

19. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten Orkan Özdemir (SPD)

vom 07. Dezember 2022 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 13. Dezember 2022)

zum Thema:

Unterbringungskosten für Geflüchtete

und **Antwort** vom 29. Dezember 2022 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 30. Dez. 2022)

Senatsverwaltung für Integration,
Arbeit und Soziales

Herrn Abgeordneten Orkan Özdemir (SPD)

über
den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei – G Sen –

Antwort
auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19/14 283
vom 07. Dezember 2022
über Unterbringungskosten für Geflüchtete

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

A) Wie hoch sind die aktuellen Tagessätze, die in entsprechenden Einrichtungen weiterberechnet werden?

1. in Unterkünften des LAF

- bitte detailliert nach Unterkunft

Zu A) 1.: Der Mittelwert der Tagessätze in den LAF-Unterkünften, welcher weiterberechnet wird, liegt mit Stand November 2022 bei 29,43 € pro Platz am Tag. Die Tagessätze je Einrichtung mit Stand November 2022 können der Anlage 1 zu dieser Anfrage entnommen werden (Gesamtkosten pro Platz am Tag, ohne Beratung, Betreuung, Verpflegung).

Hinsichtlich der unterkunftsbezogenen Platzkosten ist zu berücksichtigen, dass in den Kosten für die Unterkünfte sowohl Kosten für das Gebäude (z.B. Miete, Betriebs- und Nebenkosten), den Betreiber, die Sicherheitsdienstleistung und ggf. Catering enthalten sind. Je nach Objekt und vertraglich vereinbarter Leistung (z.B. Umfang der Betreuung,

Angebote für besondere Personengruppen) variieren die Kosten. Die Kostensätze verschiedener Unterkünfte sind deshalb nur eingeschränkt miteinander vergleichbar.

Bei Anlage 1 zu dieser Anfrage handelt es sich um eine Verschlussache nur für den Dienstgebrauch.

Diese Anlage wird dem Fragesteller vertraulich gesondert übermittelt.

Die in Anlage 1 zu dieser Anfrage enthaltenen Kostensätze, sowie genauen Adressen von Unterkünften sind als Verschlussache nur für den Dienstgebrauch einzustufen, weil durch die Veröffentlichung zum einen Grundrechte Dritter verletzt werden würden und zum anderen eine Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Interessen des Landes Berlin nachteilig sein kann.

Das Fragerecht und die Antwortpflicht gemäß § 45 Abs. 1 Verfassung von Berlin (VvB) unterliegen Grenzen, die durch das Bundesverfassungsgericht und den Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin näher konkretisiert worden sind. Eine derart konkretisierte Grenze stellt die Verletzung von Grundrechten Dritter dar, die bei einer Bekanntgabe der Namen der Beherbergungsbetriebe und Hotels durch den Senat verletzt würden. Hier ist das Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit betroffen. Ein mit einer Auskunftserteilung verbundener Grundrechtseingriff ist nur zulässig, wenn er in überwiegendem Allgemeininteresse erfolgt und mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist. Droht bei einer Veröffentlichung der Antwort eine Grundrechtsverletzung durch den Senat, so sind alternative Formen der Beantwortung zu suchen, die das Informationsinteresse des Abgeordnetenhauses unter Wahrung des Grundrechtsschutzes auf verhältnismäßige Weise befriedigen können.

Zunächst sind hierfür das Informationsinteresse des Abgeordneten und das grundrechtlich geschützte Geheimhaltungsinteresse des oder der Dritten unter Berücksichtigung der Bedeutung der Pflicht zur erschöpfenden Beantwortung von schriftlichen Anfragen für die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems gegeneinander abzuwägen. Die unterschiedlichen Interessen müssen einander im Wege der praktischen Konkordanz so zugeordnet werden, dass beide so weit wie möglich ihre Wirkung entfalten.

Durch die Veröffentlichung der genauen Adressen von Unterkünften droht eine Verletzung des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit sowohl der dort untergebrachten Flüchtlinge als auch der anderen Gäste und der vor Ort tätigen Mitarbeiter durch ausländerfeindliche Übergriffe.

Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nimmt im Gefüge des Grundgesetzes einen besonders hohen Rang ein. Dieses Grundrecht verpflichtet den Staat dazu, das Leben und die körperliche Unversehrtheit des Einzelnen zu schützen, das heißt vor allem, es auch vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren (BVerfG 13.06.2017, 2 BvE 1/15, juris Rz. 101). Gefahren für dieses Rechtsgut können sich ergeben, wenn durch die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage der Wohnort von Flüchtlingen einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird und als Folge ausländerfeindliche Übergriffe an diesen Orten erleichtert werden und zu befürchten sind.

Die namentliche Nennung der Betriebe ermöglicht ein einfaches Auffinden des Standortes für welche regelmäßig die bloße Eingabe des Namens in eine Suchmaschine ausreicht, um die vollständige Adresse zu erlangen, ohne das weitere Rechschritte notwendig wären. Anders als bei der Angabe von Straßennamen ohne Hausnummern ist hier keine Ermittlung von Zusatzwissen durch eine mehrschrittige Internetrecherche oder eine Ortsbesichtigung erforderlich, um die Unterkunft aufzufinden. Diese leichte Zugänglichkeit der Information ist dazu geeignet, Gelegenheitstäter zu motivieren und erhöht die Gefahr, dass ausländerfeindlich gesinnte Personen die Beherbergungsbetriebe aufsuchen und die Gäste und Mitarbeiter dort angreifen. Hier ist auch zu berücksichtigen, dass es sich bei Beherbergungsbetrieben - darunter auch kleine Pensionen oder Ferienwohnungen - und Hotels um Betriebe handelt, die oft auch andere Gäste beherbergen, sodass die Sicherheitsinfrastruktur nicht der von Gemeinschaftsunterkünften mit Wachschutz entspricht. Aufgrund des hohen Rangs des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sowie der Vielzahl, der vor potentiellen Angriffen zu schützenden Personen, nämlich wie oben dargestellt, der Flüchtlinge, der anderen Gäste sowie der Mitarbeiter der Betriebe, hat der durch die Veröffentlichung entstehende Eingriff ein erhebliches Gewicht.

Da die Grundrechtsverletzung hier in der Einschränkung des Schutzes vor rechtswidrigen Angriffen Dritter infolge der Veröffentlichung der Namen von Beherbergungsbetrieben und Hotels besteht, tritt keine Grundrechtsverletzung ein, wenn die Antwort nicht veröffentlicht wird, sondern lediglich den Abgeordneten zur Kenntnis gelangt.

Gleichzeitig ist die Anlage 1 zu dieser Anfrage durch die Nennung der Kostensätze als Verschlussache nur für den Dienstgebrauch i.S.d. § 5 Nr. 4 der Anlage 6 zur GO Abgh und § 45 Abs. 4 der GGO I i.V.m. der VSA einzustufen, da die Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Interessen des Landes Berlin nachteilig sein können. So können aus den in den Kostensätzen enthaltenen Gebäudekosten Rückschlüsse gezogen werden, die die Verhandlungsposition des Landes bei Erwerb/Anmietung/Pacht von Immobilien bzw. deren

allgemeiner Bewirtschaftung perspektivisch beeinträchtigen können. Insofern bestünde die Gefahr, dass das Land Berlin seinen Bedarf an Immobilien nicht, oder nur unter unverhältnismäßig hohem Einsatz von Steuermitteln decken kann. Die Erledigung damit verbundener staatlicher Aufgaben – wie hier die Unterbringung Geflüchteter, für die weiterhin Standorte benötigt werden – könnte so beeinträchtigt oder gefährdet werden. Die Einstufung als Verschlussache nur für den Dienstgebrauch liegt daher im öffentlichen Interesse. Das insoweit betroffene Landeswohl kann nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 124,78, 123) den Informationsanspruch des Parlamentes begrenzen.

Soweit die ausgewiesenen Kostensätze Vergütungsbestandteile Dritter (Betreiber, Sicherheitsdienstleister usw.) enthalten, ist deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen, da hieraus Rückschlüsse auf deren der Vergütung zugrundeliegende betriebswirtschaftliche Kalkulation geschlossen werden können. Insofern sind Betrieb- und Geschäftsgeheimnisse Dritter betroffen.

Bei einer Abwägung steht das Informationsinteresse des Abgeordnetenhauses hinsichtlich der Kosten für die Unterbringung Geflüchteter im Land Berlin und der damit einhergehenden Veröffentlichung der Antwort dem Recht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) sowie dem öffentlichen Interesse des Landes an der Geheimhaltung der Kostensätze gegenüber. Das Fragerecht dient als Minderheitenrecht dazu, Informationen zur Kontrolle der Regierung zu gewinnen. Diese kann der Abgeordnete nur ausüben, wenn er die hierzu notwendigen Informationen erhält. Auch die Veröffentlichung ist Teil dieses Fragerechts, weil damit Transparenz und öffentliche Diskussion ermöglicht wird. Ohne das Gewicht des so ausgestalteten Fragerechtes zu verkennen, ermöglicht die Nichtveröffentlichung der genauen Adressen der Unterkünfte sowie der Kostensätze dem Abgeordneten seine Kontrollrechte weitgehend wahrzunehmen. Eingeschränkt wird lediglich die Diskussion dessen in der Öffentlichkeit.

Schwerer zu gewichten ist demgegenüber die Verletzung des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG für eine Vielzahl betroffener Personen (wie oben dargestellt, der Flüchtlinge, der anderen Gäste sowie der Mitarbeiter der Betriebe), die durch die Nichtveröffentlichung der genauen Adressen der Unterkünfte beseitigt werden kann. Gleiches gilt für die Verletzung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung, die durch die Nichtveröffentlichung der Kostensätze beseitigt werden kann. Hierdurch wird letztlich auch eine Beeinträchtigung des Landeswohls vermieden, da

Bestimmung des Geheimhaltungsgrades einer Verschlussache auch für die Behandlung im Abgeordnetenhaus verbindlich ist (§ 6 Abs. 1 Anlage 5 zu GO Abgh.).

Die verhältnismäßig geringfügige Einschränkung des Fragerechts durch die Klassifizierung der Anlage 1 zu dieser Anfrage als Verschlussache nur für den Dienstgebrauch, mit dem ein Unterbleiben der Grundrechtsverletzungen sowie einer Beeinträchtigung des Landeswohles erreicht wird, führen dazu, dass alle Interessen so weit wie möglich ihre Wirkung entfalten können.

2. In Unterkünften nach ASOG
- bitte detailliert nach Unterkunft

Zu A) 2.: Eine detaillierte Aufstellung zu allen ASOG-Einrichtungen ist nicht möglich. Vielmehr ist unter Verweis auf die Schriftlichen Anfragen 19-11671 und 19-14124 wie folgt auszuführen: Nach Auswertungen der bezirklichen Angaben liegt der durchschnittliche Tagessatz der Unterkünfte bei 27,25 €. Als niedrigster Tagessatz wurden 6,- € angegeben, in speziellen Unterkünften kann ein Tagessatz in Höhe von bis zu 80,- € gezahlt werden. Sofern besondere individuelle Bedarfe zu berücksichtigen sind und an die Ausstattungsmerkmale der in Frage kommenden Unterkunft vor diesem Hintergrund besondere Anforderungen gestellt werden hat dies in der Regel einen höheren Tagessatz zur Folge.

B) Seit dem 01.01.2019 gibt es ein System zur Deckelung der Unterkunfts-kosten für Betroffene mit eigenem Einkommen, allerdings ausschließlich in Unterkünften des LAF.

Nachzulesen hier:

<https://berlin-hilft.com/2018/11/14/wohnen-kosten-fuer-gefluechtete-in-berlin-alle-details-ab-01-01-2019/>

https://www.berlin.de/koordfm/themen/wohnen/broschuere_rechte_plichten_als_bewohner_in_einer_laf_unterkunft_barrierefrei.pdf (ab Seite 62).

In mehreren Urteilen hat sich inzwischen herausgestellt, dass das dabei verwendete Verfahren offenbar rechtswidrig ist, vor allem, weil das LAF keine rechtsfähigen Bescheide über die Unterbringungskosten erlässt und zudem die Berechnungsgrundlage für die Kosten unklar ist. Es fehle an einer Gebührenordnung. (SG Berlin, Beschluss vom 05.11.2021 – S 90 AY 126/21, SG Berlin, Urteil vom 02.07.2021 – S 146 AY 163/20 (jeweils rechtskräftig), Eilverfahren beim SG Berlin zum Az. S 50 AY 191/21 ER: Erledigungserklärung vom 24.12.2021).

1. Wie ist das Verfahren zur Berechnung von Unterkunfts-kosten generell und auch zur Deckelung der Eigenanteile vom LAF seit 2021 geändert worden, um es rechtskräftig zu gestalten?

Zu 1.: Bei den vorgenannten Entscheidungen handelt es sich um Einzelfallentscheidungen. Bei dem Verfahren zum Az. S 146 AY 163/20 wurde die Berufung nicht zugelassen. Mangels grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache wurde auf die Einlegung einer Beschwerde gegen die Nichtzulassung verzichtet. Das Gericht ist zwar zu dem Ergebnis gekommen, dass es sich bei den Rechnungen des LAF um Verwaltungsakte handele, es hatte dabei aber die rechtliche Wertung der den Rechnungen zugrundeliegenden bzw. den Zahlungsanspruch begründenden Verträge in Form der Schuldanerkenntnisse außer Betracht gelassen. In dem Verfahren zu Az. S 90 AY 126/21 hat das Gericht entschieden, dass die Schuldanerkenntnisse öffentlich-rechtliche Verträge darstellen. Eine Entscheidung in dem vor dem Sozialgericht Berlin anhängigen Verfahren VG S 50 AY 185/21 steht noch aus.

3. Auf welcher rechtlichen Grundlage wurden seitdem Gebühren weiterberechnet?

Zu 3.: Durch die Unterzeichnung des Schuldanerkenntnisses wird ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen der unterzubringenden Person und dem Land Berlin geschlossen, auf dessen Grundlage die Rechnungstellung erfolgt. Die rechtliche Grundlage für die Rechnung ist mithin der zuvor mit der unterzubringenden Person geschlossene Vertrag. Im Rahmen der seit dem 01.01.2019 geltenden „Übergangslösung“ wurde anhand einer Kalkulation ein maximales Nutzungsentgelt berechnet. Die Kalkulation orientiert sich bereits an der Kalkulation einer Gebühr im Sinne einer Gebührenordnung. Gemessen an den dazu entwickelten Grundsätzen aus Literatur und Rechtsprechung wurde von der errechneten kostendeckenden Umlage ein Abschlag vorgenommen. Die Anwendung der „Übergangslösung“ ermöglicht dadurch eine einheitliche Deckelung der Unterbringungskosten.

4. Wann wird eine entsprechende Gebührenordnung erlassen?

5. Was ist zum Erlass einer Gebührenordnung notwendig?

Zu 4. und 5.: Gemäß § 6 Abs. 1 BerlGebBeitrG ist der Senat durch Rechtsverordnung zum Erlass von Gebühren- und Beitragsordnungen ermächtigt. Die SenIAS hat einen Entwurf einer Unterbringungsgebührenordnung erarbeitet. Bevor die Senatsvorlage erstellt wird, muss der Entwurf mit der Senatsverwaltung für Finanzen abgestimmt und das LAF sowie die Bezirke eingebunden werden. Es wird angestrebt die Gebührenordnung bis Mitte 2023 in Kraft treten zu lassen.

6. Woran scheiterte deren Erlass bisher?

Zu 6.: Bis jetzt gab es in Berlin keine Gebührenordnung für die öffentlich-rechtlich veranlasste Unterbringung. Für die Erarbeitung des Entwurfs der Gebührenordnung war eine umfassende juristische Prüfung mehrerer Sachverhalte und eine Abstimmung innerhalb der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales erforderlich. Darüber hinaus musste ermittelt werden, welche Kostenpositionen bei der Gebührenkalkulation ansatzfähig sind. Für die Gebührenkalkulation wurde anhand der ansatzfähigen Kosten eine kostendeckende Gebührenobergrenze ermittelt. Die Gebührenhöhe ist auf ihre Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Gebührengrundsätzen zu prüfen. Dazu wurden von der Rechtsprechung zahlreiche Ansätze entwickelt. Es muss vor allem berücksichtigt werden, dass es sich bei der öffentlich-rechtlichen Unterbringung um eine staatliche Verpflichtung zur Vermeidung der Wohnungslosigkeit handelt. Eine der wesentlichen Aufgaben im Laufe der Arbeiten an der Gebührenordnung war dementsprechend die Gebührenhöhe anhand der vorgenannten Grundsätze festzulegen und ein detailliertes und rechtssicheres Verfahren zur Erhebung der Gebühren zu erarbeiten.

7. Wie berechnet das LAF oder die jeweiligen Bezirke Unterkunftskosten an BewohnerInnen bis zum Erlass einer Gebührenordnung weiter?

Zu 7.: Bis zum Erlass der Gebührenordnung gilt die seit dem 01.01.2019 geltende „Übergangslösung“, mit der im Lichte des Sozialstaatsprinzips reduzierte Eigenanteile kalkuliert worden sind. Ziel dieser Lösung ist unter anderem, dass die Bewohner:innen nicht die kompletten Kosten des Unterkunftsplatzes, sondern lediglich einen reduzierten Eigenanteil bezahlen müssen.

C) Gleiches gilt vermutlich auch für die Weiterbelastung von Kosten, die bei der Unterbringung nach ASOG entstehen.

1. Auf welcher rechtlichen Grundlage werden diese Kosten berechnet?
2. Wie und auf welcher Grundlage werden Kosten an Betroffene weiterbelastet? Wie ist hier das entsprechende Verfahren?

Zu C) 1. und 2.: Die Bezirksämter sind gemäß Nr. 19 Zuständigkeitskatalog des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (ASOG Bln) verantwortlich für die Ordnungsaufgaben bei Wohnungslosigkeit. Anders als Unterkünften, die durch das LAF vertragsgebunden sind, handelt es sich bei Unterkünften, die der Unterbringung nach ASOG Bln dienen, in der Regel um vertragsfreie Unterkünfte. Die jeweiligen Tagessätze werden mit dem zuständigen Bezirksamt verhandelt, wobei bei

der Preiskalkulation diverse Faktoren, wie z.B. Größe der Unterkunft, Umfang Personal und Wachschatz, der Zustand der Immobilien und Grundstücksflächen der z.B. Auswirkungen auf anfallende Betriebskosten hat, Barrierefreiheit, Berücksichtigung besonderer Bedarfe, etc., als Grundlage hat.

Die Untergebrachten sind zur Entrichtung der Tagessatzkosten verpflichtet, was in der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle über eine Bedarfsdeckung im Rahmen von laufenden Leistungen nach SGB II oder SGB XII, als Kosten der Unterkunft erfolgt.

D) In der aktuellen Situation werden bereits bestehende Unterkünfte teilweise drastisch höher und dichter belegt als bisher. Die Fixkosten der jeweiligen Unterkunft erhöhen sich dabei ja nur bedingt. Vielmehr werden in einer bereits bestehenden Unterkunft „lediglich“ mehr Menschen gleichzeitig untergebracht.

1. Wird diese Höherbelegung bei gleichbleibenden Kosten bei einer Weiterberechnung an Betroffene entsprechend berücksichtigt, sodass die Kosten pro Tag und Platz sinken?
2. Werden die damit ebenfalls deutlich abgesenkten Qualitätsstandards ebenfalls in geringeren Tagessätzen berücksichtigt?

Zu D) 1. und 2.: Die Verdichtung erfolgt mit Augenmaß (z.B. keine familienfremden Belegungen) und muss einzig mit dem Ziel vorgenommen werden, Obdachlosigkeit zu vermeiden, da die Ankunftsahlen deutlich schneller steigen, als mit der Akquise von qualitätsgesicherten Unterkünften neue Plätze geschaffen werden können. Eine solche Entwicklung ist im Bereich der Unterbringungen nach dem ASOG nicht feststellbar.

Es gibt ebenfalls keine Kostenveränderungen, die das LAF weiterberechnen könnte. Die Verträge mit den Betreibern sehen festgelegte Pro-Platz-Tagessätze vor, die auch bei vereinbarter Überschreitung der ursprünglichen Kapazität berechnet werden (wie auch bei einer Unterbelegung nur die belegten Plätze bezahlt werden). Auch eine damit einhergehende Erhöhung des Personalschlüssels in den Unterkünften wirkt sich nicht auf die unterkunftsspezifischen Kostensätze pro belegtem Platz aus. Diese Regelung soll den Betreibern ein gewisses Maß an Planungssicherheit auch bei schwankenden Belegungszahlen verschaffen.

Das LAF und die Betreiber der vertraglich gebundenen und qualitätsgesicherten Unterkünfte können auch unter den angespannten Rahmenbedingungen die gesetzlichen Qualitätsstandards, die sich aus dem Rahmenhygieneplan ergeben, einhalten. Es ist auch hier keine Reduzierung der Unterbringungskosten abzuleiten.

Berlin, den 29. Dezember 2022

In Vertretung

Alexander Fischer
Senatsverwaltung für Integration,
Arbeit und Soziales