

Titel:

Erfolgreiche Normenkontrolle gegen die Regelungen zur Erhebung von Benutzungsgebühren für staatliche Flüchtlingsunterkünfte

Normenketten:

GG Art. 20 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3

KG Art. 21 Abs. 1, Art. 21 Abs. 3

DVAsyl § 23

Leitsätze:

1. Nach Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 KG hat der Ordnungsgeber als zuständiges Rechtssetzungsorgan über die Höhe des Gebührensatzes innerhalb der gesetzlichen Schranken nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Auch wenn ihm insoweit ein Gestaltungsspielraum zukommt, darf er die Höhe der Gebühr nicht nach anderen Maßstäben als nach dem Aufwand der in Anspruch genommenen Einrichtung (Kostendeckungsprinzip) und nach der Bedeutung der Leistung für den Benutzer (Äquivalenzprinzip und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) bemessen (wie BayVGH, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 71). (Rn. 52)
2. Auch bei Annahme einer haushaltsrechtlich veranlassten Gebührenerhebungspflicht für die Benutzung staatlicher Einrichtungen bleibt es stets Sache des Ordnungsgebers, je nach der Eigenart der einzelnen Einrichtungen Ausnahmen vorzusehen, insbesondere dann, wenn sie aufgrund des Sozialstaatsprinzips geboten erscheinen (vgl. BayVerfGH, Ent.v. 28.11.1968 - Vf. 52-VII-67 -, BayVBl. 1969, 277 [278]). (Rn. 53)
3. Eine Begrenzung der Gebührenfestsetzung unter dem Gesichtspunkt des aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) abzuleitenden Verbots der Überforderung ist demzufolge jedenfalls zumindest dann in Betracht zu ziehen und gegebenenfalls auch geboten, wenn eine die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein sicherstellende, existenzhaltende Leistung ausschließlich von der staatlichen Gemeinschaft erbracht werden kann, weil sie das Leistungsvermögen eines Einzelnen übersteigt. In einer solchen Lage können Kosten, die die Allgemeinheit aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) heraus zu tragen oder vorzufinanzieren verpflichtet ist, regelmäßig nicht in voller Höhe auf den einzelnen Hilfebedürftigen umgelegt werden (wie BayVGH, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 99). (Rn. 53)
4. Bei der Bemessung entsprechender Abschläge hat der Normgeber zwar einen weitreichenden Entscheidungsspielraum. Die grundsätzliche Freiheit des Ordnungsgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die die Verordnung dieselben Rechtsfolgen knüpft und die sie damit als rechtlich gleich qualifiziert, wird allerdings durch zwei eng miteinander verbundene Leitlinien begrenzt; zum einen durch das Gebot der Ausrichtung der Abgaben- und Gebührenlast an Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung und zum anderen durch das Gebot der Folgerichtigkeit und Systemgerechtigkeit (im Anschluss an BVerfGE 127, 224 [245]; 132, 179 [189] Rn. 32; 139, 1 [13] Rn. 40; 148, 147 [184] Rn. 96). (Rn. 54)
5. Namentlich das in Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 Abs. 3 Satz 1 KG niedergelegte Äquivalenzprinzip in seiner Ausprägung als „Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit“ verlangt, dass die Benutzer je nach dem Ausmaß der Benutzung stärker oder geringer mit Gebühren zu belasten sind. Im Allgemeinen sind Benutzungsgebühren deshalb nach dem Umfang der Benutzung so zu bemessen, dass bei im Wesentlichen gleicher Inanspruchnahme der Einrichtung auch in etwa gleich hohe Gebühren und bei unterschiedlicher Benutzung diesen Unterschieden in etwa entsprechende Gebühren festzusetzen sind. Das bedeutet in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) konkret, dass Gebührenschuldner, die eine öffentliche Einrichtung in gleichem Umfang benutzen, entsprechend dem Umfang der Benutzung und dem durchschnittlich anfallenden Kostenaufwand auch in etwa gleich hohe Gebühren zu entrichten haben (wie bereits BayVGH, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 95). (Rn. 55)
6. Nach dem Gebot der Systemgerechtigkeit muss bei der Ausgestaltung des Abschlagssatzes die einmal getroffene Belastungsentscheidung „folgerichtig“ im Sinne der Belastungsgleichheit und des

Äquivalenzprinzips umgesetzt werden. Ausnahmen von einer folgerichtigen Umsetzung bedürfen eines besonderen sachlichen Grundes, der die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermag. Dabei steigen die Anforderungen an den Rechtfertigungsgrund mit dem Umfang und dem Ausmaß der Abweichung (im Anschluss an BVerfGE 138, 136 [181] Rn. 123; 139, 1 [13 f.] Rn. 40; 148, 147 [184 f.] Rn. 96). (Rn. 56)

7. Sowohl die Bindung an das Äquivalenzprinzip als auch die Verpflichtung zur Beachtung des Gebots der Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit schließen es aus, alleinstehenden oder einem Haushalt vorstehenden Personen andere - im Zweifel schlechtere - Konditionen oder Abschläge zu gewähren, als Haushaltsangehörigen (vgl. bereits BayVGh, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 96), vor allem Ehegatten. Zwischen den genannten Personengruppen bestehen im Hinblick auf die Erhebung von Benutzungsgebühren keine Differenzierungsgründe von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie die vom Verordnungsgeber vorgesehenen ungleichen Rechtsfolgen tragen könnten. (Rn. 58)

8. Die „Rolle“ einer bestimmten Person in einem Haushaltsverband ist kein für eine Festsetzung von Benutzungsgebühren tauglicher Differenzierungsgrund. Auch die zusätzliche Belastung, in einem Mehrbettzimmer mit fremden, möglicherweise einem gänzlich anderen Kulturkreis angehörenden Personen ohne jede Privatsphäre untergebracht zu sein, ist ungeachtet des jeweiligen persönlichen Empfindens individuell stets objektiv gleich hoch; dieser Umstand rechtfertigt deshalb ebenfalls keine Differenzierung danach, ob eine Person Haushaltsangehöriger, Haushaltsvorstand oder Alleinstehender ist.

9. Die Festsetzung von Benutzungsgebühren für Flüchtlingsunterkünfte hat unterkunftsbezogen und nicht mietwohnungsmarktbezogen zu erfolgen (wie bereits BayVGh, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 88; U.v. 27.5.1992 - 4 N 91.3749 u.a. -, BayVBl. 1992, 559 [560]). Zwischen den Verhältnissen auf dem allgemeinen Mietwohnungsmarkt, namentlich der Qualität der Wohnungen Armutsgefährdeter, und dem in den Flüchtlingsunterkünften des Antragstellers gebotenen „Komfort“ besteht keinerlei unmittelbarer Zusammenhang (vgl. auch VGh BW, U.v. 7.2.1994 - 1 S 1027/93 -, NVwZ-RR 1994, 325 [329]; U.v. 9.2.1995 - 2 S 542/94 -, BWGZ 1995, 392 f.). Diese können deshalb weder Grundlage einer Gebührenfestsetzung noch einer Festlegung von Abschlagssätzen sein. (Rn. 60)

10. Überhöhte eigene Gestehungskosten - etwa durch auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise an private Vermieter gezahlte Mietzinsen - können nicht an die Gebührenschuldner „weitergereicht“ werden. Wer als Vermieter oder Gebrauchsüberlasser so hohe eigene Aufwendungen hat, dass er die ortsübliche Vergleichsmiete oder das sonst übliche Leistungsentgelt überschreiten müsste, um überhaupt einen wirtschaftlichen Ausgleich zu erlangen, muss entweder unter Inkaufnahme von Verlusten zu üblichen Bedingungen „vermieten“ oder von einer entgeltlichen Gebrauchsüberlassung Abstand nehmen (wie BGH, U.v. 8.12.1981 - 1 StR 416/81 -, NJW 1982, 896 - juris, Rn. 6). (Rn. 88)

Schlagworte:

Erhebung von Benutzungsgebühren für staatliche Flüchtlingsunterkünfte, (erneute) Ungültigkeit der Gebührensatzregelung, Benutzungsgebühr, Flüchtlingsunterkünfte, Gebührensatzung, Ausnahmen, Sozialstaatsprinzip, Folgerichtigkeit, Haushaltsvorstand, Alleinstehender, Systemgerechtigkeit, Gestehungskosten

Tenor

I. § 23 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbs. und § 23 Abs. 2 Satz 5 der Verordnung zur Durchführung des Asylgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes, des Aufnahmegesetzes und des § 12a des Aufenthaltsgesetzes (Asyldurchführungsverordnung - DVAsyl) vom 1. Oktober 2019 (GVBl. 613), zuletzt geändert durch Verordnung vom 17. Juni 2020 (GVBl. 321), werden für unwirksam und unvereinbar mit

Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 GG erklärt.

II. Der Antragsgegner hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Entscheidung ist hinsichtlich der Verfahrenskosten vorläufig vollstreckbar. Der Antragsgegner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Antragsteller zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Gründe

A.

1

Die Antragsteller begehren im Wege der Normenkontrolle die Feststellung, dass § 23 der Verordnung zur Durchführung des Asylgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes, des Aufnahmegesetzes und des § 12a des Aufenthaltsgesetzes (Asyldurchführungsverordnung - DVAsyl) vom 1. Oktober 2019, bekanntgemacht im Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl.) vom 31. Oktober 2019, S. 613, zuletzt geändert durch Verordnung vom 17. Juni 2020 (GVBl. 321), unwirksam ist.

I.

2

1. Die genannte Vorschrift trat mit Wirkung vom 1. September 2016 und damit rückwirkend in Kraft (vgl. § 3 der Verordnung zur Änderung der Asyldurchführungsverordnung - DVAsyl, GVBl. 2019, 613 [615]), nachdem der Bayer. Verwaltungsgerichtshof die Vorgängerregelung vom 16. August 2016 (bekanntgemacht im GVBl. vom 31. August 2016, S. 256 [266]) mit Beschluss vom 16. Mai 2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87, Nr. 26 für unwirksam erklärt hat. Die Vorschrift hat nach der letzten Änderung vom 17. Juni 2020 (GVBl. 321) folgenden aktuellen Wortlaut:

„§ 23

3

Benutzungsgebühr

4

(1) ¹ Eine volle monatliche Benutzungsgebühr pro Person für die Inanspruchnahme einer staatlichen Einrichtung gemäß §§ 4 und 5 bemisst sich nach den bayernweit durchschnittlichen Kosten der Anschlussunterbringung im Sinne des § 5, also der Gemeinschaftsunterkünfte und staatlichen dezentralen Unterkünfte, einschließlich der Haushaltsenergie. ² Die volle Benutzungsgebühr wird ermittelt, indem die gebührenfähigen, unterkunftsbezogenen Kosten der Einrichtungen auf die möglichen Benutzer und damit auf die Gesamtkapazitäten verteilt werden. ³ Gebührenfähige Kosten sind alle betriebswirtschaftlich ansatzfähigen staatlichen Aufwendungen eines Jahres für die Anschlussunterbringung.

5

(2) ¹ Die Berechnung einer vollen Benutzungsgebühr erfolgt jeweils festbleibend für den Zeitraum 1. Juli bis 30. Juni des Folgejahres (Gebührenjahr) anhand der gebührenfähigen, unterkunftsbezogenen Kosten sowie der Gesamtkapazitäten aus dem vorangegangenen Kalenderjahr. ² Die Bekanntgabe der Höhe der sich danach ergebenden vollen Benutzungsgebühr erfolgt jeweils zum 1. Juli eines jeden Gebührenjahres durch Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration. ³ Auf die volle Benutzungsgebühr ist bei der Gebührenfestsetzung ein Sozialabschlag vorzunehmen; dabei ist zwischen alleinstehenden oder einem Haushalt vorstehenden Personen einerseits und Haushaltsangehörigen andererseits zu unterscheiden. ⁴ Für einen Platz in einem Mehrbettzimmer wird ein weiterer Abschlag vorgenommen. ⁵ Die nach den Sätzen 3 und 4 berechneten, kombinierten Abschläge von der vollen Benutzungsgebühr für die Unterbringung ergeben sich nach Maßgabe der folgenden Tabelle:

6

Zimmerkategorie	abgeschlossene Wohneinheit oder Einbettzimmer	Mehrbettzimmer bis 4-Bettzimmer	Mehrbettzimmer ab 5-Bettzimmer und sonstige Unterkünfte
alleinstehende	40%	67%	75%
„ oder einem Haushalt vorstehende Personen			
Haushaltsangehörige	60%	80%	85%

7

⁶ Ein weiterer Abschlag ist auf Antrag vorzunehmen, soweit der Gebührenschuldner begründete Anhaltspunkte dafür darlegen kann, dass die Gebühr die angemessenen tatsächlichen Aufwendungen im Sinne des § 22 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) oder des § 35 des Zwölften Buches

Sozialgesetzbuch (SGB XII) übersteigt; der Antrag kann bis spätestens drei Monate nach Bekanntgabe des jeweiligen Kostenbescheids gestellt werden und gilt solange sich die zugrunde liegenden gleichen Voraussetzungen nicht ändern für längstens die nächsten zwölf Monate.⁷ Der Abschlagsbetrag nach Satz 6 verteilt sich der Höhe nach gleichmäßig auf die Gebührenschuldner des Haushaltsverbandes.⁸ Eine abgeschlossene Wohneinheit umfasst Räumlichkeiten, die über Bad und Küche verfügen.⁹ Bei der Anzahl der Betten wird auf die Kapazität abgestellt.¹⁰ Die am ersten Tag eines Monats bewohnte Zimmerkategorie gilt auch bei Wechsel der bewohnten Zimmerkategorie während des laufenden Monats als bis zum Ende des Monats bewohnt.“ [Hervorhebungen des Senats]

8

Die Regelung wurde vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration aufgrund des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 des Kostengesetzes (KG) vom 20. Februar 1998 (GVBl. S. 43), zuletzt geändert durch § 1 Nr. 33 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl. S. 286), erlassen (vgl. GVBl. vom 30. April 2004, S. 126 und GVBl. vom 31. August 2016, S. 258).

9

2. Art. 21 KG hat, soweit im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung, folgenden Wortlaut:

10

„Art. 21

11

Benutzungsgebühren

12

(1)¹ Soweit nicht besondere Vorschriften entgegenstehen, können die zuständigen Staatsministerien im Einvernehmen mit dem Staatsministerium Rechtsverordnungen erlassen über die Gebühren und Auslagen für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen des Staates und anderer Stellen, die Aufgaben im staatlichen Auftrag wahrnehmen (Benutzungsgebühren).² Sind alle Staatsministerien zuständig, so wird die Rechtsverordnung durch die Staatsregierung erlassen.

(2)...

13

(3)¹ Die Höhe der Gebühren ist nach dem Verwaltungsaufwand der in Anspruch genommenen Einrichtung und nach der Bedeutung der Leistung für die Benutzer zu bemessen; Art. 5 Abs. 3, 5 und 6 gelten entsprechend. ...“

II.

14

1. Der Antragsteller zu 1 ist Asylbewerber und derzeit arbeitslos. Er war bis August 2020 erwerbstätig und bezieht seit 10. September 2020 Arbeitslosengeld. Er lebt in einer Unterkunft in ... H., V. *. Mit Kostenfestsetzungsbescheiden vom 27. November 2019, vom 24. März 2020, vom 7. Juli 2020, vom 27. August 2020, vom 3. September 2020 und vom 2. Oktober 2020 setzte die Regierung von Unterfranken - Zentrale Gebührenabrechnungsstelle Bayern - für den Zeitraum von April 2015 bis August 2017, Oktober 2017 bis Januar 2020 und Juni bis September 2020 gemäß § 23 DVAsyl Gebühren für Unterkunft und Haushaltsenergie fest. Gegen die Bescheide vom 27. November 2019, vom 24. März 2020, vom 7. Juli 2020, vom 27. August 2020, vom 3. September 2020 und vom 2. Oktober 2020, durch die für die Monate April 2015 bis August 2017 und Oktober 2017 bis Januar 2020 sowie Juni bis September 2020 Gebühren festgesetzt wurden, ließ der Antragsteller Klage erheben.

15

2. Der Antragsteller zu 2 ist als Flüchtling anerkannt. Er lebte in den Jahren 2015 und 2016 in einer Unterkunft in ... M. ..., R. Straße ... Mit Kostenfestsetzungsbescheiden vom 26. November 2019 setzte die Regierung von Unterfranken - Zentrale Gebührenabrechnungsstelle Bayern - gemäß § 23 DVAsyl für den Zeitraum von März 2015 bis September 2016 Gebühren für Unterkunft und Haushaltsenergie in Höhe von 2313,16 € fest. Gegen die Bescheide vom 26. November 2019, durch die für die Monate März 2015 bis September 2016 Gebühren festgesetzt wurden, ließ der Antragsteller Klage erheben.

III.

16

Mit dem am 2. November 2020 beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingegangenen Normenkontrollantrag rügen die Antragsteller die Unvereinbarkeit von § 23 DVAsyl mit höherrangigem Recht. Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor, (auch) die Bemessung der Gebühren für Unterkunft gemäß § 23 DVAsyl n.F. entbehre der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung; die Gebührenhöhe sei nicht durch zulässige Gebühreuzwecke legitimiert.

17

Zulässige Gebühreuzwecke seien nach Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 Abs. 3 Satz 1 KG diejenigen der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs. Innerhalb dieser gesetzlichen Schranken habe der Verordnungsgeber über die Höhe des Gebührensatzes nach pflichtgemäßem Ermessen zu bestimmen. Ein solches Ermessen habe der Verordnungsgeber vorliegend jedoch im Hinblick auf die konkrete Gebührenhöhe nicht ausgeübt. Das Konzept des Verordnungsgebers sehe vielmehr vor, einen am Kostendeckungsprinzip orientierten Berechnungsweg vorzugeben, mit dem die sogenannte „volle Benutzungsgebühr“ ermittelt (vgl. § 23 Abs. 1, 2 Satz 1, 2 DVAsyl) und von dieser prozentuale Abschläge vorgenommen würden (vgl. § 23 Abs. 2 Satz 3 bis 10 DVAsyl). Damit verzichte der Verordnungsgeber von vornherein auf jede Kontrolle, ob die Höhe der auf die Hilfebedürftigen umgelegten Kosten mit dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) vereinbar seien. Durch den von der Verordnung vorgegebenen Algorithmus werde eine pflichtgemäße Ermessensausübung verhindert.

18

§ 23 Abs. 2 DVAsyl verstoße darüber hinaus auch gegen das Gebot der Normenklarheit; die Vorschrift leide an inneren Widersprüchen. Nach § 23 Abs. 2 Satz 3 DVAsyl sei auf die volle Benutzungsgebühr ein Sozialabschlag vorzunehmen; dabei sei zwischen alleinstehenden oder einem Haushalt vorstehenden Personen einerseits und Haushaltsangehörigen andererseits zu unterscheiden. Gemäß § 23 Abs. 2 Satz 4 DVAsyl werde für einen Platz in einem Mehrbettzimmer ein weiterer Abschlag vorgenommen. Aus § 23 Abs. 2 Satz 5 DVAsyl ergäben sich sodann die nach den Sätzen 3 und 4 berechneten, kombinierten Abschläge nach Maßgabe der abgedruckten Tabelle, der bei einer Unterbringung in einer abgeschlossenen Wohneinheit oder einem Einbettzimmer ein Abschlag in Höhe von 40% für alleinstehende oder einem Haushalt vorstehende Personen und ein Abschlag in Höhe von 60% für Haushaltsangehörige zu entnehmen sei. Die Abschläge in Höhe von 40% bzw. 60% stellten dabei offensichtlich den Sozialabschlag (vgl. § 23 Abs. 2 Satz 3 DVAsyl) dar. Für die weiteren Kategorien „Mehrbettzimmer bis 4-Bettzimmer“ und „Mehrbettzimmer ab 5-Bettzimmer und sonstige Unterkünfte“ seien höhere Abschläge vorgesehen, die nach der Konzeption der Regelung eine Kombination aus dem „Sozialabschlag“ gemäß § 23 Abs. 2 Satz 3 DVAsyl und dem „Mehrbettzimmer“-Abschlag gemäß § 23 Abs. 2 Satz 4 DVAsyl darstelle.

19

Bei den in der Tabelle enthaltenen Werten handle es sich jedoch nicht um eine Kombination von (einheitlichen) Abschlägen nach § 23 Abs. 2 Satz 3 und 4 DVAsyl, denn die Abschläge in den jeweiligen Kategorien für einem Haushalt vorstehende Personen und für Haushaltsangehörige stimmten nicht überein. Nicht einmal das Verhältnis der jeweiligen Abschläge für die unterschiedlichen Zimmerkategorien für einem Haushalt vorstehende Personen einerseits und für Haushaltsangehörige andererseits sei übereinstimmend geregelt. Die maßgeblichen Werte würden mithin nicht durch die in § 23 Abs. 2 Satz 3 und 4 DVAsyl festgelegte Methode bestimmt; sie seien vielmehr ersichtlich frei gegriffen.

20

Mit dem Gebühreuzweck des Vorteilsausgleichs nicht in Einklang zu bringen sei schließlich auch die nach der Tabelle vorgesehene Staffelung der Gebühren für einem Haushalt vorstehende Personen einerseits und für Haushaltsangehörige andererseits, zumal dann, wenn für Haushaltsangehörige die gleichen Plätze vergeben würden, wie für Alleinstehende. Auch soziale Gründe könnten die Staffelung nicht rechtfertigen, da sie für Ehegatten genauso gelten wie für Kinder. Im Allgemeinen seien Benutzungsgebühren nach dem Umfang der Benutzung so zu bemessen, dass bei im Wesentlichen gleicher Inanspruchnahme der Einrichtung auch in etwa gleich hohe Gebühren und bei unterschiedlicher Benutzung diesen Unterschieden in etwa entsprechende Gebühren festzusetzen seien. Letzteres bedeute in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) konkret, dass Gebührenschuldner, die eine öffentliche Einrichtung in gleichem Umfang benutzten, entsprechend dem Umfang der Benutzung und dem durchschnittlich anfallenden Kostenaufwand auch in etwa gleich hohe Gebühren zu entrichten hätten. Die Festsetzung der

Gebührenhöhe begegne daher unter dem Gesichtspunkt des Äquivalenzprinzips in seiner Ausprägung als „Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit“ durchgreifenden Bedenken.

21

Die Antragsteller beantragen sinngemäß,

22

§ 23 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbs. und § 23 Abs. 2 Satz 5 DV Asyl für unwirksam zu erklären.

23

Der Antragsgegner beantragt,

24

den Antrag abzulehnen.

25

Zur Begründung ist in der Stellungnahme des Bayer. Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration vom 4. Januar 2021 im Wesentlichen ausgeführt, die Ermessensausübung bei der Festsetzung der Gebührenhöhe begegne keinen Bedenken. Die im Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 16. Mai 2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87, Nr. 26 niedergelegten Grundsätze seien beachtet worden. Die Bemessung der Gebührensätze entspreche dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip und beachte den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Eine Gebührenkalkulation finde auf der Grundlage des Mechanismus des § 23 DVAsyl statt. Dabei würden gemäß § 23 Abs. 1 Satz 1 DVAsyl die ansetzbaren Gesamtkosten der Gemeinschaftsunterkünfte und der staatlichen dezentralen Unterkünfte ermittelt. Konkret herangezogen würden solche Kosten, die unterkunftsbezogen seien, ferner Kosten, die durch bestandserhaltende Maßnahmen verursacht würden, sowie Kosten, die zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Einrichtungen anfielen. Zu den Kosten des laufenden Betriebs gehörten denknottwendig auch die Mietzahlungen, die staatlicherseits mitunter für die Anmietung der Asylunterkünfte aufzuwenden seien. Im nächsten Schritt werde die Gebührenobergrenze berechnet. Dies erfolge, indem die ermittelten bayernweiten Gesamtkosten durch die Gesamtkapazität der Gemeinschaftsunterkünfte und staatlichen dezentralen Unterkünfte geteilt würden. Bei dem sich daraus ergebenden Wert handele es sich um die sog. „volle Belegungsgebühr“ nach § 23 Abs. 1 Sätze 1 und 2 DVAsyl. Hiervon ausgehend würden sodann die Gebühren im Einzelfall festgesetzt. Durch dieses Vorgehen werde zugleich auch sichergestellt, dass die Kosten für Leerstand nicht von den einzelnen Bewohnern zu tragen seien, da die Kostenanteile auf unbelegte Plätze nicht in die erhobene Gebühr einfließen.

26

Auch das Sozialstaatsprinzip werde in Gestalt eines Sozialabschlags bei der Ermessensausübung berücksichtigt. Nach § 23 Abs. 2 Sätze 3 und 5 DVAsyl sei in jedem Einzelfall und unabhängig von der konkreten Unterbringungssituation ein allgemeiner pauschaler Sozialabschlag von 40 Prozent auf die volle Benutzungsgebühr zu gewähren. Dass davon auch Untergebrachte profitierten, die leistungsfähig genug wären, um die vollen Kosten zu tragen, werde im Interesse eines verwaltungsökonomischen Vollzugs in Kauf genommen. Ausgehend von den vollen Benutzungsgebühren für die Jahre 2015 bis 2019, welche sich in einem Korridor zwischen 591,90 Euro für das Jahr 2017 und 413,56 Euro für das Jahr 2015 bewegten (die volle Benutzungsgebühr für das Jahr 2019 sei erst nachträglich auf den Wert von 343,24 Euro korrigiert worden; ursprünglich sei ein Wert von 420,27 Euro bekanntgemacht worden), sei es zunächst notwendig gewesen, die Höhe des allgemeinen Sozialabschlags so festzulegen, dass es bei Alleinstehenden bzw. Haushaltsvorständen im Regelfall zu keiner finanziellen Überforderung der Kostenschuldner durch die Erhebung der Unterkunftsgebühren komme. Hierbei sei zu berücksichtigen gewesen, dass anerkannte Flüchtlinge in der Regel - zumindest kurz nach der Anerkennung -, wenn überhaupt, über nur sehr geringe finanzielle Mittel verfügen. Aus diesem Grund seien für die weiteren Schritte die Einkommen an der Schwelle der Armutsgefährdung bei Alleinstehenden betrachtet worden, die nach den Zahlen des Statistischen Bundesamts für den maßgeblichen Zeitraum zwischen 1.033,42 Euro (Jahr 2015) und 1.135,67 Euro (Jahr 2018) je Monat gelegen hätten. Bei derart niedrigen Haushaltseinkommen könne eine Überforderung der finanziellen Leistungsfähigkeit in der Regel nur dann ausgeschlossen werden, wenn die Gebühren, die eine Person für die Nutzung einer Asylunterkunft bezahlen müsse, so gewählt werden, dass nach deren Bezahlung noch genug Mittel für die sonstige Lebensführung verbleiben. Insoweit sei darauf abgestellt worden, welchen Anteil ihres Haushaltseinkommens Alleinlebende in der Bundesrepublik Deutschland für Wohnkosten aufzuwenden haben. Dieser Anteil habe nach den Angaben des Statistischen

Bundesamts bei Einkommen an der Schwelle zur Armutsgefährdung im Jahr 2017 bei 57,2 Prozent gelegen. Um ein Abgleiten unter diesen Schwellenwert zu verhindern und damit eine Überforderung von anerkannten Flüchtlingen auszuschließen, habe dieser Wert deutlich unterschritten werden müssen. Dieses Ziel werde bei einer typisierenden Betrachtung in jedem Falle erreicht, wenn eine alleinstehende Person nicht mehr als ein Drittel ihres verfügbaren Einkommens für Unterkunftsgebühren aufwenden müsse, da bei diesem Wert nach Abzug der Wohnkosten in der Regel noch genug freie Mittel für die sonstige Lebensführung verblieben. Der Wert entspreche in etwa der Quote, die Alleinstehende der nicht armutsgefährdeten Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland nach den Angaben des Statistischen Bundesamts im Durchschnitt für Wohnkosten aufzuwenden hätten. Für das Gebührenjahr 2017 - in dem die volle Benutzungsgebühr am höchsten gelegen habe - habe der Schwellenwert für die Armutsgefährdung 1.096,00 Euro betragen, sodass sich bei Anlegung des Grenzwerts von einem Drittel eine Obergrenze für die im Einzelfall festzusetzende Gebühr von 365,33 Euro ergebe. Um bei der höchsten vollen Benutzungsgebühr für das Jahr 2017 von 591,90 Euro diesen Höchstwert nicht zu überschreiten, sei es deshalb notwendig gewesen, den allgemeinen Sozialabschlag auf mindestens 38 Prozentpunkte festzulegen, weshalb im Rahmen des Beurteilungsspielraums des Verordnungsgebers ein allgemeiner Sozialabschlag von 40 Prozentpunkten gewählt worden sei. Dies führe für das Jahr 2017 konkret zu einer vollen Benutzungsgebühr von 355,14 Euro für eine alleinstehende bzw. einem Haushalt vorstehende Person. Um dem Umstand ausreichend Rechnung zu tragen, dass im konkreten Einzelfall, trotz des großzügigen Sozialabschlags gleichwohl eine Überforderung bestehen könne, weil die Gebühr die angemessenen tatsächlichen Aufwendungen im Sinne des § 22 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) oder des § 35 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) übersteige, sehe § 23 Abs. 2 Satz 6 i.V.m. Satz 7 DVAsyl auf Antrag einen weiteren Sozialabschlag vor.

27

Die Regelungssystematik des § 23 DVAsyl werde darüber hinaus auch dem Äquivalenzprinzip gerecht. Konkret sei in § 23 Abs. 2 Sätze 4 und 5 DVAsyl eine Klassifizierung in drei nach Wertigkeit für den Benutzer bemessene Unterkunftsarten (Einzelbett/abgeschlossene Wohneinheit/Zimmer mit bis zu vier Betten, Zimmer mit mehr als vier Betten) jeweils mit eigenen prozentualen Abschlägen vorgesehen, die gegebenenfalls ebenfalls - zusätzlich zum allgemeinen Sozialabschlag - von der vollen Benutzungsgebühr in Abzug zu bringen seien. Dadurch werde sichergestellt, dass für Unterkünfte, die aufgrund der belegbaren Betten für den Einzelnen einen geringeren Nutzen haben, eine niedrigere Gebühr fällig werde. Für die Kategorie der Einzelzimmer bzw. abgeschlossenen Wohneinheit sei es nicht erforderlich, einen weiteren Abschlag zu gewähren, da bereits die sich aufgrund des Sozialabschlags von 40 Prozent ergebenden Unterkunftsgebühren in dieser Kategorie für Alleinstehende und Haushaltsvorstände zu einer Vereinbarkeit mit dem Äquivalenzprinzip führten. Auch wenn Ausstattung und Komfort von Asylbewerber- und Flüchtlingsunterkünften in der Regel nicht mit einer Privatwohnung gleichzusetzen seien, sei diesem Umstand durch den großzügigen Abschlag von 40 Prozent doch gleichwohl angemessen Rechnung getragen. Ein Einzelzimmer bzw. eine abgeschlossene Wohneinheit bringe einen Wohnwert mit sich, der mit rd. 350 Euro nicht zu hoch veranschlagt sei. Auch ein Vergleich mit den Obdachlosengebührensatzungen bayerischer Kommunen zeige, dass Monatsgebühren für abgeschlossene Wohneinheiten bzw. Einzelzimmern in Obdachlosenunterbringungen in einem Bereich von 350,00 Euro durchaus üblich seien (Stadt Coburg 2014: 300, 00 Euro; Stadt Passau 2017: um 300,00 Euro; Stadt Aschaffenburg 2016: bis zu 497,00 Euro für angemietete Unterkünfte). Auch ein Blick auf andere Gebührenordnungen für die Benutzung von Asylbewerberunterkünften mache deutlich, dass Gebühren für abgeschlossene Wohneinheiten in einem Bereich von 350,00 Euro als angemessen anzusehen seien (Landeshauptstadt München 2017: 393,30 Euro; Stadt Rosenheim 2016: 300,00 Euro, [allerdings] unabhängig davon, ob Einzel- oder Mehrbettzimmer). In Folge der geringeren Wertigkeit von Mehrbettzimmern sei es aufgrund des Äquivalenzprinzips allerdings notwendig, bei diesen einen (weiteren) Abschlag vorzunehmen. Dabei sei bei Mehrbettzimmern bis zu vier Betten ein Abschlag auf die volle Benutzungsgebühr von insgesamt 67 Prozent festgelegt worden. Könne in einer Wohneinheit eine Privatsphäre nicht gewährleistet werden, so sei ohne weiteres davon auszugehen, dass sich deren Wert um etwa die Hälfte reduziere. Diesem Umstand werde dadurch Rechnung getragen, dass in den beschriebenen Fällen von den nach dem allgemeinen Sozialabschlag von 40 Prozent verbleibenden 60 Prozent der vollen Gebühr noch einmal weitere 27 Prozentpunkte, also fast die Hälfte, abgezogen werden. Dieser weitere Abschlag führe dazu, dass sich die Gebühr gegenüber einem Einbettzimmer bzw. einer abgeschlossenen Wohneinheit um 45 Prozent reduziere. Betrachte man die im Einzelfall festzusetzende Gebühr für das Jahr

2017 in dieser Kategorie, die bei 195,33 Euro liege, bestätige sich die Angemessenheit der Gebühr auch im Vergleich zu den Gebühren bayerischer Kommunen in vergleichbaren Fällen. Bei einem Platz in einem Mehrbettzimmer mit über vier Betten sei eine weitere Erhöhung des Abschlags auf insgesamt 75 Prozent von der vollen Benutzungsgebühr vorgesehen. Konkret werde die Benutzungsgebühr im Verhältnis zur vollen Benutzungsgebühr um weitere 8 Prozentpunkte reduziert, was im Vergleich zur höheren Zimmerkategorie (Mehrbettzimmer bis zu vier Betten) zu einer weiteren Reduktion der Gebühr um 25 Prozent führe. Dieser Abschlag von einem Viertel sei notwendig, um dem Umstand der weiteren Abnahme des Wohnwerts, je mehr Personen zusammen in einem Zimmer wohnen müssen, gerecht zu werden. Der weitere Abschlag müsse dabei aber nicht so groß ausfallen, wie zwischen Einzelbettzimmer und Mehrbettzimmer bis zu vier Betten, da der wesentliche Verlust des Wohnwerts bereits mit dem Einbüßen der Privatsphäre eintrete, was schon in einem Zweibettzimmer der Fall sei. Die Reduktion um ein weiteres Viertel sei deshalb angemessen. Die Angemessenheit der zu zahlenden Gebühr in dieser Kategorie zeige sich auch, wenn man die im Einzelfall zu zahlenden Gebühren, für das Gebührenjahr 2017 ein Betrag von 147,97 Euro, mit anderen Gebührensatzungen aus den Bereichen der Obdachlosen- und Flüchtlingsunterbringung vergleiche. Gebühren für die Nutzung von Mehrbettzimmern lägen dort in den meisten Fällen in einem Bereich von 150 Euro.

28

Auch die Erhebung unterschiedlicher Gebühren von Alleinstehenden bzw. Haushaltsvorständen und Haushaltsangehörigen sei mit dem Äquivalenzprinzip nicht unvereinbar. Es sei zwar zutreffend, dass es zu einer Spreizung der Gebühren zwischen der dem Haushalt vorstehenden Person und Haushaltsangehörigen komme. Trotzdem gehe die Gebührenberechnung selbstverständlich vom Grundprinzip „gleiches Geld für gleiche Leistung“ aus. Die unterschiedliche Gebührenhöhe - ausgehend von einer „Grundgebühr“, die für jeden gleich hoch sei - resultiere aus der vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof im Beschluss vom 16. Mai 2018 - 12 N. 18.9 -, EzAR-NF 87, Nr. 26 ausdrücklich zugelassenen Absenkung der Gebühren für Haushaltsangehörige aus sozialen Gründen. Dem folgend, werde Haushaltsangehörigen ein erhöhter Sozialabschlag i.H.v. 60 Prozentpunkten gewährt, da es in der Regel zu einer Überforderung von Familien kommen würde, wenn für jedes Mitglied des Haushalts eine „Normalgebühr“ verlangt werde, dies gelte insbesondere für größere Familien. Die so gewährte Entlastung von Familien sei auch im Hinblick auf den Umstand gerechtfertigt, dass die Absenkung auch für Ehegatten oder volljährige Haushaltsangehörige und nicht nur für die minderjährigen Kinder des Haushaltsvorstands gelte. Es könne in der Regel nicht davon ausgegangen werden, dass das Haushaltseinkommen signifikant ansteige, wenn in einem Haushalt mehrere volljährige Personen lebten. Vielmehr werde in der Regel nur eine Person im Haushaltsverband einen wesentlichen Beitrag zur Bestreitung des Familieneinkommens leisten. So hätte beispielsweise eine vierköpfige Familie (zwei Erwachsene und zwei Kinder) in einer abgeschlossenen Wohneinheit im Jahr 2017 ohne den erhöhten Sozialabschlag eine Gebühr von 1420,56 Euro zu zahlen gehabt. Dies stelle jedoch, lege man das Haushaltseinkommen einer vierköpfigen Familie an der Schwelle zur Armutsgefährdung im Jahr 2017 von 2.301,67 Euro zu Grunde, eine Überforderung dar; der Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen hätte in diesem Falle über 50 Prozent betragen. Es sei deshalb notwendig, die Gebührenlast für Haushaltsangehörige deutlich abzusenken, um die finanzielle Belastung der Familien insgesamt zu reduzieren. Eine entsprechende Reduktion der Gesamtlast eines vierköpfigen Haushaltsverbands an Wohnkosten habe erreicht werden können, indem der Sozialabschlag für den Haushaltsangehörigen im Vergleich zum Haushaltsvorstand, dem ein allgemeiner Sozialabschlag von 40 Prozent gewährt werde und der damit 60 Prozent der vollen Benutzungsgebühr zu zahlen habe, um weitere 20 Prozent erhöht worden sei, sodass dieser nur noch 40 Prozent der vollen Benutzungsgebühr zu tragen habe. Die Gebührenlast einer vierköpfigen Familie liege in der geschilderten Konstellation für das Jahr 2017 aufgrund des erhöhten Abschlags nur noch bei 1063,20 Euro (richtig: 1065,42 Euro), sodass die Quote der Wohnkosten am zur Verfügung stehenden Haushaltseinkommen auf ca. 40 Prozent gedrückt werde. Eine weitere Absenkung der Gebühren für Haushaltsangehörige, etwa um die Hälfte der Gebühren des Haushaltsvorstands, wäre im Hinblick auf das Äquivalenzprinzip in seiner Ausprägung als „Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit“ schwer zu rechtfertigen gewesen. Die durch den großzügigen Abschlag von 60 Prozent erzielte Gebührenhöhe für ein Einzelzimmer bzw. eine abgeschlossene Wohneinheit sei jedoch in jedem Falle angemessen und damit mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar. Da auch bei Haushaltsangehörigen der Wert einer Wohneinheit - zwar nicht in gleichem Ausmaß wie bei fremden Personen - aber doch gleichwohl abnehme, wenn diese mit anderen zu teilen sei, werde auch bei dieser Gruppe neben dem erhöhten Sozialabschlag ein weiterer Äquivalenzabschlag auf die volle

Benutzungsgebühr von 20 Prozentpunkten auf 80 Prozentpunkte und bei Plätzen in Mehrbettzimmern mit über vier Betten ein Abschlag von 25 Prozentpunkten auf 85 Prozentpunkte gewährt. Die Höhe der darüber hinaus eingeräumten weiteren Abschläge sei dabei so gewählt worden, dass der aufgrund der Zimmerkategorie gewährte Gebührenabschlag im Vergleich zu Alleinstehenden bzw. Haushaltsvorständen geringer ausfalle. So erhalte ein Haushaltsangehöriger aufgrund der geringeren Wertigkeit eines Mehrbettzimmers bis zu vier Betten im Vergleich zu einem Einzelzimmer oder einer abgeschlossenen Wohneinheit einen um 7 Prozentpunkte niedrigeren Abschlag als ein Alleinstehender bzw. Haushaltsvorstand, was im Ergebnis dazu führe, dass der Abschlag für den Haushaltsangehörigen im Mehrbettzimmer mit bis zu vier Betten im Vergleich zum Alleinstehenden bzw. Haushaltsvorständen 26 Prozent niedriger ausfalle. In der Kategorie Mehrbettzimmer ab vier Betten sei der Abschlag für Haushaltsangehörige im Vergleich zu Haushaltsvorständen bzw. Alleinstehenden um 3 Prozentpunkte niedriger, was im Vergleich zu einem Alleinstehenden bzw. Haushaltsvorstand einen um 37,5 Prozent niedrigeren Abschlag bedeute. Damit werde dem Umstand Rechnung getragen, dass Haushaltsangehörige die Wohneinheit mit Personen desselben Haushaltsverbands und nicht mit fremden Personen zu teilen haben. Dies habe für die Wohnqualität nicht die negativen Folgen, die das Teilen einer Wohneinheit mit einer fremden Person mit sich bringe, sodass es nicht gerechtfertigt gewesen wäre, Abschläge in derselben Größenordnung zu gewähren.

29

Auch ein Widerspruch innerhalb des § 23 Abs. 2 DVAsyl, der zu einem Verstoß gegen das Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit und damit gegen das Rechtsstaatsprinzip führe, sei nicht gegeben. § 23 Abs. 2 Satz 3 DVAsyl schreibe zunächst bei alleinstehenden bzw. einem Haushalt vorstehenden Personen (in der ersten Spalte) bei einer abgeschlossenen Wohneinheit oder einem Einbettzimmer zur Ermittlung der „Grundgebühr“ einen Sozialabschlag von der sog. vollen Gebühr in Höhe von 40 Prozent vor. Um Familien zu entlasten, werde Familienangehörigen ein allgemeiner Sozialabschlag in Höhe von 60 Prozent der vollen Benutzungsgebühr gewährt, um die Kostenlast des Haushaltsverbands insgesamt zu senken und damit der besonderen Situation von Familien gerecht zu werden. Gemäß § 23 Abs. 2 Satz 4 DVAsyl sei für einen Platz in einem Mehrbettzimmer ein weiterer Abschlag vorzunehmen. Als nächster Schritt würden deshalb bei den Zimmerkategorien „Mehrbettzimmer bis Vierbettzimmer“ (Spalte 2) und „Mehrbettzimmer ab Fünfbettzimmer und sonstige Unterkünfte“ (Spalte 3) entsprechend der geringeren Leistung Äquivalenzabschläge vorgenommen und in der Tabelle ein jeweils höherer (Gesamt-)Abschlag festgelegt. Während im Rahmen der Abschlagsfestlegung bei der besten Kategorie die volle - nach dem Sozialabschlag verbleibende - Gebührenhöhe eben als angemessen erscheine (also 0 Prozent Äquivalenzabschlag), werde bei der mittleren Kategorie bei einem Alleinstehenden oder Haushaltsvorstand ein Äquivalenzabschlag von 35 Prozentpunkten vorgenommen. Bei Haushaltsangehörigen sei dagegen ein Abschlag in Höhe von 20 Prozentpunkten bei mittlerer Kategorie und 25 Prozentpunkten bei Mehrbettzimmern ab fünf Betten angemessen. Der Abschlag falle geringer aus, da diese Personen mit mindestens einer Person aus dem Haushaltsverband untergebracht seien. Die konkrete Ausgestaltung der Abschläge in der Tabelle begründe daher keinen Widerspruch zu den in § 23 Abs. 2 Sätze 3 und 4 DVAsyl festgelegten (allgemeinen) Vorgaben für die Berechnung, sondern setze diese um. Insbesondere sei in diesen Bestimmungen nicht festgelegt, dass die Abschläge für alleinstehende oder einem Haushalt vorstehende Personen und Familienangehörigen in den verschiedenen Zimmerkategorien gleich hoch sein müssten. Auch sonst seien in § 23 DVAsyl keine Regelungen enthalten, die festlegten, dass der Äquivalenzabschlag für alle Personengruppen gleich hoch ausfallen müsse.

30

Die Antragsteller sind dem mit Schriftsatz vom 10. März 2021 entgegengetreten. Mit dem Konzept, gerade keine Gebühren festzulegen, sondern nur einen Berechnungsweg vorzugeben, der nach dem Wortlaut der Verordnung die Vorgaben aus der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs vom 16. Mai 2018 - 12 N 18.9 - beachten solle, unternehme der Verordnungsgeber den Versuch, die Regelung unangreifbar zu machen. Tatsächlich zeige die Praxis der Gebührenfestsetzung jedoch, dass im Ergebnis Gebühren festgelegt würden, die auf einer Kalkulation beruhten, welche gerade nicht den Vorgaben der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs entspreche. So sei aus den vorgelegten Unterlagen ersichtlich, dass auch die Kosten für eine Ausweichunterbringung (Hotels, Pensionen, etc.) in die Kalkulation eingeflossen seien, die in der Regel deutlich höhere Kosten verursachten. Ebenfalls bei der Kalkulation berücksichtigt worden seien Erstattungen von Kosten für die kommunale Unterbringung gemäß Art. 8 AufnG, die sich nach den

kommunalen Gebührensatzungen richteten. Dort würden jedoch weiterhin Gebühren ohne entsprechende Kalkulation erhoben.

31

Ungeachtet dessen sei das System der Gebührenstaffelung nach sozialen Gründen in der vom Verordnungsgeber gewählten Form mit dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbar. Es gebe keinen sachlichen Grund, Ehegatten gebührenrechtlich so zu behandeln wie Familien mit Kindern. In der Nutzung eines Zimmers durch zwei Ehegatten gegenüber einer Nutzung durch zwei Alleinstehende bestehe keinerlei Unterschied. Eine Gebührenstaffelung nach sozialen Gründen müsse vielmehr danach ausgerichtet sein, ob Kinder in der Familie lebten, die eine Betreuung durch einen Elternteil benötigten, denn in diesem Fall reduzierten sich die Erwerbsmöglichkeiten der Eltern. Vorstellbar sei eine Entlastung für Familien etwa in der Form, dass zunächst für Kinder ein höherer Sozialabschlag als für Erwachsene gewährt und dann auf die gesamten Gebühren für Familien mit Kindern ein zusätzlicher Familienabschlag eingeräumt werde. Die unterschiedlichen Abschläge in der in § 23 Abs. 2 Satz 5 DVAsyl abgedruckten Tabelle seien dagegen inkonsistent und ersichtlich gegriffen. Darüber hinaus sei auch nicht nachvollziehbar, weshalb die Reduzierung des Wohnwerts für Zwei- bis Vierbettzimmer gleich hoch sei, sich der Wohnwert ab fünf Betten aber weiter reduzieren solle.

32

Der Verordnungsgeber lasse ferner auch unberücksichtigt, dass die Gebühren für die Unterbringung von Obdachlosen in anderen Kommunen als den von ihm genannten deutlich günstiger seien, zum Beispiel 150 Euro nach der Gebührensatzung der Stadt Bayreuth, 151,30 Euro nach der Gebührensatzung der Stadt Ingolstadt und ab 70 Euro (zuzüglich Nebenkosten) nach der Gebührensatzung der Stadt Kaufbeuren. Zahlreiche Kommunen forderten lediglich Quadratmeterpreise ab 2,40 Euro (zum Beispiel die Stadt Bamberg zwischen 5,28 und 6,65 Euro, die Stadt Nürnberg zwischen 4,70 und 7,80 Euro, die Stadt Schwabach 2,40 Euro, die Stadt Schweinfurt 5,00 Euro und die Stadt Würzburg zwischen 6,00 und 8,20 Euro). Bei Zimmergrößen zwischen 10 und 20 m² ergäben sich hieraus rechnerisch Zimmerpreise zwischen 24,00 Euro und 164 Euro monatlich.

33

Der Antragsgegner hat hierauf mit Schriftsatz vom 7. April 2021 entgegnet, eine Überforderung der finanziellen Leistungsfähigkeit könne ausgeschlossen werden, wenn den Gebührenschuldern nach Zahlung der Gebühr noch ausreichend Mittel für die sonstige Lebensführung verbleiben, weshalb dieser Gesichtspunkt als maßgebliches Kriterium für die Festlegung der Höhe des pauschalen Sozialabschlags gewählt und dabei auf das Jahr 2017 abgestellt worden sei. Auf diese Weise werde sichergestellt, dass auch in den anderen Gebührenjahren keine finanzielle Überforderung eintrete. Eine Änderung der Kostenentwicklung sei nicht zu erwarten. Diese sei seit dem Jahr 2017 rückläufig. Sollten die Kosten der Unterbringung wider Erwarten in den nächsten Jahren deutlich ansteigen, bestehe die Möglichkeit, den Sozialabschlag an die geänderten Verhältnisse anzupassen.

34

Die Höhe der in Gebührensatzungen für Obdachlosen- oder Asylunterkünfte bayerischer Kommunen vorgesehenen Gebühren hätten auf die Festlegung der Gebühr des Antragsgegners keinen Einfluss. Vergleichbare Gebührensatzungen könnten lediglich als Orientierung und Bestätigung der Angemessenheit der Gebührenhöhe dienen, weshalb diese auch in der Stellungnahme vom 4. Januar 2021 als Vergleichswerte herangezogen worden seien. An der Richtigkeit und Angemessenheit dieser Einschätzung ändere sich dadurch, dass in einzelnen Kommunen niedrigere Gebühren verlangt würden, nichts. Insoweit sei nochmals darauf hinzuweisen, dass die volle Benutzungsgebühr seit dem Jahr 2017 stark rückläufig sei mit der Folge, dass die aktuelle Gebühr für das Gebührenjahr 2020/2021 für ein Einzelzimmer bzw. eine abgeschlossene Wohneinheit für einen Alleinstehenden bzw. Haushaltsvorstand nur noch bei 192,29 Euro liege und sich damit im Bereich der im Schriftsatz der Antragsteller vom 10. März 2021 dargestellten „günstigeren“ Gebühren bewege.

35

Die vorgesehene Reduzierung der Gebühr für Haushaltsangehörige erfolge, um zu verhindern, dass es bei Haushaltsverbänden durch die Kumulation der Unterkunftsgebühren zu einer finanziellen Überforderung komme. Diese Absenkung sei nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs (B.v. 16.05.2018 - 12 N 18.9 - juris, Rn. 96) ausdrücklich zulässig. Dass beide Ehepartner einer vollzeitigen Erwerbstätigkeit

nachgingen, werde bei neu anerkannten Asylbewerbern eher die Ausnahme sein. Im Rahmen einer typisierenden Betrachtung begegne die Erhöhung des Sozialabschlags deshalb auch in der Konstellation kinderloser Ehegatten keinen rechtlichen Bedenken. Ehegatten könnten nicht mit zwei alleinstehenden Personen verglichen werden. Vielmehr hätten Eheleute oder vergleichbare Haushaltsgemeinschaften Verantwortung für einander zu tragen und mit ihrem Haushaltseinkommen gegenseitig für einander einzustehen. Bei zwei alleinstehenden Personen habe dagegen jede Person nur für sich zu sorgen. Dies rechtfertige eine ungleiche Behandlung.

36

Auch die neuerliche Behauptung der Antragsteller, die Abschlagswerte aus der Tabelle unter § 23 Abs. 2 Satz 5 DVAsyl seien inkonsistent und ersichtlich gegriffen, sei unzutreffend. Wie sich aus der Stellungnahme vom 4. Januar 2021 ergebe, sei jeder einzelne Abschlagswert bewusst gewählt und begründet. Eine noch weitere Ausdifferenzierung des Äquivalenzabschlags in Abhängigkeit von der Anzahl der in einem Zimmer untergebrachten Personen sei nicht notwendig und mit Blick auf das Äquivalenzprinzip auch nicht geboten. Im Übrigen unterliege sowohl die Abgrenzung der jeweiligen Kategorien als auch die Bemessung der einzelnen Abschläge im Rahmen einer typisierenden Betrachtung dem Gestaltungsspielraum des Ordnungsgebers. Auch die für Haushaltsangehörige zusätzlich zum erhöhten Sozialabschlag gewährten Äquivalenzabschläge bei einer Unterbringung in einem Mehrbettzimmer seien sachlich begründet. Der Wert einer Wohneinheit nehme beim Zusammenleben mit einem Haushaltsangehörigen nicht in demselben Umfang ab, wie dies bei fremden Personen der Fall sei. Das Ziel, Haushaltsangehörigen aufgrund des Zusammenlebens mit anderen Haushaltsmitgliedern Äquivalenzabschläge zu gewähren, die niedriger ausfielen als bei Alleinstehenden bzw. Haushaltsvorständen, sei durch die im Einzelnen festgesetzten Abschläge konkret umgesetzt worden.

37

Entgegen dem Vorbringen der Antragsteller seien die Vorgaben des Verwaltungsgerichtshofs (B.v. 16.05.2018 - 12 N 18.9 - juris) bei der Gebührenkalkulation beachtet worden. Zu den Kosten des laufenden Betriebes gehörten dennotwendig auch die Mietzahlungen, die staatlicherseits für die Anmietung von Asylunterkünften für sog. Ausweichunterbringungen anfielen. Dabei handele es sich um Kosten für Hotels, Pensionen oder andere Beherbergungsbetriebe, die üblicherweise auf eine vorübergehende und überwiegend kurze Nutzungszeit ausgelegt seien. Eine solche Anmietung könne notwendig sein, um kurzfristig Kapazitäten für eine Unterbringung zu schaffen. Dabei möge es zutreffen, dass die Kosten dieser Ausweichunterbringungen mit Beherbergungsverträgen oftmals höher lägen als die von Objekten bei einer längerfristigen Anmietung mit eigener Bewirtschaftung. Dieser Umstand ändere allerdings nichts daran, dass es sich bei diesen Unterkünften unzweifelhaft um Unterkünfte zur Unterbringung von Asylbewerbern handele. Die Mieten für solche Unterkünfte seien damit ansatzfähige Kosten, die bei der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen seien.

38

Mit den Vorgaben des Verwaltungsgerichtshofs vereinbar sei es des Weiteren auch, diejenigen Kosten zu erfassen, die den Landkreisen durch den Betrieb dezentraler Unterkünfte entstünden. Die Anmietung dezentraler Unterkünfte erfolge durch das staatliche Landratsamt für den Freistaat Bayern. Die Landratsämter handelten hierbei gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 3 AufnG als Staatsbehörden. Bei den von den Landratsämtern im Rahmen der dezentralen Unterbringung angemieteten Objekten handele es sich folglich um staatliche Einrichtungen. Für diese trage der Freistaat Bayern die Kosten über die Zuweisung von Ausgabemitteln und entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen für mehrjährige Mietverträge an die Landratsämter. Die entsprechenden Ausgaben seien jeweils unmittelbar auf den Staatshaushalt zu buchen und damit bei der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen.

39

Allerdings sei es in der Vergangenheit, insbesondere im Jahr 2015, entgegen der dargestellten Maßstäbe vorgekommen, dass dezentrale Unterkünfte von den Landkreisen selbst angemietet worden seien. Da die Mietverträge in diesen Konstellationen vom Landkreis als Gebietskörperschaft und nicht vom Landratsamt in Vertretung des Freistaats Bayern abgeschlossen worden seien, sei es - insbesondere bei noch laufenden (Bestands-) Mietverträgen - nicht möglich, diese Kosten direkt auf die dafür vorgesehenen Titel im Staatshaushalt zu buchen. Aus diesem Grunde erfolge die Erstattung dieser Kosten an die Landkreise über Art. 8 AufnG. Diese haushaltsrechtlich gebotene Abrechnung ändere aber nichts daran, dass es sich bei den von den Landkreisen angemieteten dezentralen Unterkünften um staatliche Einrichtungen handele, die

durch den Freistaat betrieben und abgerechnet würden, sodass auch diese Kosten im Rahmen der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen seien.

40

Eine für die Gebührenkalkulation relevante Abrechnung der Kosten dezentraler staatlicher Unterkünfte über Art. 8 AufnG erfolge außerdem dann, wenn eine landkreiseigene Liegenschaft als dezentrale Unterbringungseinrichtung genutzt werde. Auch diese Form der Kostenerstattung ändere nichts daran, dass es sich bei der dezentralen Unterkunft um eine staatliche Einrichtung handle, die das Landratsamt gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 3 AufnG als Staatsbehörde betreibe.

41

Die Unterbringung von Asylbewerbern durch kreisfreie Gemeinden in dezentralen Unterkünften stelle gemäß Art. 6 Absatz 1 Satz 2 AufnG dagegen eine Aufgabe des übertragenen Wirkungsbereiches der jeweiligen Gemeinden dar. Bei diesen Unterkünften handle es sich um kommunale Einrichtungen. Auch wenn der Freistaat Bayern die notwendigen Kosten für diese Unterkünfte unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit trage, würden die aufgewandten Mittel bei der Gebührenkalkulation nicht berücksichtigt, weil es sich insoweit nicht um staatliche Einrichtungen im Sinne des § 23 Absatz 1 Satz 1 DVAsyl handle.

IV.

42

Mit Beschluss vom 13. April 2021 hat der Senat den Antragstellern Prozesskostenhilfe unter Anwaltsbeordnung bewilligt. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte und den beigezogenen Normaufstellungsakt Bezug genommen.

B.

43

Der Senat entscheidet in Ausübung des ihm in § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO eingeräumten Ermessens durch Beschluss über die Normenkontrolle, weil er eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich erachtet (vgl. BVerwG, B.v. 6.1.1993 - 4 NB 38/92 -, NVwZ 1993, 561 - juris, Rn. 18). Handelt es sich - wie hier - um eine abgaben- bzw. gebührenrechtliche Streitigkeit, so stehen „zivilrechtliche“ Ansprüche im Sinne von Art. 6 EMRK nicht in Rede. Infolgedessen ist eine Entscheidung durch Beschluss (§ 47 Abs. 5 VwGO) zulässig (vgl. VGH BW, B.v. 7.10.2002 - 2 S 2643/01 - juris, Rn. 15). Ungeachtet dessen stehen auch ausschließlich Rechtsfragen zur Entscheidung, zu denen die Verfahrensbeteiligten sich bereits umfassend verhalten haben und die deshalb einer weiteren Vertiefung in einer mündlichen Verhandlung nicht mehr bedürfen (vgl. Panzer, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand: Juni 2017, § 47 Rn. 85). Eine Anhörung der Beteiligten hierzu ist nicht erforderlich. Dies folgt bereits daraus, dass das Gesetz das Beschlussverfahren ohne Vorankündigung erlaubt und die Beteiligten sich daher von vornherein darauf einrichten müssen, dass ohne mündliche Verhandlung entschieden wird (so ausdrücklich BVerwG, B.v. 8.9.1988 - 4 NB 15/88 -, NVwZ 1989, 245; B.v. 3.4.1992 - 7 NB 1/92 -, NVwZ-RR 1992, 405).

44

Der zulässige Normenkontrollantrag ist begründet. Die vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration in § 23 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbs. und § 23 Abs. 2 Satz 5 DVAsyl getroffene Gebührenregelung ist wegen Verstoßes gegen Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 KG unwirksam und mit Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 GG unvereinbar.

I.

45

1. Bei der auf Art. 21 KG gestützten, vorliegend allein streitgegenständlichen Regelungen des § 23 DVAsyl handelt es sich um eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 5 Satz 1 BayAGVwGO. Der Normenkontrollantrag gegen die im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 19/2019 vom 31. Oktober 2019 (S. 613) bekannt gemachte Regelung des § 23 DVAsyl vom 1. Oktober 2019, zuletzt geändert durch Verordnung vom 17. Juni 2020 (GVBl. 321), wurde mit Schriftsatz vom 2. November 2020 (Montag), eingegangen beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof per Telefax am gleichen Tage, und damit innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gestellt. Das rechnerische Fristende fiel auf Samstag, den 31. Oktober 2020 (vgl. § 57 Abs. 2

VwGO i.V.m. § 222 Abs. 1 ZPO, §§ 187 Abs. 1, 188 Abs. 2, 1. Alt. BGB). Gemäß § 57 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 222 Abs. 2 ZPO endete die Frist damit am 2. November 2020 um 24.00 Uhr.

46

2. Die Antragsteller sind auch nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Sie können geltend machen, durch § 23 DVAsyl oder dessen Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder jedenfalls in absehbarer Zeit verletzt zu werden.

47

3. Die Antragsteller haben - soweit bereits ergangen - gegen entsprechende Gebührenbescheide Klage erhoben, die demgemäß nicht in Bestandskraft erwachsen sind. Damit ist zugleich auch das allgemeine Rechtsschutzinteresse gegeben (vgl. näher Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 47 Rn. 91 f.).

II.

48

Der somit zulässige Normenkontrollantrag ist auch begründet.

49

1. Die in § 23 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbs. und § 23 Abs. 2 Satz 5 DVAsyl getroffene Gebührenregelung ist wegen Verstoßes gegen Art. 21 Abs. 1 u. Abs. 3 KG unwirksam und mit Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 GG unvereinbar.

50

a) Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen (vgl. BVerfGE 121, 108 [119]; 121, 317 [370]; 126, 400 [416]; 127, 224 [244]; 132, 179 [188]; 138, 136 [180] Rn. 121; 139, 1 [12] Rn. 38). Verboten ist daher auch ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird (vgl. BVerfGE 116, 164 [180]; 121, 108 [119]; 121, 317 [370]; 126, 400 [416]; 138, 136 [180] Rn. 121; 139, 1 [12] Rn. 38). Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Normgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfGE 75, 108 [157]; 93, 319 [348 f.]; 107, 27 [46]; 126, 400 [416]; 129, 49 [69]; 132, 179 [188] Rn. 30; 138, 136 [180] Rn. 121; 139, 1 [12] Rn. 38).

51

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Normgeber, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können (vgl. BVerfGE 117, 1 [30]; 122, 1 [23]; 126, 400 [416]; 129, 49 [68]; 138, 136 [180 f.] Rn. 122; 139, 1 [13] Rn. 39; 139, 285 [309] Rn. 71). Eine strengere Bindung des Ordnungsgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben (vgl. BVerfGE 88, 87 [96]; 111, 176 [184]; 129, 49 [69]; 138, 136 [180 f.] Rn. 122; 139, 1 [13] Rn. 39; 139, 285 [309] Rn. 71). Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind (vgl. BVerfGE 88, 87 [96]; 129, 49 [69]; 138, 138 [180 f.] Rn. 122; 139, 1 [13] Rn. 39; 139, 285 [309] Rn. 71) oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern (vgl. BVerfGE 88, 87 [96]; 124, 199 [220]; 129, 49 [69]; 130, 240 [254]; 132, 179 [188 f.] Rn. 31; 138, 136 [180 f.] Rn. 122; 139, 1 [13] Rn. 39; 139, 285 [309] Rn. 71).

52

b) Nach Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 KG hat der Ordnungsgeber als zuständiges Rechtssetzungsorgan über die Höhe des Gebührensatzes innerhalb der gesetzlichen Schranken nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Auch wenn ihm insoweit ein Gestaltungsspielraum zukommt (vgl. BVerwG, B.v. 10.5.2006 - 10 B 56/05 -, NVwZ 2006, 936 [937]; BayVGH, Urteil v. 20.6.2001 - 4 N 99.2759 -, NVwZ-RR 2002, 380 [381]; U.v. 27.5.1992 - 4 N 91.3749 u.a. -, BayVBl 1992, 559), darf er die

Höhe der Gebühr nicht nach anderen Maßstäben als nach dem Aufwand der in Anspruch genommenen Einrichtung (Kostendeckungsprinzip) und nach der Bedeutung der Leistung für den Benutzer (Äquivalenzprinzip und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) bemessen (vgl. BayVGh, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 71; siehe hierzu auch Stengel, in: Birkner/Rott/Stengel, Verwaltungskostenrecht in Bayern, Stand: 1. Juni 2020, Erl. 3c zu Art. 21 KG).

53

c) Auch bei Annahme einer haushaltsrechtlichen Gebührenerhebungspflicht für staatliche Einrichtungen bleibt es stets Sache des Ordnungsgebers, je nach der Eigenart der einzelnen Einrichtungen Ausnahmen vorzusehen, insbesondere dann, wenn sie aufgrund des Sozialstaatsprinzips geboten erscheinen (vgl. BayVerfGH, Ent.v. 28.11.1968 - Vf. 52-VII-67 -, BayVBl 1969, 277 [278]). Demzufolge ist eine Begrenzung der Gebührenfestsetzung unter dem Gesichtspunkt des aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) abzuleitenden Verbots der Überforderung zumindest dann in Betracht zu ziehen und gegebenenfalls auch geboten, wenn eine die „Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein“ (vgl. BVerfGE 40, 121 [133]; 82, 60 [80; 85]; 113, 88 [108 f.]; 123, 267 [362 f.]; BVerwGE 82, 364 [368]) sicherstellende, im wahrsten Sinne des Wortes existenzhaltende Leistung ausschließlich von der staatlichen Gemeinschaft erbracht werden kann, weil sie das Leistungsvermögen eines Einzelnen übersteigt. In einer solchen Lage können Kosten, die die Allgemeinheit aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) heraus zu tragen oder vorzufinanzieren verpflichtet ist, regelmäßig nicht in voller Höhe auf den einzelnen Hilfebedürftigen umgelegt werden (vgl. bereits BayVGh, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 99).

54

d) Bei der Bestimmung entsprechender Abschläge hat der Normgeber zwar einen weitreichenden Entscheidungsspielraum (vgl. BVerfGE 117, 1 [30]; 120, 1 [29]; 122, 210 [230]; 123, 1 [19]; 126, 400 [416 f.]; 127, 224 [245]; 132, 179 [189] Rn. 32). Die grundsätzliche Freiheit des Ordnungsgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die die Verordnung dieselben Rechtsfolgen knüpft und die sie damit als rechtlich gleich qualifiziert, wird allerdings durch zwei eng miteinander verbundene Leitlinien begrenzt; zum einen durch das Gebot der Ausrichtung der Abgaben- und Gebührenlast an Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung (vgl. BayVGh, U.v. 27.5.1992 - 4 N 91.3749 u.a. -, BayVBl. 1992, 559; B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 71 a.E.) und zum anderen durch das Gebot der Folgerichtigkeit (vgl. BVerfGE 117, 1 [30]; 121, 108 [119 f.]; 126, 400 [417]; 127, 224 [245]; 132, 179 [189] Rn. 32; 138, 136 [181] Rn. 123; 139, 1 [13] Rn. 40; 148, 147 [184] Rn. 96).

55

e) Namentlich das in Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 Abs. 3 Satz 1 KG niedergelegte Äquivalenzprinzip in seiner Ausprägung als „Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit“ verlangt, dass die Benutzer je nach dem Ausmaß der Benutzung stärker oder geringer mit Gebühren zu belasten sind (vgl. BayVGh, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 95; siehe auch Stengel, in: Birkner/Rott/Stengel, Verwaltungskostenrecht in Bayern, Stand: 1. Juni 2020, Erl. 3c) zu Art. 21 KG). Im Allgemeinen sind Benutzungsgebühren deshalb nach dem Umfang der Benutzung so zu bemessen, dass bei im Wesentlichen gleicher Inanspruchnahme der Einrichtung auch in etwa gleich hohe Gebühren und bei unterschiedlicher Benutzung diesen Unterschieden in etwa entsprechende Gebühren festzusetzen sind. Das bedeutet in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) konkret, dass Gebührenschuldner, die eine öffentliche Einrichtung in gleichem Umfang benutzen, entsprechend dem Umfang der Benutzung und dem durchschnittlich anfallenden Kostenaufwand auch in etwa gleich hohe Gebühren zu entrichten haben (vgl. BayVGh, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 95; siehe auch VG Stuttgart, Urteil v. 3.8.1994 - 16 K 2326/94 -, InfAuslR 1994, 408 [409] für Asylbewerberunterkunft).

56

f) Nach dem Gebot der Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit (vgl. hierzu Osterloh/Nußberger, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 98 ff.; Boysen, in: v. Münch/ Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 85 ff.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 3 Rn. 34 u. 54) muss bei der Ausgestaltung des Abschlagsatzes die einmal getroffene Belastungsentscheidung „folgerichtig“ im Sinne der Belastungsgleichheit und des Äquivalenzprinzips umgesetzt werden (vgl. BVerfGE 117, 1 [30 f.]; 120, 1 [29]; 121, 108 [120]; 126, 400 [417]; 132, 179 [189] Rn. 32; 138, 136 [181] Rn. 123; 139, 1 [13] Rn. 40; 139, 285 [309 f.] Rn. 72; 148, 147

[184] Rn. 96). Ausnahmen von einer folgerichtigen Umsetzung bedürfen eines besonderen sachlichen Grundes (vgl. BVerfGE 117, 1 [31]; 120, 1 [29]; 126, 400 [417]; 127, 224 [245]; 132, 179 [189] Rn. 32; 138, 136 [181] Rn. 123; 139, 1 [13 f.] Rn. 40; 139, 285 [309 f.] Rn. 72; 148, 147 [184] Rn. 96), der die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermag. Dabei steigen die Anforderungen an den Rechtfertigungsgrund mit dem Umfang und dem Ausmaß der Abweichung (vgl. BVerfGE 138, 136 [181] Rn. 123; 139, 1 [13 f.] Rn. 40; 139, 285 [309 f.] Rn. 72; 148, 147 [184 f.] Rn. 96).

57

g) Als besondere sachliche Gründe für Ausnahmen von einer folgerichtigen Umsetzung und Konkretisierung abgaberechtlicher Belastungsentscheidungen erkennt die Rechtspraxis neben außerfiskalischen Förderungs- und Lenkungszielen, namentlich solchen aus Gründen des Sozialstaatsgebots, auch Typisierungs-, Pauschalierungs- und Vereinfachungsanforderungen an (vgl. BVerfGE 120, 1 [30]; 122, 210 [231 ff.]; 127, 224 [245 f.] 138, 136 [181 f.] Rn. 124; 148, 147 [185] Rn. 98), die die Besonderheiten des einzelnen Falles notgedrungen vernachlässigen. Die ungleiche Wirkung auf die Gebührenschuldner darf allerdings ein gewisses Maß nicht übersteigen. Vielmehr müssen die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit dieser notwendig verbundenen Ungleichheit der abgabenrechtlichen Belastung stehen (vgl. BVerfGE 110, 274 [292]; 117, 1 [31] sowie 96, 1 [6]; 99, 280 [290]; 105, 73 [127]; 116, 164 [182 f.]; 120, 1 [30]; 127, 224 [246]). Außerdem darf die Typisierung keinen atypischen Fall als Leitbild wählen, sondern muss sich realitätsgerecht am typischen Fall orientieren (vgl. BVerfGE 27, 142 [150]; 112, 268 [280 f.]; 117, 1 [31]; 120, 1 [30]; 127, 224 [246]).

58

2. Gemessen an diesen Maßstäben und Grundsätzen ist der Ordnungsgeber zwar nicht gehindert, die von ihm aus Gründen des Sozialstaatsgebots (Art. 20 Abs. 1 GG) für geboten erachteten „Sozial“- und „Mehrbettabschläge“ (§ 23 Abs. 2 Sätze 3 und 4 DVAsyl) pauschal in der Form eines bestimmten Prozentsatzes festzulegen und auf eine individuelle Prüfung des konkreten Einzelfalles aus Gründen der Praktikabilität zunächst (vgl. § 23 Abs. 2 Satz 6 DVAsyl) zu verzichten, sofern die Gebührenfestsetzung sich insgesamt als angemessen erweist (vgl. hierzu unten B.II.4.); es ist ihm jedoch untersagt, allein stehenden oder einem Haushalt vorstehenden Personen andere - im Zweifel schlechtere - Konditionen oder Abschläge zu gewähren (vgl. § 23 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbs., Abs. 2 Satz 5 DVAsyl), als eventuell vorhandenen weiteren Haushaltsangehörigen (vgl. bereits BayVGH, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 96), vor allem Ehegatten. Dies gilt sowohl hinsichtlich des „Sozial“- als auch des „Mehrbett-Abschlages“. Zwischen den genannten Personengruppen bestehen im Lichte der von Verfassungen wegen gebotenen strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung (vgl. BVerfGE 130, 52 [66]; 133, 377 [407] Rn. 74 ff.; 141, 1 [38] Rn. 93 ff.) mit Blick auf die Erhebung von Unterbringungsgebühren keine Differenzierungsgründe von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie die vom Ordnungsgeber vorgesehenen ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen könnten (vgl. BVerfGE 108, 52 [67 f.]; 122, 39 [52 f.]; 130, 52 [66]; 133, 377 [408] Rn. 76).

59

a) Das in Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 Abs. 3 Satz 1 KG niedergelegte Äquivalenzprinzip in seiner Ausprägung als „Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit“ steht dem entgegen. Dieses verlangt, dass die Benutzer je nach dem Ausmaß der Benutzung stärker oder geringer mit Gebühren zu belasten sind (vgl. BayVGH, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 95; siehe auch Stengel, in: Birkner/Rott/Stengel, Verwaltungskostenrecht in Bayern, Stand: 1. Juni 2020, Erl. 3c) zu Art. 21 KG). Das Ausmaß der Benutzung der Einrichtungen des Antragsgegners durch alleinstehende oder einem Haushalt vorstehende Personen ist jedoch kein anderes als bei anderen Haushaltsangehörigen auch (vgl. bereits BayVGH, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 96). Die Vorstellung des Antragsgegners, ausgehend von einer für alle „einheitlichen Grundgebühr“, könnten ohne strikte Beachtung des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) nach freiem Ermessen Abschläge gewährt werden, entbehrt jeder Grundlage.

60

Auch alleinstehende und einem Haushalt vorstehende Personen nutzen in den spartanisch eingerichteten Unterkünften des Antragsgegners lediglich Kochgelegenheit, Tisch, Spind, Bett, Dusche, WC und Waschbecken. Der den Betroffenen zur Verfügung stehende Wohn-/Schlafraum beträgt nach den aufgrund erhöhten Bedarfs mit Wirkung vom 3. August 2015 zwischenzeitlich sogar außer Kraft gesetzten „Leitlinien zu Art, Größe und Ausstattung von Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber“ vom 9. April 2010 jeweils einheitlich 7 qm (vgl. hierzu bereits BayVGH, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn.

89), gleichviel ob Alleinstehender, Haushaltsvorstand oder Haushaltsangehöriger. Gleichwohl will der Antragsgegner einem Haushalt vorstehenden und allein stehenden Personen unter Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip höhere Gebühren auferlegen als (anderen) Haushaltsangehörigen, indem er ihnen einen Sozialabschlag in gleicher Höhe versagt (vgl. § 23 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbs. i.V.m. Satz 5 DVAsyl). Dies kann im Lichte der strikten Bindung an den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und das Äquivalenzprinzip (Art. 21 Abs. 3 Satz 1 KG) nicht in Betracht kommen. Für einen derartigen Rechtsfolgeunterschied existiert kein sachbereichsbezogen hinreichend plausibler, unmittelbar einleuchtender und folgerichtiger Grund (vgl. zu diesem Maßstab Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 3 Rn. 34; Osterloh/Nußberger, in: Sachs, GG, 8. Auflage 2018, Art. 3 Rn. 100 u. 102 jeweils m.w.N.). Die „Rolle“ einer bestimmten Person in einem Haushaltsverband ist kein für eine Festsetzung von Benutzungsgebühren tauglicher Differenzierungsgrund, mag das mit der Gebührenspreizung verfolgte Anliegen, eine Überforderung von Familien zu vermeiden, auch noch so anerkennenswert sein.

61

Der „Haushaltsvorstand“ ist kein Individuum, welches im Hinblick auf die Erhebung von Benutzungsgebühren die „Generalunkosten des Haushalts“ in besonderer Weise zu tragen hätte und dem deshalb geringere Abschläge gewährt und höhere Gebühren auferlegt werden könnten. Diese, noch dem „alten“ Bundessozialhilferecht entstammende Rechtsfigur (vgl. insoweit näher BVerwG, B.v. 30.12.1965 - V B 152.65 -, FEVS 14, 241 [242]) ist vom Bundessozialgericht ausdrücklich aufgegeben worden (vgl. BSG, U.v. 9.6.2011 - B 8 SO 11/10 R -, FEVS 63, 294 - juris, Rn.18 ff.; U.v. 23.7.2014 - 8 B SO 14/13 R -, BSGE 116, 210 - juris, Rn. 17 ff.; U.v. 23.7.2014 - 8 B SO 31/12 R -, BSGE 116, 223 - juris, Rn. 13 f.; U.v. 23.7.2014 - 8 B SO 12/13 R - juris, Rn. 13 f.); sie findet auch im SGB II/SGB XII keine Stütze mehr. Ebenso wenig kann der Umstand, dass eine erwachsene Person in bestimmten Fällen einen höheren Regelsatz (vgl. hierzu § 20 Abs. 2 SGB II, § 28 SGB XII - Anlage i.V.m. § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 u. 2 RBEG) erhält, die Festlegung einer höheren Gebühr bzw. die Gewährung eines geringeren Abschlages rechtfertigen. Die Regelsätze dienen der Befriedigung des übrigen Lebensbedarfs der Familien- bzw. Wohngemeinschaft, nicht aber der Deckung der Kosten der Unterkunft.

62

Anders als der Antragsgegner offenbar meint, ist die Anwendung des Äquivalenzprinzips und des aus ihm fließenden „Grundsatzes der speziellen Entgeltlichkeit“ auch nicht auf die Ermittlung der „vollen Benutzungsgebühr“ (§ 23 Abs. 1 u. 2 Satz 1 DVAsyl) beschränkt mit der Folge dass er über die Ausgestaltung der Höhe der Abschläge im Lichte des Sozialstaatsgebots (Art. 20 Abs. 1 GG) nach eigenem („politischen“) Ermessen auf der - noch dazu unzulässigen (vgl. hierzu unten B.II.4) - Grundlage der Verhältnisse auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt frei bestimmen dürfte. Vielmehr bleibt der Antragsgegner auch insoweit an das Äquivalenzprinzip (Art. 21 Abs. 3 Satz 1 KG) und den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) gebunden; denn andernfalls würde es ihm gestattet, sich entgegen dem Vorrang des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) von den Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage (Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 KG) zu lösen. Dass dies nicht in Betracht kommen kann, bedarf keiner weiteren Darlegung.

63

Entschließt sich der Verordnungsgeber aus Gründen der Verwirklichung des Sozialstaatsgebots (Art. 20 Abs. 1 GG) zur Gewährung von Abschlägen, so haben (auch) diese dem Äquivalenzprinzip in Gestalt des „Grundsatzes der speziellen Entgeltlichkeit“ und dem Gleichheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG) zu entsprechen, zumal dann, wenn sie - wie im vorliegenden Fall - mit bis zu 85% (!) der „vollen Benutzungsgebühr“ (vgl. § 23 Abs. 2 Satz 5 DVAsyl - Tabelle, Spalte 4) einen ganz erheblichen Umfang erreichen und sich die eigentliche „Gebühren“-Festsetzung nicht mehr in der Festlegung der „Gebühr“, sondern in der Festsetzung der zu gewährenden „Abschläge von der Gebühr“ manifestiert. Alleinstehende und einem Haushalt vorstehende Personen dürfen ohne sachlich-rechtfertigenden Grund nicht gleichheitswidrig von übrigen Personen bzw. Haushaltsangehörigen gewährten Begünstigungen ausgeschlossen werden (vgl. BVerfGE 133, 377 [407] Rn. 73; 138, 136 [180] Rn. 121; 139, 1 [12] Rn. 38; 145, 249 [297 f.] Rn. 96); dies gilt unabhängig davon, ob diese einen Anspruch auf die Begünstigung besitzen (vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 3 Rn. 14). Eine Benachteiligung kann gerade auch in der ungleichen Verweigerung der Teilhabe an einer in einer vergleichbaren Situation - der Benutzung einer öffentlichen Einrichtung - gewährten Begünstigung liegen (vgl. Jarass, a.a.O. Rn. 14). Gründe, die eine Ungleichbehandlung rechtfertigen, sind nicht ersichtlich. Im Allgemeinen sind Benutzungsgebühren nach dem Umfang der

Benutzung stets so zu bemessen, dass bei im Wesentlichen gleicher Inanspruchnahme der Einrichtung auch in etwa gleich hohe Gebühren und bei unterschiedlicher Benutzung diesen Unterschieden in etwa entsprechende Gebühren festzusetzen sind (vgl. BayVGh, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 95).

64

Das bedeutet - wie bereits erwähnt - in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) konkret, dass Gebührenschnldner, die eine öffentliche Einrichtung in gleichem Umfang benutzen, entsprechend dem Umfang der Benutzung und dem durchschnittlich anfallenden Kostenaufwand auch in etwa gleich hohe Gebühren zu entrichten haben (vgl. BayVGh, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 95; siehe auch VG Stuttgart, Urteil v. 3.8.1994 - 16 K 2326/94 -, InfAuslR 1994, 408 [409] für Asylbewerberunterkunft). Dies schließt eine unterschiedliche Festlegung von Sozialabschlägen für alleinstehende und einem Haushalt vorstehende Personen einerseits und für Haushaltsangehörige andererseits aus (vgl. auch bereits BayVGh, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 96).

65

Dem kann entgegen der Auffassung des Antragsgegners in der Stellungnahme vom 7. April 2021 nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, der Umstand, dass (auch kinderlose) Ehegatten oder vergleichbare Haushaltsgemeinschaften Verantwortung für einander zu tragen und gegenseitig mit ihrem Einkommen für einander einzustehen hätten, rechtfertigt eine ungleiche Behandlung in Form der Gewährung eines Sozialabschlags in Höhe von 60 statt 40 Prozent. Schon die dem zugrundeliegende Annahme, dass beide Ehegatten kurz nach der Anerkennung als Asylbewerber wohl nur ausnahmsweise einer vollzeitigen Erwerbstätigkeit werden nachgehen können, entbehrt einer ausreichenden Grundlage. Nach dem Mikrozensus 2017 waren in den Zuwanderungsjahren 2015 bis 2017 Frauen im Zeitpunkt der Migration durchschnittlich etwa 30 und Männer etwa 28 Jahre alt (Quelle: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, „Familien mit Fluchthintergrund“, Stand: September 2019, S. 8). Weshalb es verheirateten (kinderlosen) Paaren (gleichviel ob Männer oder Frauen) in diesem Lebensalter nicht gleichermaßen gelingen sollte, in zeitnahe Anschluss an ihre Anerkennung als Asylberechtigte eine - wenn auch zunächst einfache - Erwerbstätigkeit in Vollzeit aufzunehmen und die Erwerbslosigkeit eines der beiden (durch keinerlei Kinderbetreuungspflichten gebundenen) Ehegatten mittels genereller, einzelfallunabhängiger Einräumung eines pauschalierten („Nichterwerbstätigen-)Bonus“ in Form eines um 20 Prozent erhöhten Sozialabschlags in gleichheitswidriger Weise privilegiert werden müsste, will sich dem Senat auch vor dem Hintergrund bestehender Unterhaltspflichten nicht erschließen.

66

Vielmehr verstößt die vom Ordnungsgeber gewählte Differenzierung zugleich auch gegen Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 GG. Nach diesen besonderen Gleichheitsrechten sind Männer und Frauen, also insbesondere auch Ehegatten, gleichberechtigt (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG). Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG verpflichtet den Staat sogar ausdrücklich, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Auch darf niemand wegen seines Geschlechts (insbesondere auch nicht Ehegatten und Lebenspartner) benachteiligt oder bevorzugt werden (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG). Untersagt sind damit nicht nur direkte Ungleichbehandlungen; der Schutzbereich dieser Grundrechte ist vielmehr auch bereits dann eröffnet, wenn Regelungen - wie im vorliegenden Fall - zwar geschlechtsneutral formuliert sind, im Ergebnis aber aufgrund natürlicher Unterschiede oder aber gesellschaftlicher Bedingungen überwiegend Frauen oder Männer betreffen (vgl. BVerfGE 113, 1 [15]; 97, 35 [43]; 104, 373 [393]; BVerwGE 117, 219 [227 f.]) bzw. jedenfalls wesentlich mehr Frauen als Männer oder umgekehrt wesentlich mehr Männer als Frauen betroffen werden (vgl. zum Ganzen Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 3 Rn. 109; Nußberger, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 255, 260).

67

Letzteres ist vorliegend der Fall. Aufgrund der tatsächlichen gesellschaftlichen Bedingungen, vor allem aber dem weithin überkommenen Rollenverständnis nimmt meist der Ehemann als „Ernährer der Familie“ die Rolle des „Haushaltsvorstands“ ein mit der Folge, dass er von der seiner Ehefrau gewährten Begünstigung eines höheren Sozial- und Mehrbettabschlags ausgeschlossen bleibt. Auch diese indirekte bzw. mittelbare Ungleichbehandlung ist mit Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG unvereinbar (vgl. hierzu Jarass,

in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 3 Rn. 109 u. 110) und erklärt zugleich auch die Überwindung der antiquierten Rechtsfigur des „Haushaltsvorstands“ in Rechtsprechung und Gesetzgebung.

68

Dem Ordnungsgeber ist damit der Weg zu einer Vermeidung einer Überforderung von Familien keineswegs verschlossen; er muss seinen Regelungsansatz lediglich dergestalt wählen, dass sowohl dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und den Diskriminierungsverboten (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 GG) als auch dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) Rechnung getragen wird. Dies lässt sich beispielsweise dadurch erreichen, dass gegenüber bestimmten, besonders schutzbedürftigen Personengruppen - etwa minderjährigen Kindern im Familienverband - in Ansehung des Sozialstaatsgebots (Art. 20 Abs. 1 GG) überhaupt auf eine Gebührenerhebung verzichtet wird (vgl. auch Art. 21 Abs. 4 Satz 2 KG). Eine solche Regelung erweise sich im Lichte des Sozialstaatsgebots (Art. 20 Abs. 1 GG), dem der Antragsgegner mit seinen Abschlüssen Rechnung tragen möchte, als systemgerecht und folgerichtig, insbesondere um größere Familien vor einer Leistungsüberforderung zu schützen. Die darin zweifelsohne zum Ausdruck kommende Ungleichbehandlung mit alleinstehenden und einem Haushalt vorstehenden Personen und deren Ehegatten erföhre ihre Rechtfertigung aus der Überlegung, eine unbillige Überforderung von Familien im Lichte des Sozialstaatsgebots (Art. 20 Abs. 1 GG) in jedem Fall zu vermeiden. Allein in diesem Sinne sind zugleich auch die Ausführungen des Senats in der Entscheidung vom 16. Mai 2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF Nr. 26 - juris, Rn. 96, „eine Absenkung für Haushaltsangehörige aus sozialen Gesichtspunkten bedürfte (...) der Rechtfertigung durch eine entsprechende Begründung“, zu verstehen.

69

So ist beispielsweise bei der Erhebung von Benutzungsgebühren für kommunale Schwimmbäder eine Freistellung von Kindern bis zu einer bestimmten Altersgrenze allgemein anerkannt, eine unterschiedliche Behandlung von Erwachsenen (Haushaltsangehörigen, insbesondere Ehegatten) hingegen absolut unüblich und aufgrund der damit verbundenen Diskriminierung (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 GG) zugleich auch unzulässig. Die Behauptung des Antragsgegners, der Senat habe in seiner Entscheidung vom 16. Mai 2018 eine Absenkung von Gebühren für Haushaltsangehörige aus sozialen Gründen in der vom Antragsgegner vorgenommenen Weise „ausdrücklich zugelassen“, entbehrt deshalb jeder Grundlage. Vielmehr hätte sich dem Antragsgegner umgekehrt die Unwirksamkeit und Unvereinbarkeit einer entsprechenden Regelung mit höherrangigem Recht bereits anlässlich eines einfachen Vergleichs mit anderen aus Alltagssituationen bekannten Gebührenfestsetzungen geradezu aufdrängen müssen.

70

b) Nicht anders verhält es sich hinsichtlich der vom Antragsgegner vorgesehenen „Mehrbett-Abschlüsse“ (§ 23 Abs. 2 Satz 4 DVAsyl). Auch insoweit sind sachlich-rechtfertigende Gründe, die eine unterschiedliche Behandlung von Haushaltsangehörigen einerseits und allein stehenden und einem Haushalt vorstehenden Personen andererseits (vgl. § 23 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbs. i.V.m. Satz 4 und 5 DVAsyl) rechtfertigen könnten, nicht ersichtlich. Die Verletzung von Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 GG tritt auch insoweit selbständig hinzu.

71

Die zusätzliche Belastung, in einem Mehrbettzimmer mit fremden, möglicherweise einem gänzlich anderen Kulturkreis angehörenden Personen ohne jede Privatsphäre untergebracht zu sein, ist ungeachtet des jeweiligen persönlichen Empfindens individuell stets objektiv gleich hoch; dieser Umstand rechtfertigt deshalb keine Differenzierung danach, ob eine Person Haushaltsangehöriger, Haushaltsvorstand oder Alleinstehender ist (vgl. Tabelle in § 23 Abs. 2 Satz 5 DVAsyl). Zwischen alleinstehenden und einem Haushalt vorstehenden Personen einerseits und Haushaltsangehörigen andererseits bestehen im Hinblick auf die Unterbringung in Mehrbettzimmern keine Unterschiede von solcher Art und Gewicht, dass eine Differenzierung in der Form unterschiedlicher Abschlüsse gerechtfertigt wäre.

72

Dies gilt grundsätzlich auch insoweit als Haushaltsangehörige und einem Haushalt vorstehende Personen in einem Mehrbettzimmer gemeinsam untergebracht sind. Zwar fehlt insoweit der Gesichtspunkt der Fremdheit, allerdings fällt ungeachtet des Umstandes, dass auch dieser Personenkreis auf die Benutzung von Gemeinschaftseinrichtungen (Kochgelegenheit, Dusche und WC) angewiesen ist, aufgrund der oft mehrjährigen Unterbringung - beispielsweise bei einer fünfköpfigen Familie (2 Erwachsene, 3 Kinder) in

einem Raum von lediglich 35 qm (pro Person 7 qm) - der dauerhafte Wegfall jeder Intim- und Individualsphäre und die Notwendigkeit, schulpflichtige Kinder unterschiedlichen Alters auf engstem Raum dauerhaft betreuen zu müssen, mindestens ebenso ins Gewicht, sodass insoweit jede weitere Differenzierung einer tragfähigen Rechtfertigung entbehrt. Auch Gesichtspunkte der Typisierung und Pauschalierung können die Ungleichbehandlung nicht legitimieren - die Unterschiede in der monatlichen Gebührenhöhe sind mit 10 bzw. 13% (vgl. § 23 Abs. 2 Satz 5 DVAsyl - Tabelle, Spalten 3 u. 4) einfach zu groß.

73

Nicht zuletzt die Festlegung unterschiedlicher Mehrbettabschläge je nach Zugehörigkeit zu bestimmten Personengruppen belegt, dass die Festsetzungen des Antragsgegners der Folgerichtigkeit (Art. 3 Abs. 1 GG) entbehren und damit entgegen dem Grundsatz der Systemgerechtigkeit getroffen wurden. Darüber vermag auch das vom Antragsgegner in der Erwiderung vom 4. Januar 2021 auf der Grundlage der in § 23 Abs. 2 Satz 5 DVAsyl enthaltenen Tabelle entfaltete „Feuerwerk“ von prozentualen Horizontal-, Vertikal- und Diagonalvergleichen nicht hinwegzutäuschen. Bereits die dieser Tabelle zugrundeliegende, rechtlich nicht tragfähige Zweiteilung in alleinstehende und einem Haushalt vorstehende Personen einerseits und Haushaltsangehörige andererseits entzieht derartigen Betrachtungen die Grundlage. Statt die Vorgaben und Empfehlungen des Senats zu beachten (vgl. insbesondere BayVGH, B.v. 16.05.2018 - 12 N 18.9 - EzAR-NF Nr. 26 - juris, Rn. 96), hat der Antragsgegner sich über diese hinweggesetzt und damit zugleich auch gegen das Normwiederholungsverbot (vgl. hierzu BVerwG, U.v. 25.11.1999 - 4 CN 17/98 -, NVwZ 2000, 813 - juris, Rn. 22 m.w.N.) verstoßen. Die Verletzung der absoluten Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 GG durch Ausschluss des Ehegatten als „Haushaltsvorstand“ von der der Ehefrau gewährten Begünstigung eines deutlich höheren Sozial- und Mehrbettabschlags und damit einer wesentlich niedrigeren Gebühr tritt selbständig hinzu.

74

3. Der Senat kann daher nicht umhin, die Rechtssetzung des Antragsgegners erneut zu beanstanden und § 23 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbs. und § 23 Abs. 2 Satz 5 DVAsyl für unwirksam und unvereinbar mit Art. 21 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 KG i.V.m. Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 u. Abs. 3 Satz 1 GG zu erklären (vgl. zur Zulässigkeit der Erklärung der Unvereinbarkeit aus verfassungsrechtlichen Gründen Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 357 m.w.N.).

75

Stellt der Senat die Unwirksamkeit und Unvereinbarkeit einer Rechtsnorm mit höherrangigem Recht (Art. 21 Abs. 1 u. Abs. 3 Satz 1 KG und Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 u. Abs. 3 Satz 1 GG) fest, so folgt daraus die grundsätzliche Verpflichtung des Ordnungsgebers, rückwirkend, bezogen auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der beanstandeten Regelungen, die Rechtslage rechts- und verfassungsgemäß umzugestalten. Gerichte und Verwaltungsbehörden dürfen die betroffenen Regelungen nicht mehr anwenden, laufende Verfahren sind auszusetzen (vgl. auch BVerfGE 73, 40 [101]; 105, 73 [134]; 122, 210 [246]).

76

Da infolge der Unwirksamkeit und Unvereinbarkeit der beanstandeten Regelungen derzeit weder ein „Sozial“- noch ein „Mehrbettzimmer-Abschlag“ berechnet werden kann, entsprechende Abschläge aber sowohl aufgrund des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) als auch aufgrund der weiterhin fortbestehenden Entscheidung des Ordnungsgebers in § 23 Abs. 2 Satz 3, 1. Halbs. und § 23 Abs. 2 Satz 4 DVAsyl selbst geboten sind, kommen weitere Gebührenfestsetzungen bis zu einer Neuregelung durch den Antragsgegner, die zugleich auch die Frage der Angemessenheit der Gebührenregelung insgesamt erneut in den Blick nimmt (vgl. hierzu unten B.II 4.), nicht in Betracht.

77

Die Wirkungen der vorliegenden Entscheidung auf bereits ergangene Gebührenbescheide richten sich nach Eintritt der Rechtskraft dieses Beschlusses nach § 47 Abs. 5 Satz 3 i.V.m. § 183 VwGO. Danach bleiben unanfechtbare (bestandskräftige) oder durch rechtskräftiges verwaltungsgerichtliches Urteil bestätigte Bescheide, die auf den für unwirksam erklärten Normen beruhen, in ihren Wirkungen grundsätzlich unberührt (§ 183 Satz 1 VwGO); allerdings darf aus ihnen nicht mehr vollstreckt werden (§ 183 Satz 2 VwGO). Bereits ergangene, auf den für unwirksam erklärten Normen beruhende, aber noch nicht bestandskräftige Bescheide, sind hingegen von der erlassenden Behörde aufzuheben bzw. nach

Inkrafttreten der Neuregelung entsprechend zu korrigieren (vgl. Hoppe, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 47 Rn. 98).

78

Von § 47 Abs. 5 Satz 3 i.V.m. § 183 VwGO generell unberührt bleibt dagegen die Befugnis der erlassenden Behörde zur Aufhebung auch bereits bestandkräftiger, aufgrund der für unwirksam erklärten Normen rechtswidriger Bescheide im Wege des Wiederaufgreifens des Verfahrens im weiteren Sinne gemäß Art. 51 Abs. 5 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 BayVwVfG auf Antrag des Gebührenschuldners oder von Amts wegen (vgl. näher Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 183 Rn. 6 m.w.N.). Die erlassende Behörde hat insoweit eine Ermessensentscheidung über die Aufhebung bzw. entsprechende Anpassung der Bescheide zu treffen (vgl. Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 51 Rn. 15 m.w.N.).

79

Unter dem Gesichtspunkt der Ermessensreduzierung auf Null kann sich dabei zugleich ein Anspruch des Einzelnen auf Aufhebung bzw. Anpassung des Gebührenbescheides ergeben, wenn dessen Aufrechterhaltung schlechthin unerträglich wäre oder die näheren Umstände ergeben, dass sich eine Berufung der Behörde auf die Unanfechtbarkeit als Verstoß gegen die guten Sitten oder den Grundsatz von Treu und Glauben erweise (vgl. Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 51 Rn. 19 m.w.N.).

80

Letzteres dürfte vorliegend anzunehmen sein, denn von anerkannten weitgehend mittellosen Flüchtlingen entgegen den Anforderungen des Sozialstaatsgebots (Art. 20 Abs. 1 GG) unter Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip (Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 KG), den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und die Diskriminierungsverbote (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 GG) widerrechtlich erhobene Gebühren nicht zurückzuerstatten, müsste - nach inzwischen zweimaligem vergeblichen Anlauf, eine rechtsgültige Gebührenverordnung ins Werk zu setzen - das Anstandsgefühl aller billig und gerecht Denkenden in grober Weise verletzen. Der Antragsgegner wird deshalb - nach einer entsprechenden Neufestsetzung - auch bereits ergangene bestandkräftige Bescheide entsprechend anpassen müssen, soweit die Gebührenschuldner keine Schuldbefreiung durch das Jobcenter erfahren haben.

81

4. Ungeachtet dessen lassen die in den Antragserwiderungen vom 4. Januar und 7. April 2021 zur Frage der Angemessenheit der Gebührenfestsetzung getroffenen Annahmen und Feststellungen noch immer nicht erkennen, dass der Antragsgegner sich bereits in hinreichender Weise der Tatsache bewusst wäre, dass aufgrund der Anforderungen des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) nicht eine kostendeckende, sondern lediglich eine symbolische Erhebung von Benutzungsgebühren in Betracht kommen kann. Trotz der deutlichen Hinweise des Senats in der Entscheidung vom 16. Mai 2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 101 auf den rechtlichen Vergleichsrahmen einer Not- und Obdachlosenunterbringung finden sich in den Stellungnahmen vom 4. Januar und 7. April 2021 noch immer unzulässige Bezugnahmen auf die Verhältnisse am allgemeinen Wohnungsmarkt. Deshalb noch einmal: Die Festsetzung von Benutzungsgebühren für Flüchtlingsunterkünfte hat unterkunftsbezogen und nicht mietwohnungsmarktbezogen zu erfolgen (vgl. BayVGh, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 88; U.v. 27.5.1992 - 4 N 91.3749 u.a. -, BayVBl. 1992, 559 [560]; VGh BW, U.v. 7.2.1994 - 1 S 1027/93 -, NVwZ-RR 1994, 325 [329]; U.v. 9.2.1995 - 2 S 542/94 -, BWGZ 1995, 392 f.).

82

Für die Festsetzung von angemessenen Benutzungsgebühren für Flüchtlingsunterkünfte ist es aufgrund der von vornherein fehlenden Vergleichbarkeit der Unterkünfte des Antragsgegners mit Wohnungen auf dem allgemeinen Mietwohnungsmarkt (vgl. hierzu ausführlich BayVGh, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 88; U.v. 27.5.1992 - 4 N 91.3749 u.a. -, BayVBl. 1992, 559 [560]) vollkommen irrelevant, welchen Anteil ihres Haushaltseinkommens Alleinlebende an der Schwelle zur Armutsgefährdung im Jahr 2017 in der Bundesrepublik Deutschland für Wohnkosten aufzuwenden hatten, dass dieser Anteil 57,2 Prozent betragen hat, der Schwellenwert für die Armutsgefährdung 2017 bei 1.096,00 Euro gelegen hat, zur Vermeidung einer Überforderung darauf abgestellt worden sei, welche Quote Alleinlebende, nicht armutsgefährdete Teile der Bevölkerung für Wohnkosten aufzuwenden hatten, dass dieser Anteil bei einem Drittel des verfügbaren Einkommens liege, hiervon ausgehend die Obergrenze für die im Einzelfall festzusetzende Gebühr 365,33 Euro betrage (1.096,00 Euro : 3) und zur Unterschreitung dieses Betrages

bezogen auf die volle Benutzungsgebühr des Jahres 2017 in Höhe von 591,90 Euro ein allgemeiner Sozialabschlag ($365,33 \times 100 : 591,90 = 61,72$) in Höhe von mindestens 38 Prozent (genau: 38,28) festzulegen gewesen sei, der im Rahmen des Beurteilungsspielraums auf 40 Prozent angehoben worden sei, was für das Jahr 2017 bei einer vollen Benutzungsgebühr von 591,90 Euro eine tatsächliche Gebühr in Höhe von 355,14 Euro nach Gewährung des allgemeinen Sozialabschlags zur Folge habe. All dies entbehrt jeder Relevanz.

83

Vielmehr belegen diese Ausführungen im Gegenteil, dass der Antragsgegner nach wie vor nicht gewillt ist, eine unterkunftsbezogene Betrachtung vorzunehmen und sich stattdessen erneut in unzulässiger Weise ausschließlich an den Verhältnissen auf dem allgemeinen Mietwohnungsmarkt orientiert. Eine sachgerechte Ausübung des Rechtssetzungsermessens liegt damit nicht vor. Würde man dem Antragsgegner folgen, so bedeutete dies, dass sich die Gebührenfestsetzung nicht mehr nach den Verhältnissen in den Unterkünften, sondern - davon abgekoppelt - nach der Situation armutsgefährdeter Alleinstehender auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt richtet; denn die eigentliche „Gebühren“-Festsetzung manifestiert sich - wie bereits ausgeführt - nicht in der Festlegung der „Gebühr“, sondern in der Festsetzung der zu gewährenden „Abschläge von der Gebühr“, die der Antragsgegner dem Grunde nach nicht nach den Verhältnissen in seinen Einrichtungen, sondern in Anlehnung an die Situation armutsgefährdeter Alleinstehender auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt bestimmen möchte. Die Antragsteller schulden jedoch nicht eine fiktive, um einen Sozial- und Mehrbettabschlag geminderte Gebühr entsprechend den Verhältnissen Armutsgefährdeter auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt, sondern lediglich eine reale, auf der Grundlage der konkreten Verhältnisse in den Einrichtungen ermittelte, abzüglich eines Sozial- und Mehrbettzimmerabschlags festzusetzende Gebühr. Sie müssen sich vor allem, anders als der Antragsgegner offenbar meint, nicht so behandeln lassen, wie wenn sie bereits tatsächlich auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt untergekommen wären.

84

Zwischen den Verhältnissen auf dem allgemeinen Mietwohnungsmarkt, namentlich der Qualität der Wohnungen Armutsgefährdeter, und dem in den Flüchtlingsunterkünften des Antragstellers gebotenen „Komfort“ besteht keinerlei unmittelbarer Zusammenhang (vgl. auch VGH BW, U.v. 7.2.1994 - 1 S 1027/93 - , NVwZ-RR 1994, 325 [329] - juris, Rn. 53; U.v. 9.2.1995 - 2 S 542/94 -, BWGZ 1995, 392 f. - juris, Rn. 14). Der Antragsgegner setzt vielmehr erneut gleich, was nicht zu vergleichen und gleichzusetzen ist (so bereits ausdrücklich BayVGH, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 89 a.E.); er will auch jetzt noch nicht wahrhaben, dass seine Unterkünfte mit Mehrfachbelegung und Stockbetten, Kochgelegenheit, Bad und WC nur zur gemeinschaftlichen Benutzung, den Verhältnissen am allgemeinen Wohnungsmarkt (individuell eingerichtete, abgeschlossene Wohnungen mit Kochgelegenheit, eigenem Bad und WC) nicht entfernt entsprechen und sich infolgedessen eine solche Betrachtung von vornherein verbietet (vgl. BayVGH, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 88 u. 89). Diese kann deshalb weder Grundlage einer Gebührenfestsetzung noch einer Festsetzung von Abschlagssätzen sein. Vielmehr verstößt der Antragsgegner auch insoweit (erneut) gegen das Normwiederholungsverbot (vgl. BVerwG, U.v. 25.11.1999 - 4 CN 17/98 -, NVwZ 2000, 813 - juris, Rn. 22 m.w.N.). Die Untauglichkeit der Verhältnisse am allgemeinen Wohnungsmarkt für die Festsetzung der Gebühren von Flüchtlingsunterkünften hat der Senat bereits in der in Rechtskraft erwachsenen Entscheidung vom 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 88, 89 u. 101) ausdrücklich festgestellt.

85

Eine bayernweite Gebührenfestsetzung für das vom Antragsgegner maßstabsbildend zugrunde gelegte Jahr 2017 in Höhe von monatlich 355,14 Euro für die Unterbringung einer alleinstehenden oder einem Haushalt vorstehenden Person in einem Einzelzimmer einer Flüchtlingsunterkunft entbehrt vor dem Hintergrund des den Antragsgegner bindenden Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) und des den Betroffenen gebotenen, äußerst reduzierten „Komforts“ jeder tragfähigen Grundlage. Insbesondere kann der Einwand des Antragsgegners, der „großzügige“ Sozialabschlag von 40 Prozent berücksichtige die unterschiedliche Ausstattung von Privatwohnungen einerseits und Asylbewerber- und Flüchtlingsunterkünften andererseits bereits in ausreichendem Maße, nicht verfangen. Geht man davon aus, dass Einzelzimmer in Flüchtlingsunterkünften eine seltene Ausnahme sind und es sich in der überwiegenden Anzahl der Fälle um mit nur einer Person belegte Zweibettzimmer handeln dürfte, so ergibt sich entsprechend den bereits erwähnten Belegungsrichtlinien des Antragsgegners eine Zimmergröße von

durchschnittlich rd. 14 qm (pro Person 7qm), woraus sich eine monatliche „Quadratmetergebühr“ in Höhe von 25,36 Euro errechnet. Selbst der durchschnittliche Mietpreis auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt in Bayern lag jedoch im Jahr 2017 „lediglich“ bei 12,12 Euro und auch in der Landeshauptstadt München „nur“ bei 19,14 Euro pro Quadratmeter (vgl. bereits BayVGh, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 101 a.E.). Bei Unterbringung einer alleinstehenden oder einem Haushalt vorstehenden Person im Vierbettzimmer errechnet sich entsprechend den Belegungsrichtlinien (7 qm pro Person) ausgehend von einer Regelgebühr von 195,33 Euro sogar eine „Quadratmetergebühr“ von 27,90 Euro, bei einer Unterbringung in einem Fünfbettzimmer ausgehend von einer Gebühr von 147,97 Euro eine solche von immerhin noch 21,14 Euro.

86

Entgegen der Auffassung des Antragsgegners in der Stellungnahme vom 7. April 2021 ergibt sich insoweit auch dann keine wesentliche Änderung, wenn man auf die aktuellen Gebühren für das Jahr 2020/2021 abstellt und eine Gebühr von „nur“ noch 192,29 Euro für ein Einzelzimmer bzw. eine abgeschlossene Wohneinheit für einen Alleinstehenden bzw. eine einem Haushalt vorstehende Person zugrunde legt. Geht man auch insoweit entsprechend den Belegungsrichtlinien von einer Zimmergröße von rd. 14 qm (pro Person 7 qm) für ein nur mit einer Person belegtes „Zweibettzimmer“ aus, so errechnet sich eine „Quadratmetergebühr“ von immerhin noch 13,74 Euro. Auch diese liegt - ungeachtet der von vornherein fehlenden Vergleichbarkeit mit den Verhältnissen auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt - immer noch deutlich über der bayernweiten Durchschnittsmiete von 12,68 Euro pro qm für das Jahr 2020/2021 (Quelle: Mietspiegel München - 1/2021).

87

All dies zeigt die Untauglichkeit des vom Antragsgegner gewählten Ansatzes. Für ein von vornherein mit den Verhältnissen auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt nicht vergleichbares Leistungsangebot will er den Betroffenen bezogen auf das maßstabsbildende Jahr 2017 mehr als das Doppelte des auf dem Mietwohnungsmarkt Üblichen an Entgelt in Rechnung stellen, statt (endlich) anzuerkennen, dass es in der Natur einer jeder sozialstaatsgebotenen Leistung der Daseinsvorsorge liegt, dass sie dem „Verbraucher“ gegenüber nicht kostendeckend erbracht werden kann, sondern in erheblichem Umfang von der Solidargemeinschaft subventioniert werden muss und dem Einzelnen deshalb allenfalls gegen ein in Anbetracht der tatsächlichen Aufwendungen gering erscheinendes symbolisches Entgelt zur Verfügung gestellt werden kann bzw. zur Verfügung gestellt werden muss, soll der Eintritt von Obdachlosigkeit nicht billigend in Kauf genommen werden. Dies „auszuhalten“, ist gelebter Sozialstaat und in allen Bereichen der Daseinsvorsorge tägliche, durch die Erhebung von Steuern finanzierte Praxis.

88

Wollte der Antragsgegner seine Unterkünfte zu den oben genannten Konditionen an die Betroffenen vermieten, so käme er bezogen auf das als maßstabsbildend zugrunde gelegte Gebührenjahr 2017 wohl unweigerlich mit dem Straftatbestand des Mietwuchers (§ 291 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StGB), möglicherweise sogar dem des Betruges (§ 263 StGB; siehe hierzu die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu überhöhten Straßenreinigungsentgelten im Land Berlin, B.v. 9.6.2009 - 5 StR 394/08 -, NJW 2009, 2900 [2901] mit Anmerkung Bittmann) in Konflikt (vgl. insoweit bereits BayVGh, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 118). Ein auffälliges Missverhältnis von Vermögensvorteil und Leistung wird im Allgemeinen (bereits) bei einer (vorliegend bestehenden) Überschreitung des Marktwertes um 50% angenommen (vgl. BGH, U.v. 8.12.1981 - 1 StR 416/81 -, NJW 1982, 896: „Mietwucher bei Vermietung von Schlafstellen an Asylbewerber“). Für die hier zu konstatierende Gebührenüberhebung kann dem Grunde nach nichts anderes gelten. Vorbehaltlich einer näheren staatsanwaltschaftlichen Prüfung dürfte der objektive Tatbestand des „Leistungswuchers“ (§ 291 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StGB) erfüllt sein (vgl. Fischer, in: Fischer, StGB, 68. Aufl. 2021, § 291 Rn. 7, 19 u. 19a; siehe auch BGH, U.v. 16.01.2020 - 1 StR 113/19 -, NStZ-RR 2020, 213 - juris, Rn. 33 ff., insbesondere zur Tateinheit zwischen Wucher und Betrug). Überhöhte eigene Gestehungskosten spielen im Rahmen des Wuchertatbestandes keine Rolle. Wer als Vermieter oder Gebrauchsüberlasser so hohe eigene Aufwendungen hat, dass er die ortsübliche Vergleichsmiete oder das sonst übliche Leistungsentgelt überschreiten müsste, um überhaupt einen wirtschaftlichen Ausgleich zu erlangen, muss entweder unter Inkaufnahme von Verlusten zu üblichen Bedingungen „vermieten“ oder von einer entgeltlichen Gebrauchsüberlassung Abstand nehmen (so namentlich BGH, U.v. 8.12.1981 - 1 StR 416/81 -, NJW 1982, 896 - juris, Rn. 6).

89

Der Ordnungsgeber wird Alleinstehenden und erwachsenen Familienangehörigen deshalb deutlich höhere Sozial- und Mehrbettabschläge zu gewähren haben als bislang vorgesehen. Dem Gesichtspunkt des Schutzes von Familien vor einer Leistungsüberforderung kann durch eine generelle Freistellung minderjähriger Kinder von der Gebührenpflicht Rechnung getragen werden. Die von den Bevollmächtigten der Antragsteller angeführten Beispiele verantwortungsvoller Kommunen mit Quadratmeterpreisen ab 2,40 Euro (z.B. Stadt Bamberg zwischen 5,28 und 6,65 Euro, Stadt Nürnberg zwischen 4,70 und 7,80 Euro, Stadt Schwabach 2,40 Euro, Stadt Schweinfurt 5,00 Euro und die Stadt Würzburg zwischen 6,00 und 8,20 Euro) zeigen, dass es bei entsprechendem Willen auch ganz anders geht.

90

Soweit der Antragsgegner demgegenüber darauf verweist, dass auch die vom Senat in der Entscheidung vom 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 101) als Bezugsrahmen herangezogenen Obdachlosenunterkünfte von Kommunen in einem Bereich von 350,00 Euro pro abgeschlossene Wohneinheit rangieren, beweist dies - ungeachtet des deutlich höheren Komforts derartiger Einrichtungen im Vergleich mit den Flüchtlingsunterkünften des Antragsgegners - lediglich, dass dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) dort (ebenfalls) nicht Rechnung getragen wird. Im Übrigen haben die Bevollmächtigten der Antragsteller deutlich günstigere Kommunen benannt, ohne dass der Antragsgegner dem widersprochen hätte. Ungeachtet dessen stellt der Antragsgegner in unzulässiger Weise eine Vergleichsbetrachtung auch ausschließlich mit Ballungszentren an, während es sich bei der von ihm vorgenommenen Gebührenfestsetzung um eine landesweite und damit auch deutlich „günstigere“ Verhältnisse miteinschließende Festsetzung handelt.

91

Auch die für das Gebührenjahr 2020/2021 auf der Grundlage von 192,29 Euro pro Einzelzimmer für Alleinstehende bzw. Haushaltsvorstände ermittelte „Quadratmetergebühr“ des Antragsgegners in Höhe von 13,74 Euro (vgl. hierzu oben) liegt weit oberhalb des Rahmens günstiger bayerischer Kommunen (ab 2,40 Euro). Wie der Antragsgegner angesichts dessen ernsthaft behaupten kann, seine Gebühren bewegten sich „im Bereich“ der von den Antragstellern mit Schriftsatz vom 10. März 2021 in das Verfahren eingeführten „günstigeren“ kommunalen Gebühren, bleibt unerfindlich. Unbenommen bleibt den Verantwortlichen des Antragsgegners allerdings auch weiterhin, sich die Festsetzungen der genannten, verantwortungsvoll handelnden Kommunen zum Vorbild zu nehmen, nicht zuletzt auch um eine weitere - dritte - Beanstandung durch den Senat zu vermeiden.

92

Dagegen vermag § 23 Abs. 2 Satz 6 DVAsyl, wonach ein weiterer Abschlag vorzunehmen ist, soweit der Gebührenschuldner begründete Anhaltspunkte dafür vorlegen kann, dass die Gebühr die angemessenen tatsächlichen Aufwendungen im Sinne von § 22 SGB II oder § 35 SGB XII übersteigt, zur Herstellung rechtskonformer Zustände nichts beizutragen. Zum einen entbehren Asylbewerber- und Flüchtlingsunterkünfte und Privatwohnungen im SGB-II-Bezug von vornherein jeder Vergleichbarkeit (vgl. bereits BayVGh, B.v. 16.5.2018 - 12 N 18.9 -, EzAR-NF 87 Nr. 26 - juris, Rn. 88 m.w.N.), zum anderen kann eine a priori überhöhte Gebührenfestsetzung nicht lediglich in der Gestalt von „Einzelfallentscheidungen auf Antrag“ korrigiert werden. Ungeachtet dessen versteht es sich von selbst, dass der Antragsgegner auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise an private Vermieter gezahlte, (vollkommen) überhöhte Mietzinsen - anders dürfte die Reduzierung der Unterbringungskosten in den Jahren 2018 bis 2020 wohl kaum zu erklären sein - nicht einfach an die Gebührenschuldner „weiterreichen“ kann, sondern hierfür selbst - steuerfinanziert - einzustehen hat (vgl. BGH, U.v. 8.12.1981 - 1 StR 416/81 -, NJW 1982, 896 - juris, Rn. 6: überhöhte eigene Gestehungskosten sind nicht berücksichtigungsfähig). Insoweit liegen keine „ansatzfähigen“ Aufwendungen im Sinne von § 23 Abs. 1 Satz 3 DVAsyl vor.

93

Gleiches gilt insoweit, als der Antragsgegner zugleich auch Kosten erfassen möchte, die den Landkreisen als kommunale Gebietskörperschaften durch den Betrieb dezentraler Unterkünfte entstehen. § 23 Abs. 1 Satz 1 DVAsyl gestattet die Erhebung von Gebühren ausdrücklich nur „für die Inanspruchnahme einer staatlichen Einrichtung gemäß §§ 4 und 5 DVAsyl“. Nach § 5 Abs. 2 Satz 1 DVAsyl werden dezentrale Unterkünfte von den Landratsämtern als (staatliche) Kreisverwaltungsbehörden (Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LKrO) und nicht etwa von den Landkreisen als Kommunen betrieben. Die Landkreise und das Landratsamt als Kreisbehörde (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 LKrO) haben gemäß § 5 Abs. 3 Satz 3 DVAsyl lediglich geeignete Objekte „zur Anmietung anzubieten“; sie betreiben aber nicht von Gesetzes wegen selbst entsprechende

Einrichtungen. Vielmehr wird die Aufgabe der Unterbringung von den Landratsämtern als Staatsbehörden (Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LKrO) wahrgenommen (Art. 6 Abs. 1 Satz 3 AufnG). Mieten Landkreise, vertreten durch das Landratsamt als Kreisbehörde (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 LKrO), nicht aber das Landratsamt als Staatsbehörde (Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LKrO) in Vertretung des Freistaats Bayern gleichwohl entsprechende Unterkünfte für die Unterbringung von Flüchtlingen an und betreiben sie diese selbst, so liegt mangels entsprechendem staatlichen Widmungsakt (vgl. zur Widmung allgemein Stengel, in: Birkner/Rott/Stengel, Verwaltungskostenrecht in Bayern, Stand: 1. Juni 2020, Anm. 2 zu Art. 21 KG) weder eine „staatliche Einrichtung gemäß §§ 4 und 5“ noch die Inanspruchnahme einer solchen im Sinne von § 23 Abs. 1 Satz 1 DVAsyl durch dort untergebrachte Flüchtlinge vor. Ein Gebührentatbestand, der zu einer Gebührenerhebung auf der Grundlage von § 23 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 5 Abs. 2 Satz 1 DVAsyl berechtigen würde, ist von vornherein nicht gegeben. Insoweit entstehende Kosten sind deshalb nicht im Sinne von § 23 Abs. 1 Satz 3 DVAsyl „ansatzfähig“, auch wenn sie später tatsächlich vom Antragsgegner übernommen werden sollten. Nicht anders verhält es sich dann, wenn landkreiseigene Liegenschaften für eine dezentrale Unterbringung genutzt werden, ohne dass ein entsprechender Mietvertrag zwischen dem Landkreis und dem Freistaat Bayern vorliegt und die entsprechende Einrichtung als staatliche Einrichtung im Sinne des § 23 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 5 Abs. 2 Satz 1 DVAsyl gewidmet wurde. Die Vorstellung des Antragsgegners, es könnten im Rahmen der Gebührenkalkulation auch Kosten berücksichtigt werden, die den Landkreisen durch den Betrieb dezentraler Unterkünfte entstehen, später aber vom Freistaat Bayern übernommen werden, ohne dass der Gebührentatbestand des § 23 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 5 Abs. 2 Satz 1 DVAsyl, in Form der Inanspruchnahme einer als solche gewidmeten staatlichen (und nicht lediglich kommunalen) Einrichtung vorliegt, entbehrt jeder Grundlage.

94

Mit Recht hat der Antragsgegner darauf hingewiesen, dass „anerkannte Flüchtlinge in der Regel - zumindest kurz nach der Anerkennung -, wenn überhaupt, über nur sehr geringe finanzielle Mittel verfügen.“ Es bleibt zu hoffen, dass der Antragsgegner sich beim dritten Versuch einer dem Sozialstaatsgebot entsprechenden Gebührenordnung an dieser Erkenntnis orientiert und zu einer tragfähigen, ausschließlich am niedrigen Standard der Unterkünfte orientierten, in Anbetracht der tatsächlichen Kosten naturgemäß lediglich - symbolischen - Festsetzung findet. Vorbehaltlich des Eintritts der Rechtskraft der vorliegenden Entscheidung sind die Uhren jedenfalls erst einmal wieder auf Null zurückgestellt.

III.

95

1. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11 und 711 ZPO.

96

2. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt. Die Auslegung der Ermächtigungsgrundlage für die Gebührenerhebung in Art. 21 KG und deren Anwendung auf § 23 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbs. und § 23 Abs. 2 Satz 5 DVAsyl betreffen irreversibles Landesrecht.

97

3. Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO hat der Antragsgegner die Nummer I. der Entscheidungsformel nach Eintritt der Rechtskraft des Beschlusses in derselben Weise zu veröffentlichen wie die angefochtene Verordnung.