zu prüfen. Das Jobcenter E vertrete die – auch aus Sicht des Landesministeriums E vertretbare - Rechtsauffassung, dass die Gebühren aufgrund der kommunalen Satzung über die Benutzung von Unterkünften für Flüchtlinge als angemessene Aufwendungen für Unterkunft und Heizung im Sinne des § 22 Absatz 1 SGB II anzusehen seien.

2.5 Abschließende Würdigung

Die Auffassung des BMAS, zur Beurteilung der Angemessenheit von Aufwendungen für Unterkunft und Heizung – auch in Form von Gebühren - seien die im Einzelfall geltend gemachten Aufwendungen den Beträgen gegenüberzustellen, die ansonsten für eine insbesondere nach Größe und Ausstattung

angemessene Unterkunft auf dem örtlichen Wohnungsmarkt aufgewandt werden müssen, ist vertretbar. Sie führt zu ähnlichen Ergebnissen wie unsere Argumentation mit dem Äquivalenzprinzip. Die Jobcenter haben auch bei Zugrundelegung der Rechtsauffassung des BMAS Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in nicht angemessener Höhe übernommen.

Die Stellungnahme des Landesministeriums E zeigt darüber hinaus, dass zumindest eine der für die Aufsicht über kommunale Träger zuständigen Landesbehörden eine - auch im Ergebnis - mit der Auslegung des BMAS nicht vereinbare Rechtsauffassung eines Jobcenters für nicht beanstandungswürdig hält. Das Landesministerium E hält die Auffassung des Jobcenters E für vertretbar, die vom kommunalen Träger E festgesetzten Gebühren (vgl. oben Beispiele 3 und 5) seien als angemessene Aufwendungen für Unterkunft und Heizung anzusehen. Diese Gebühren überschreiten weit die Beträge, die für eine angemessene Unterkunft auf dem örtlichen Wohnungsmarkt aufgewandt werden müssen. Im Gegensatz zu der Auffassung des Landesministeriums E ist die Kommune E auch Nutznießerin der Übernahme der Gebühren in voller Höhe durch ihr Jobcenter. Schließlich konnte sie nur hierdurch einen so großen Anteil (89,1 %) an den Kosten, die ihr durch die Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgabe der Anschlussunterbringung Geflüchteter entstanden sind, auf den Bund abwälzen. Dass die Kommune E die Gebühren gerade im Jahr 2017, also nach der Zusage des Bundes, die Ausgaben für Unterkunft und Heizung für Geflüchtete vollständig zu übernehmen, wesentlich stärker als in den Jahren davor erhöht hat, halten wir im Gegensatz zum Landesministerium E nach wie vor nicht für einen Zufall.

Das BMAS muss sicherstellen, dass künftig alle Jobcenter Leistungen für Unterkunft und Heizung nur noch übernehmen, soweit die entsprechenden Aufwendungen angemessen im Sinne seiner Rechtsauffassung sind. Jedenfalls ist sicherzustellen, dass die Beteiligung des Bundes auf der Grundlage allein der angemessenen Aufwendungen und des angemessenen Teils unangemessener Aufwendungen ermittelt wird. Zu diesem Zweck sollte das BMAS auf eine Klarstellung in § 22 SGB II hinwirken, dass die Angemessenheit von Gebühren nach denselben Maßstäben (Beträge, die ansonsten für eine insbesondere nach Größe und Ausstattung angemessene Unterkunft auf dem örtlichen Wohnungsmarkt aufgewandt werden müssten) zu beurteilen ist wie diejenige von Mietzinsen. Das gilt unabhängig von unserer Empfehlung, bundesweit

einheitliche Bewertungskriterien für den Begriff der Angemessenheit zu schaffen. Diese Empfehlung verfolgen wir in der Abschließenden Mitteilung über die Prüfung der Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rechtskreis des SGB II –Teil II: Nicht Geflüchtete[24] weiter.

Für den Fall, dass der Bund Ausgaben für Unterkunft und Heizung weiterhin teilweise dadurch finanzieren will, dass die Kommunen einen erhöhten Anteil am Umsatzsteueraufkommen erhalten, sollte dieser ebenfalls auf der Grundlage allein der angemessenen Aufwendungen und des angemessenen Teils unangemessener Aufwendungen als Obergrenze ermittelt werden.

Wir bleiben aber dabei, dass der Bund die Übernahme von Ausgaben für Leistungen für Unterkunft und Heizung auch für Geflüchtete ausschließlich im SGB II regeln sollte. Wir halten auch daran fest, dass bei der „Finanzierungsform“ über die Umsatzsteuerverteilung das in Artikel 104a Absatz 1 GG festgelegte verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip, nach dem die Ausgabenlast der Aufgabenlast zu folgen hat, nicht gewahrt wird. Der Einwand des BMAS, der Gesetzgeber habe zwei von der Verfassung vorgesehene Instrumente kombiniert, um die Länder und ihre Gemeinden einerseits über einen erhöhten Umsatzsteueranteil bei der eigenverantwortlichen Erfüllung ihrer Aufgaben zu stärken und sie andererseits durch eine erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft zu entlasten, überzeugt nicht. Aus den Gesetzesbegründungen ergibt sich, dass jeweils ein bestimmter Betrag des erhöhten Umsatzsteueranteils den Zweck hat, die Kommunen von den Ausgaben für Leistungen für Unterkunft und Heizung zu entlasten. So steht in der Begründung des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen Folgendes:

„Bei einer Anhebung der Beteiligungsquoten [an den Ausgaben für die Leistungen nach § 22 Absatz 1 SGB II] um 10,2 Prozentpunkte im Jahr 2018 bestünde ein sehr hohes Risiko, dass die Kommunen **nicht vollständig von den flüchtlingsinduzierten KdU-Ausgaben entlastet werden könnten**, da hierfür dann insgesamt eine Beteiligung des Bundes an den bundesweiten KdU-Ausgaben von 50 Prozent oder mehr erforderlich wäre. Die vereinbarte Entlastung der Kommunen wird sichergestellt, **indem sie die nicht über die**

[24] Abschließende Mitteilung über die Prüfung der Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rechtskreis des SGB II, Teil II: Nicht Geflüchtete, Gz.: VI 3 – 2018 – 0869 / Teil II.

Bundesbeteiligung an den KdU gedeckten 360 Millionen Euro in 2018 über einen erhöhten Umsatzsteueranteil der Gemeinden erhalten.“ [25]

Dennoch ist fraglich, ob der Bund einen Anspruch auf Rückzahlung von Beträgen hat, mit denen er sich an unangemessenen Aufwendungen beteiligt hat, soweit diese Beträge nicht über die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 46 Absatz 5 SGB II gedeckt waren, sondern über den erhöhten Umsatzsteueranteil der Gemeinden. Auch aus diesem Grund ist die „Finanzierungsform“ der Umsatzsteuerverteilung abzulehnen.

Wir wiederholen unsere Bitte, zu ermitteln, ob andere Kommunen in ähnlicher Weise wie die Kommunen A, C, D und E zu Lasten des Bundes Gebühren stark erhöht haben. Wir bitten darauf hinzuwirken, dass dem Bund Beträge zurückgezahlt werden, deren Zahlung auf Gebühren von Kommunen beruhten, die in keinem angemessenen Verhältnis zur Überlassung der Unterkunft standen. Soweit dies nicht möglich sein sollte, weil Beträge über einen erhöhten Umsatzsteueranteil der Gemeinden finanziert worden sind, sollten künftige Anteile der Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen im FAG entsprechend geringer und die Anteile des Bundes entsprechend höher angesetzt werden, um die betreffenden „Überzahlungen“ auszugleichen.

Wir bitten mitzuteilen, ob die rechtswidrigen Weisungen der kommunalen Träger A, B und D, die den Jobcentern die Prüfung der Angemessenheit untersagten, inzwischen aufgehoben worden sind.

Unsere Prüfungsfeststellungen bestätigen die in der Abschließenden Mitteilung über die Prüfung der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung geäußerte Auffassung, dass die Leistungs- und Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern eindeutig abgegrenzt und die Grundsicherung für Arbeitsuchende nur von einem Träger durchgeführt und finanziert werden sollte.[26] Das BMAS sollte sich für eine entsprechende Rechtsänderung einsetzen.

---

[25] Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen, BT-Drs. 18/9980, Seite 16, Zu Absatz 7 (Text in eckigen Klammern und Fettdruck durch den Bundesrechnungshof).

[26] Abschließenden Mitteilung über die Prüfung der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung vom 19. Dezember 2019, Gz.: VI 1 – 2019 –0591, Nummer 3.

3 Jobcenter übernahmen Gebühren für Leerstände, persönliche Betreuung und Bewachung von Gemeinschaftsunterkünften als Kosten der Unterkunft

3.1 Ausgangslage

Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden nach § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind. Erstattungsfähig sind Aufwendungen, die im engeren Sinne für die Unterkunft und Heizung entstehen. Dies gilt für Mietwohnungen ebenso wie für Gemeinschaftsunterkünfte oder andere Unterkunftsformen. Nicht erstattungsfähig sind nicht unterkunfts-, sondern personenbezogene Aufwendungen, beispielsweise Kosten für sozialpädagogische Betreuung und Bewachung. Nicht erstattungsfähig sind ebenfalls Kosten für Investitionen (Baumaßnahmen), Infrastruktur, Leerstände oder von Betreibern von Gemeinschaftsunterkünften vorgehaltene Überkapazitäten.

3.2 Festgestellter Sachverhalt

Beim Jobcenter C waren bis Mai 2018 in die vom Jobcenter übernommenen Gebühren auch Kosten für Leerstände, die persönliche Betreuung Geflüchteter sowie in Einzelfällen auch Aufwendungen für die Bewachung von Gemeinschaftsunterkünften eingerechnet.

Die Gebührensatzung der Kommune B enthielt die Regelung, dass eine vorübergehende Nichtnutzung (Leerstand) nicht von der Verpflichtung zur vollständigen Entrichtung der festgesetzten Gebühr entbinde. Das Jobcenter überprüfte nicht, ob die Leistungsberechtigten die Unterkünfte ununterbrochen nutzten und zahlte den monatlich festgelegten Gebührensatz in Form eines Dauerauftrags.

3.3 Vorläufige Würdigung

Wenn in einem Wohnheim Unterkünfte leer stehen, stehen die betreffenden Kosten in keinem Zusammenhang mit den übrigen Unterkünften. Es handelt sich damit nicht um Kosten der Unterkunft i.S.v. § 22 SGB II. Gleiches gilt für Kosten, die z.B. in Zeiten entstehen, in denen eine Bedarfsgemeinschaft ihr zugewiesenes Hotelzimmer nicht nutzt, für Kosten für die Bewachung von Gemeinschaftsunterkünften sowie für Kosten sozialpädagogischer Betreuung. Die

Jobcenter B und C hätten entsprechende Kosten also nicht übernehmen dürfen.

Wir baten, Sorge zu tragen, dass die Jobcenter B und C künftig derartige Kosten nicht mehr als Kosten der Unterkunft übernehmen. Außerdem baten wir Rückerstattungsansprüche zu prüfen.

Wir baten um Stellungnahme und Mitteilung des Veranlassten.

3.4 Stellungnahme

Das BMAS teilt unsere Rechtsauffassung.

Es habe vom Land C bereits mit Erfolg 21.204.632,12 Euro wegen fehlerhafter Abrechnungen bei der Bundesbeteiligung an den Ausgaben für Unterkunft und Heizung zurückgefordert. Mit Blick auf die Gebührensatzung der Kommune B, nach der auch Leerstand nicht von der Gebührenpflicht befreie, gelte, dass Bedarfe für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II nur für eine Unterkunft übernommen werden könne, die die Leistungsberechtigten auch tatsächlich als solche nutzten. Stehe eine Unterkunft leer, könne auch kein Leistungsberechtigter Aufwendungen für sie haben; eine „Kostenerstattung“ dafür sei daher ausgeschlossen.

3.5 Abschließende Würdigung

Das BMAS teilt unsere Rechtsauffassung.

Es teilt uns aber nicht mit, was es aufgrund unserer Feststellungen beim Jobcenter B veranlasst hat. Wir bitten dies nachzuholen.

4 Weitere Feststellungen

4.1 Strom- und Verpflegungskosten doppelt gezahlt

4.1.1 Ausgangslage

Nach § 65 Absatz 1 SGB II kann bei Leistungsberechtigten, die in einer Gemeinschaftsunterkunft ohne Selbstversorgungsmöglichkeit untergebracht sind, der Anspruch auf Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, soweit er sich auf „Ernährung und Haushaltsenergie“ bezieht, bis zum Ablauf des 31. Dezember 2018 in Form von Sachleistungen erfüllt werden. Das Jobcenter muss dem öffentlich-rechtlichen Träger der Gemeinschaftsunterkunft (oder, soweit ein solcher nicht vorhanden ist, dem privaten Betreiber der Gemeinschaftsunterkunft)

Aufwendungen für die „Verpflegung einschließlich Haushaltsstrom“ in Höhe des Werts dieser Sachleistungen erstatten. Der Wert ist im Gesetz (§ 65 Absatz 1 Satz 2 SGB II) festgelegt und beträgt zwischen 86 Euro (bei Kindern unter sechs Jahren) und 170 Euro (bei alleinstehenden Erwachsenen).

4.1.2 Festgestellter Sachverhalt

Beim Jobcenter C waren bis Mai 2018 in die vom Jobcenter übernommenen Gebühren auch Kosten für Verpflegung eingerechnet. Das Jobcenter erstattete die volle Höhe der geltend gemachten Gebühren einschließlich der für Verpflegung geltend gemachten Kosten. Im Gegenzug kürzte es die Regelleistung der betroffenen Personen nicht um den Anteil für Verpflegungskosten, sondern zahlte sie ungekürzt.

Bei dem Jobcenter D enthielten Kostenfestsetzungsbescheide den Hinweis, dass die Aufwendungen für Strom mit den Benutzungsgebühren abgegolten seien. In abgeschlossenen Wohnungen seien die Kosten für Strom unmittelbar mit dem Versorgungsunternehmen abzurechnen. Den Kostenfestsetzungsbescheiden war nicht zu entnehmen, ob die Leistungsberechtigten in einer abgeschlossenen Wohnung untergebracht waren. Das Jobcenter D erkannte die Gebühren in voller Höhe als Bedarfe für Unterkunft und Heizung an, ohne dies zu klären.

4.1.3 Vorläufige Würdigung

Das Jobcenter C erstattete Verpflegungskosten zu Unrecht doppelt. Es kürzte die Regelleistung von Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften ohne Selbstversorgungsmöglichkeiten nicht um den Anteil der Verpflegungskosten.

Da das Jobcenter D anhand der Kostenbescheide nicht erkennen konnte, ob in den Gebühren, die es in voller Höhe übernommen hat, Stromkosten enthalten waren, hat es dann zu Unrecht Stromkosten als Kosten der Unterkunft übernommen, wenn die Leistungsberechtigten diese für abgeschlossene Wohnungen ebenfalls gezahlt haben. Falls es den Leistungsberechtigten in diesen Fällen die Regelleistungen gekürzt hat, hat sich diese Vorgehensweise zum Nachteil der Leistungsberechtigten ausgewirkt. Sollte es die Regelleistung nicht gekürzt haben, hat es die Leistungen im Ergebnis doppelt gezahlt. Hinzu kommt, dass das Gesetz eine isolierte Übernahme von Stromkosten als Sachleistung

nicht vorsieht. Die gesetzlichen Pauschalen beziehen sich auf „Verpflegung einschließlich Haushaltsstrom“ (§ 65 SGB II).

Wir baten zu veranlassen, dass die Jobcenter C und D alle Fälle, in denen sie in den Jahren 2017 oder 2018 Gebühren gezahlt haben, bei denen Verpflegungskosten enthalten waren oder unklar war, ob Stromkosten enthalten waren, überprüfen und Rückerstattungsansprüche einleiten. Das Ergebnis baten wir uns mitzuteilen.

Ferner baten wir darauf hinzuwirken, dass § 65 Absatz 1 SGB II geändert wird. Die Vorschrift enthält eine Regelung für die Vergangenheit („bis zum 31. Dezember 2018“). Diese sollte entweder gestrichen oder verlängert werden. Im Falle einer Verlängerung sollte überlegt werden, auch isolierte Pauschalen für Verpflegung einerseits und Haushaltsenergie andererseits einzuführen.

Wir baten um Stellungnahme.

4.1.4 Stellungnahme

Das BMAS weist nochmals darauf hin, dass es vom Land C bereits mit Erfolg 21.204.632,12 Euro wegen fehlerhafter Abrechnungen bei der Bundesbeteiligung an den Ausgaben für Unterkunft und Heizung zurückgefordert habe.

Es werde die Abrechnung von Stromkosten bei dem bereits laufenden Austausch mit dem Land D wegen der flüchtlingsinduzierten Bedarfe für Unterkunft und Heizung ansprechen.

§ 65 Absatz 1 SGB II sollte trotz des Fristablaufs noch aufrechterhalten bleiben, solange dazu ggf. noch Rechtsstreitigkeiten oder Prüfungen anhängig seien. Dies sollte vor einer Streichung zunächst geklärt werden. Für eine Verlängerung oder eine Wiedereinführung bestehe derzeit keine Veranlassung. Da die Regelung zu einer geminderten Auszahlung der Regelbedarfsleistung geführt habe, sei sie verfassungsrechtlich sensibel gewesen und sollte nicht länger als notwendig angewandt werden. Sie habe zwar für alle Gemeinschaftsunterkünfte ohne Selbstversorgungsmöglichkeit gegolten, sei aber hauptsächlich dadurch veranlasst worden, dass als Flüchtlinge anerkannte und dadurch dem SGB II unterfallende Personen länger als vorgesehen in Flüchtlingsunterkünften hätten verbleiben müssen. Diese spezifische Unterbringungsproblematik dürfte sich inzwischen entspannt haben.

4.1.5 Abschließende Würdigung

Das BMAS hat Rückerstattungsansprüche gegen das Land C durchgesetzt und die Prüfung solcher Ansprüche gegen das Land D eingeleitet. Wir bitten, das Ergebnis dieser Prüfung und das weiter Veranlasste mitzuteilen.

Ferner sollte das BMAS klären, ob noch Rechtsstreitigkeiten oder Prüfungen zu § 65 Absatz 1 SGB II anhängig sind. Wenn dies nicht der Fall ist, sollte das BMAS auf eine Streichung der Vorschrift hinwirken.

4.2 Jobcenter erbrachten Leistungen für Unterkunft und Heizung, ohne zu überprüfen, ob die Bewohner der Unterkünfte Leistungsberechtigte waren

4.2.1 Ausgangslage

§ 7 SGB II regelt, welche Personen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten. Es handelt sich dabei um erwerbsfähige Leistungsberechtigte (§ 7 Absatz 1 SGB II) und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben (§ 7 Absätze 2, 3 und 3a SGB II).

4.2.2 Festgestellter Sachverhalt

Bei dem Jobcenter D waren in Gebührenbescheiden, die sich jeweils an ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft richteten, die übrigen Bewohner der jeweiligen Unterkunft nicht namentlich aufgeführt, sondern lediglich deren Zahl angegeben. Das Jobcenter übernahm die Gebühren als Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, ohne zu klären, ob es sich bei den betreffenden Personen um Mitglieder der Bedarfsgemeinschaften handelte.

Beispiel 6:

Mit einem an den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gerichteten Gebührenbescheid vom 1. Januar 2018 wurde ihm mitgeteilt, dass für die Unterbringung „von Ihnen/Ihrer Familie“ ab dem 1. Januar 2018 monatlich 7 044 Euro (für vier Erwachsene und acht Minderjährige) zu zahlen seien. Das Jobcenter übernahm die Gebühren als Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, ohne zu klären, ob es sich bei den betreffenden Personen um Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft handelte.

4.2.3 Vorläufige Würdigung

Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende stehen ausschließlich den in § 7 SGB II aufgeführten Personen (Leistungsberechtigte) zu. Das Jobcenter hätte deshalb die Unterkunftskosten nicht übernehmen dürfen, ohne zu klären, ob es sich bei den untergebrachten Personen um Leistungsberechtigte handelte.

Die Kommune D sollte dafür sorgen, dass in die Gebührenbescheide künftig die Namen der Bewohner aufgenommen werden. Das Jobcenter D sollte Gebühren nur für im Gebührenbescheid namentlich aufgeführte Leistungsberechtigte als Kosten der Unterkunft übernehmen.

Wir baten um Stellungnahme.

4.2.4 Stellungnahmen

Das BMAS stimmt uns zu. Es werde diesen Punkt bei dem bereits laufenden Austausch mit dem Land D wegen der flüchtlingsinduzierten Bedarfe für Unterkunft und Heizung ansprechen.

4.2.5 Abschließende Würdigung

Mit der Ankündigung des BMAS ist dieser Punkt erledigt.

Fehse Rammoser