

1. Einleitung

Nach der bundesgesetzlichen Regelung des § 53 des Asylverfahrensgesetzes und den hierzu ergangenen landesrechtlichen Vorschriften des Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetzes ist die Stadt Leipzig verpflichtet, Asylbewerber/-innen aufzunehmen und ausreichende Kapazitäten für ihre Unterbringung vorzuhalten.

"Ausreichend" sind Kapazitäten dann, wenn mit ihrer Hilfe eine stetige Aufgabenerfüllung gesichert ist, d.h., wenn jedem der Stadt Leipzig zugewiesenen Flüchtling zum Zeitpunkt seines Eintreffens ein Unterbringungsplatz zur Verfügung gestellt werden kann. Die Anzahl der unterzubringenden Flüchtlinge ist dabei unbeachtlich: ihre Verteilung auf die bundesdeutschen Gebietskörperschaften erfolgt anhand einer relativen Quote (Königsteiner Schlüssel). In Abhängigkeit von der Gesamtzahl der in Deutschland aufzunehmenden Flüchtlinge unterliegt die absolute Zahl der einer bestimmten Kommune zuzuweisenden Menschen erheblichen Schwankungen sowohl im Jahresvergleich als auch unterjährig. Damit korrespondierend unterliegt auch die Anzahl der erforderlichen Unterbringungsplätze diesen Schwankungen. Es verbietet sich insofern, eine konkret benannte Zahl an Unterbringungsplätzen dauerhaft als "ausreichend" zu deklarieren. Die Kommune hat im Zuge der Aufgabenerfüllung vielmehr Sorge zu tragen, dass das Angebot an Unterbringungsplätzen dem jeweiligen Bedarf entspricht.

Die Stadt Leipzig steht somit – wie alle anderen Landkreise und Kreisfreien Städte auch – vor der Herausforderung, auf Änderungen bei den Zuweisungszahlen zeitnah mit einer Anpassung des Kontingents an Unterbringungsplätzen zu reagieren. Dazu ist sie als "Untere Unterbringungsbehörde" (§2 Abs. 1 Nr. 3 des Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetzes) auch verpflichtet. Bei der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen handelt es sich um eine Pflichtaufgabe nach Weisung gemäß § 2 Abs. 3 der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO), das Weisungsrecht der zuständigen Behörden des Freistaates Sachsen – Landesdirektion Sachsen und Sächsisches Staatsministeriums des Innern in ihrer Funktion als Fachaufsicht bzw. Oberste Fachaufsicht – ist uneingeschränkt.

2. Sachstand

Seit 2009 steigen die Zuweisungszahlen – nicht kontinuierlich, sondern sprunghaft. Im Mittel haben sich die Zahlen jährlich etwa verdoppelt. In der Stadt Leipzig mussten daher die Unterbringungskapazitäten insbesondere seit 2012 deutlich ausgebaut werden. Dies geschah neben der Ausweitung der dezentralen Unterbringung von Flüchtlingen in eigenem Wohnraum vor allem durch die Inbetriebnahme neuer Wohnhäuser. Das Handeln der Verwaltung orientiert sich hierbei an Beschlüssen der Ratsversammlung (Konzept "Wohnen für Berechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Leipzig", RBV-1293/12 vom 18.07.2012 sowie die Fortschreibung des Konzeptes, RBV-1826/13 vom 21.11.2013).

So wurden in den Jahren 2013 und 2014 an den Standorten Eythstraße 17, Georg-Schumann-Straße 121, Georg-Schwarz-Straße 31, Pittlerstraße 5/7 und Markranstädter Straße 16/18 Häuser für gemeinschaftliches Wohnen, die Gemeinschaftsunterkunft Riebeckstraße 63, sowie die Interimsunterkünfte Zschortauer Straße 44 und Riesaer Straße 100 eröffnet.

Obwohl in den genannten Jahren Zuwächse eingeplant wurden, nahm die Zahl der neu zugewiesenen Flüchtlinge tatsächlich in unvorhersehbarem Maße zu: nach 658 Flüchtlingen im Jahr 2013 kamen im vergangenen Jahr 1.232 Asylsuchende nach Leipzig. Für das Jahr 2015 geht die Prognose des Freistaates Sachsen gar von ca. 3.000 Menschen aus.

Bisheriges Verfahren zur Einrichtung eines neuen Standortes

Verwaltungsintern erfolgt nach der Benennung eines möglichen Standortes zunächst eine erste Prüfung durch das Sozialamt. Entspricht im Ergebnis das Objekt hinsichtlich Größe, Lage und Zuschnitt den kommunalen Standards, werden in der Folge weitere Fachbereiche der Verwaltung (Stadtplanungsamt, Amt für Bauordnung und Denkmalpflege, Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung, Ordnungsamt, Liegenschaftsamt) sowie die Polizeidirektion Leipzig beteiligt. Ziel ist dabei, einen möglichst umfassenden Blick auf den konkreten Standort zu bekommen, der die jeweiligen fachlichen Aspekte beinhaltet und berücksichtigt. Soweit sich daraus keine den Standort verhindernden Gesichtspunkte ergeben, wird eine Vorlage erstellt, die nach dem vorgesehenen Mitzeichnungsverfahren ihre Bestätigung in der Dienstberatung des Oberbürgermeisters findet.

Dem schließt sich die Behandlung des Standortes in den Gremien des Stadtrates an. An der Vorberatung beteiligen sich die Fachausschüsse für Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule, für Umwelt und Ordnung, für Stadtentwicklung und Bau sowie für Finanzen. Im Anschluss daran erfolgt im Grundstücksverkehrsausschuss eine Entscheidung zum Abschluss des Mietvertrages.

Da die angebotenen Häuser in der Regel nicht in einem Zustand sind, der eine sofortige Nutzung zuließe, müssen sie baulich hergerichtet werden. Die erforderlichen finanziellen Mittel bringt zunächst der Eigentümer/Investor auf. Er tut dies aber erst, wenn der Standort bestätigt und der Mietvertrag abgeschlossen ist, mithin nach dem entsprechenden Ratsbeschluss bzw. nach Bestätigung des Mietvertrages durch den Grundstücksverkehrsausschuss. In einzelnen Fällen erhielten die Eigentümer ihr Angebot nicht über diesen Zeitraum aufrecht.

Künftiges Verfahren

Um Standorte künftig schneller binden zu können, erfolgt ihre abschließende Bestätigung inklusive der Bestätigung abzuschließender Mietverträge in der Dienstberatung des Oberbürgermeisters. Die jeweils erforderlichen Betriebs-/Bewirtschaftungsleistungen, Leistungen der sozialen Betreuung sowie gegebenenfalls Bewachungsleistungen werden in der Regel durch Dritte erbracht. Das Hauptamt wird ermächtigt, die erforderlichen Vergabeverfahren jeweils nach der Standortbestätigung einzuleiten. Die Basis für die Standortentscheidungen bildet das vorstehend beschriebene verwaltungsinterne Verfahren. Dieses wird insofern erweitert, als die potentiellen neuen Standorte auch im Fachausschuss für Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule vorgestellt werden. Die Empfehlung des Fachausschusses kann somit bereits in die der Dienstberatung des Oberbürgermeisters vorzulegende Vorlage einfließen. Den Mitgliedern des Ausschusses wird zudem regelmäßig die Möglichkeit gegeben, die Objekte vor ihrer Bestätigung durch die Dienstberatung des Oberbürgermeisters in Augenschein zu nehmen, Gleiches gilt für die Mitglieder des Migrantenbeirates. Die Information der Öffentlichkeit erfolgt wie bisher nach der Standortentscheidung in den Sitzungen des jeweils zuständigen Ortschafts- oder Stadtbezirksbeirates und bei Bedarf im Rahmen von Informationsveranstaltungen des Sozialamtes.

3. Rechtmäßigkeit des Verfahrens

Angesichts der enorm steigenden Zuweisungszahlen, dem parallel wachsenden Bedarf an Unterbringungskapazitäten sowie im Hinblick auf die infolge der unterjährigen Erhöhung der Zuweisungsprognosen kürzer werdenden Vorlaufzeiten ist eine zeitliche Reduzierung des Verfahrens zur Standortbestätigung dringend geboten.

Ein solches Vorgehen ist auch rechtssicher. Wie bereits ausgeführt, werden die Aufgaben der unteren Unterbringungsbehörden gemäß § 2 Absatz 3 des Gesetzes zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen im Freistaat Sachsen als Pflichtaufgaben nach Weisung übertragen. Es handelt sich somit um eine Weisungsaufgabe im Sinne des § 2 Absatz 3 SächsGemO, das Weisungsrecht ist unbeschränkt. Derartige Weisungsaufgaben erledigt der Oberbürgermeister nach § 53 Absatz 3 Satz 1 SächsGemO in eigener Zuständigkeit. Soweit innerhalb der Weisungsaufgabe ein Ermessensspielraum insbesondere in der Art und Weise der Durchführung der Aufgabe besteht, ist auch für dessen Umsetzung allein der Oberbürgermeister zuständig (vgl. Quecke/Schmidt, § 53 RdNr. 76 ff).

Hintergrund ist, dass bei einer Weisungsaufgabe die Kommune lediglich ausführendes Organ ist, wobei die weisungsberechtigte Behörde, hier der Freistaat Sachsen, die Kommune zu einzelnen Anweisungen zwingen kann. Es besteht damit ein Über- / Unterordnungsverhältnis. Um diesem Charakter Rechnung zu tragen, besteht eine eigene Zuständigkeit des Stadtrates nicht. Insbesondere die gesamten für die Erfüllung der Aufgaben notwendigen Entscheidungen und Vertragsabschlüsse obliegen allein dem Oberbürgermeister.

Auch die scheinbar entgegenstehenden Regelungen der Hauptsatzung der Stadt Leipzig ändern daran nichts. Die Hauptsatzung ist niederrangiges Recht, Landesrecht und insbesondere die Vorschriften der Gemeindeordnung sind bei der Anwendung der Hauptsatzung zu beachten und dieser gegenüber vorrangig. Dies gilt etwa hinsichtlich der Zuständigkeiten der Ratsversammlung gemäß § 6 der Hauptsatzung, soweit dort auf die gesetzlichen Vorschriften des § 28 SächsGemO verwiesen wird, aber auch hinsichtlich des § 19 Abs. 1 der Hauptsatzung, der dem Oberbürgermeister die ihm nach § 53 SächsGemO übertragenen Aufgaben zuweist.

So widerspricht etwa die in § 11 Abs. 6 der Hauptsatzung festgelegte Zuständigkeit des Grundstücksverkehrsausschusses für sämtliche Miet- und Pachtverträge mit einem Wert von über 50 T€ jährlich dem Vorstehenden bei gesetzeskonformer Auslegung nicht. Insofern kann der Grundstücksverkehrsausschuss nicht über Dinge entscheiden, für die der Oberbürgermeister nach § 53 SächsGemO eine ausschließliche Zuständigkeit hat. Dies gilt im Übrigen auch mit Blick auf den Zuständigkeitskatalog der Ratsversammlung gemäß § 6 der Hauptsatzung. Auch hier gehen die Regelungen des § 53 SächsGemO (und des § 19 der Hauptsatzung) vor.

Gleichwohl hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass angesichts der Thematik ein möglichst breiter Konsens zwischen Verwaltung und Kommunalpolitik zielführend ist. Die Einbeziehung der Fraktionen des Stadtrates in Form der unter 3. beschriebenen Beteiligung des Fachausschusses für Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule soll daher trotz der eindeutigen gesetzlichen Aufgabenzuweisung an den Oberbürgermeister beibehalten werden.

Unabhängig davon wird der Stadtrat regelmäßig über Entscheidungen des Oberbürgermeisters zur Thematik informiert.

4. Folgen bei Nichtbeschluss

Wird der Beschluss nicht gefasst, kann die Verwaltung die ihr per Weisung übertragene Aufgabe nicht oder nur teilweise erfüllen, d.h. Unterbringungsplätze für Flüchtlinge können nicht oder in nicht ausreichender Zahl bereitgestellt werden. Damit geht eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung einher, da Flüchtlinge der Stadt auch dann zugewiesen werden, wenn ihre unmittelbare Unterbringung nicht gesichert ist.