

**Unterbringung von Flüchtlingen  
Unwirksamkeit der Gebührenregelung des Freistaates  
Zuständigkeit für anerkannte Flüchtlinge**

**Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 13249**

**Beschluss des Sozialausschusses vom 13.12.2018 (SB)**

Öffentliche Sitzung

**I. Vortrag der Referentin**

**Zusammenfassung**

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) hat die Gebührenregelung zur Unterbringung von Flüchtlingen in staatlichen Gemeinschaftsunterkünften des Freistaates Bayern mit Beschluss vom 16.05.2018 (Az.12 N 18.9) für unwirksam erklärt. Darüber hinaus sieht der BayVGH in der Beschlussbegründung auch die primäre Zuständigkeit für die Unterbringung anerkannter Asylberechtigter beim Freistaat.

Soweit die Rechtslage vergleichbar ist, hat das Sozialreferat die Prüfungsmaßstäbe des BayVGH an die Gebührensatzungen der dezentralen Unterbringung von Flüchtlingen und der städtischen Notquartiere angelegt. Nach Auffassung des Sozialreferats halten diese Satzungen einer Prüfung nach diesen Maßstäben stand.

Aus den Ausführungen des BayVGH zur Zuständigkeit des Freistaates auch für anerkannte Asylberechtigte lässt sich nach Ansicht des Sozialreferats ein Erstattungsanspruch für die Kosten der Unterbringung ableiten, soweit die Unterbringung im städtischen Sofortunterbringungssystem für Wohnungslose erfolgt. Das Sozialreferat soll daher beauftragt werden, die Sachkosten analog zur Kostenerstattung für Flüchtlinge im Asylverfahren beim Freistaat geltend zu machen. Damit ist jedoch keine Änderung in der Verpflichtung der Stadt zur Unterbringung von anerkannten Asylberechtigten verbunden. Die Aufgabe erfüllt die Landeshauptstadt München lediglich nicht mehr im eigenen, sondern im übertragenen Wirkungskreis [Artikel 8 Gemeindeordnung (GO)].

## **1. Rechtmäßigkeit der Gebührensatzungen für städtische Notquartiere und die dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen**

Im Wesentlichen bemängelt der BayVGh in seinem Beschluss Verstöße des Freistaates bei der Gebührenregelung in staatlichen Flüchtlingseinrichtungen gegen das Kalkulationsgebot, das Äquivalenzgebot und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot.

Im Folgenden wird dargelegt, dass die Kritik des BayVGh an der staatlichen Regelung auf die städtischen Gebührensatzungen nicht zutrifft:

### **Notquartiere-Gebührensatzung**

Die Erhebung der Nutzungsgebühren für die Unterbringung wohnungsloser Haushalte erfolgt auf Grundlage der Notquartiere-Gebührensatzung. Die Bemessung dieser Gebühren, welche somit für die Benutzung städtischer Notquartiere erhoben werden, erfolgt auf Grundlage einer betriebswirtschaftliche Kosten- und Leistungsrechnung auf Vollkostenbasis. Grundsätzlich soll bei der Benutzung kommunaler Einrichtungen eine Kostendeckung durch die Gebührenerhebung erzielt werden [Art. 8 Abs. 2

Satz 1 Kommunalabgabengesetz (KAG)]. Die Landeshauptstadt München hat bei der Gebührenbemessung im Rahmen pflichtgemäßer Ermessensausübung nicht die nach dem Kostendeckungsprinzip entsprechende Gebühr festgelegt, sondern diese aus sozialen Gründen deutlich niedriger angesetzt.

Die letzte Gebührenerhöhung, die zum 01.01.2018 in Kraft getreten ist, beruhte auf dem Rechnungsabschluss 2015.

Bei der aktuellen Kosten- und Leistungsrechnung wurden die Kalkulationsgrundlagen auf der Basis der aktuellen Gerichtsentscheidung noch einmal sorgfältig geprüft. Insbesondere wurde darauf geachtet, abweichend von betriebswirtschaftlichen Grundsätzen keine personenbezogenen Leistungen oder kalkulatorischen Kosten und Umlagen einzurechnen, die nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit der Nutzung durch die Benutzerinnen und Benutzer stehen.

Im Jahr 2015 beliefen sich die auf Ist-Kostenbasis errechneten Kosten für die städtischen Notquartiere auf 3.723.937 €. Unter Berücksichtigung der Vorgaben des BayVGh errechnen sich aktuell ansatzfähige Kosten in Höhe von 3.233.358 €.

Unter Berücksichtigung der Vorgaben des Beschlusses des BayVGh errechnet sich für das Haushaltsjahr 2015 eine durchschnittliche tägliche Nutzungsgebühr in Höhe von 15,17 €. Die tatsächliche tägliche Nutzungsgebühr auf Ist-Kostenbasis beträgt 17,47 €. Im Jahr 2015 wurden nach der Satzung über die Gebühren für die Benutzung der Notquartiere der Landeshauptstadt München

(Notquartiere-Gebührensatzung) für einen Bettplatz nach Notquartier-Standard 7,70 € täglich erhoben.

Grundlage für die Prüfung waren die sechs städtischen Notquartiere mit einer Laufzeit von mindestens zwei Jahren, welche bereits im Jahr 2015 in Betrieb waren.

Eine aktuelle Kosten- und Leistungsrechnung auf der Grundlage des Haushaltsjahres 2017 hat folgende Ergebnisse gebracht: Im Jahr 2017 beliefen sich die auf Ist-Kostenbasis errechneten Kosten für die städtischen Notquartiere auf 3.391.532 €. Unter Berücksichtigung der Vorgaben des Beschlusses des BayVGH errechnen sich ansatzfähige Kosten in Höhe von 2.751.076 €.

Auf BayVGH-Kostenbasis liegt für das Haushaltsjahr 2017 die durchschnittliche tägliche Nutzungsgebühr bei 12,89 €. Die tatsächliche tägliche Nutzungsgebühr auf Ist-Kostenbasis beträgt 15,89 €. Im Jahr 2017 wurden nach der Satzung über die Gebühren für die Benutzung der Notquartiere der Landeshauptstadt München (Notquartiere-Gebührensatzung) für einen Bettplatz nach Notquartier-Standard 8,20 € täglich erhoben.

	Ist-Kosten	Nutzungsgebühr Ist-Kosten	Teilkosten	Nutzungsgebühr Teilkosten	Nutzungsgebühr nach Satzung
2015	3.723.937 €	17,47 €	3.233.358 €	15,17 €	7,70 €
2017	3.391.532 €	15,89 €	2.751.076 €	12,89 €	8,20 €

Auch die nach dem Kostendeckungsgrundsatz ansatzfähigen Kosten (in Höhe von 12,89 €) können nicht in dieser Höhe umgelegt werden, wenn dies nicht dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG) entspricht. Das ist dann der Fall, wenn die erhobenen Kosten nicht im Verhältnis zur Bedeutung der Leistung für den Betroffenen stehen und bezogen auf den Quadratmeterpreis ggf. sogar über dem einer Single-Privatwohnung liegen. Nach den Ausführungen des BayVGH zu der vom Freistaat geforderten Gebührenhöhe steht diese dann in keiner verhältnismäßigen Relation zur gebotenen Leistung.

Das Sozialreferat geht daher davon aus, dass aufgrund der hohen Mietpreise, insbesondere auch bei Single-Privatwohnungen, und den zusätzlich erbrachten Leistungen, mit den erhobenen Nutzungsgebühren in den Notquartieren dem Sozialstaatsgebot bislang entsprochen wurde.

Einen weiteren Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip sieht der BayVGH in seiner Beschlussbegründung in der Gebührenstaffelung des Freistaates nach Familienstand und Alter der Kinder. Demgegenüber hat die Landeshauptstadt München die Gebühren für die Benutzung der Notquartiere nach der Ausstattung der Unterkünfte gestaffelt. Eine Staffelung, wie sie der Freistaat vorgenommen hat,

existiert hier nicht, da die Ausstattungsstandards unabhängig von Lebensalter und Familienstand in gleicher Weise berücksichtigt werden. Das Äquivalenzgebot fordert eine Inanspruchnahme der Benutzerin oder des Benutzers nach dem Ausmaß der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung (Art. 8 Abs. 4 KAG). Auch in dieser Hinsicht entspricht die städtische Satzung den gesetzlichen Vorgaben.

### **Rechtmäßigkeit der Gebührensatzung dezentrale Flüchtlingsunterkünfte**

Auch für den Bereich der dezentralen Flüchtlingsunterbringung orientiert sich die Kosten- und Leistungsrechnung bereits an den Prüfungsmaßstäben des BayVGH. Die Gebührenbemessung erfolgte analog zur Kalkulation der Gebühren in städtischen Notquartieren, da die beiden Unterbringungsformen über vergleichbare Standards verfügen und eine Gleichbehandlung der Personengruppen zu gewährleisten war (s. Beschluss der Vollversammlung vom 13.12.2017, Sitzungsnummer 14-20 /

V 08929). Aus Sicht des Sozialreferats ist dieser Rückgriff zulässig, da aufgrund vergleichbarer baulicher und betrieblicher Standards erfahrungsgemäß mit der gleichen Kostenhöhe pro Nutzungseinheit gerechnet werden kann. Daneben spielen beim Thema Vergleichbarkeit aus Sicht des Sozialreferats auch Gleichbehandlungsaspekte eine Rolle. Angesichts der hohen Dynamik der Jahre 2015 bis 2017 und einer infolgedessen schwierigen periodenkonformen Zuordnung ist die Kostenberechnung für die kommunale Flüchtlingsunterbringung 2017 sehr aufwändig und benötigt eine längere Bearbeitungszeit. Sobald diese Kostenberechnung vorliegt, wird das Sozialreferat die derzeitige Gebührenkalkulation noch einmal überprüfen und nötigenfalls anpassen.

Das Äquivalenzprinzip ist in der Gebührenregelung der dezentralen Unterbringung auch insofern gewahrt, als hier keine Staffelung nach dem Alter der Kinder oder der Familienstruktur erfolgt, sondern nach dem jeweiligen Ausstattungsstandard.

### **Fazit**

Die Gebührensatzungen der Landeshauptstadt München für die Notquartiere und die dezentralen Flüchtlingsunterkünfte sind auch nach den im Beschluss des BayVGH vom 16.05.2018 festgestellten Maßstäben nicht zu beanstanden.

## **2. Auswirkungen des Beschlusses bezüglich der Zuständigkeit für anerkannte Flüchtlinge**

### **2.1 Zuständigkeit für die Unterbringung von anerkannten Flüchtlingen**

In einem „obiter dictum“<sup>1</sup> hat der BayVGH ausführlich dargelegt, dass der Freistaat auch für die Unterbringung anerkannter Asylberechtigter zuständig sei und keinesfalls die für die Obdachlosen- bzw. Wohnungslosenhilfe nach Sicherheitsrecht [Art. 6, 7

<sup>1</sup> Im Zuge des BayVGH-Urteil vom 16.05.2018 (Az.12 N 18.9) geäußerte Rechtsansicht des Gerichts, die nicht die gefällte Entscheidung trägt, sondern nur gelegentlich der Entscheidung geäußert wurde.

Abs. 2 Nr. 3 Landesstraf- und Verordnungsgesetz (LStVG)] zuständige Gemeinde.

Dies hat für die Unterbringung zunächst die Auswirkung, dass dieser Personenkreis keine sog. „Fehlbeleger“ in den staatlichen Gemeinschaftsunterkünften darstellt. Der BayVGH widerspricht explizit der Auffassung, ein Verbleib dieses Personenkreises in den staatlichen Einrichtungen sei eine „freiwillige Leistung“ des Freistaates gegenüber den Kommunen und stellt die originäre Zuständigkeit des Freistaates fest. Allerdings bedeutet dies nicht, dass sich die Stadt der Unterbringung dieses Personenkreises in den eigenen dezentralen Flüchtlingsunterkünften entziehen könnte. Es bleibt bei der Verpflichtung zur Unterstützung des Freistaates bei der Unterbringung von Flüchtlingen gem. § 5 Abs. 3 Verordnung zur Durchführung des Asylgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes, des Aufnahmegesetzes und des § 12a des Aufenthaltsgesetzes (DVAsyl) i.v.m. § 12a Aufenthaltsgesetz (AufenthG) im übertragenen Wirkungskreis (Art. 11 Abs. 3 i.V.m. Art. 83 Abs. 3 Satz 1 1. Alt. Verfassung des Freistaates Bayern (BV), Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Art. 58 Abs. 1 GO). Dennoch wird mit diesem Hinweis des Gerichts deutlich, dass der Freistaat die Sachkosten, die im Rahmen der Unterbringung dieses Personenkreises entstehen, übernehmen muss.

## **2.2 Kostenerstattung für die Unterbringung anerkannter Flüchtlinge**

### **Dezentrale Unterbringung im übertragenen Wirkungskreis**

Der Freistaat erstattet der Landeshauptstadt München die Kosten für die Unterbringung von Flüchtlingen im Asylverfahren nach Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Aufnahmegesetz (AufnG). Bislang werden die notwendigen und wirtschaftlichen Kosten der dezentralen Unterbringung auch dann getragen, wenn ein begrenzter Anteil (zwischen 30 bis 50 %) der Bewohnerschaft anerkannte Asylbewerber sind.

### **Anerkannte Flüchtlinge im System der Wohnungslosenhilfe**

Circa 2.000 anerkannte Asylbewerber befinden sich derzeit in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Nach den Ausführungen des BayVGH zur Zuständigkeit des Freistaates für die Unterbringung anerkannter Asylberechtigter steht der Freistaat als Konsequenz auch für diesen Personenkreis in der Pflicht zur Kostenerstattung. Derzeit bereitet ein Arbeitskreis im Amt für Wohnen und Migration eine Kostenaufstellung nach den verschiedenen Unterbringungsformen vor:

- Beherbergungsbetriebe
- Notquartiere
- Flexi-Heime
- Clearinghäuser

### **Heranwachsende Flüchtlinge in Wohnprojekten und Resettlement- bzw. Kontingentflüchtlinge**

Für den Personenkreis der heranwachsenden anerkannten Flüchtlinge und der aus humanitären Gründen aufgenommenen Flüchtlinge, die in Wohnprojekten untergebracht sind, gelten die vom BayVGH dargelegten Grundsätze in gleicher Weise. Auch ihnen muss die Stadt nach der Anerkennung den bisherigen Wohnraum belassen oder ihnen noch solange Wohnraum zur Verfügung stellen, bis sie ein festes Wohnverhältnis in München begründen können. Auch die Unterbringung dieses Personenkreises ist eine Aufgabe der Stadt im übertragenen Wirkungskreis, deren Kosten der Freistaat zu erstatten hätte.

### **2.3 Fazit**

Die Landeshauptstadt München begrüßt die Entscheidung des BayVGH, da sie Klarheit in umstrittenen Zuständigkeits- und Kostenfragen schaffen könnte. Zwar sind die Ausführungen als obiter dictum für die Staatsregierung nicht bindend, machen aber die Rechtsansicht des Gerichts deutlich. Auf Ebene des Bayerischen Städtetages haben daher bereits Gespräche mit dem Staatsministerium des Innern und für Integration stattgefunden. Eine abschließende Regelung konnte jedoch noch nicht gefunden werden.

Das Sozialreferat wird zunächst in Abstimmung mit dem Bayerischen Städtetag auf dem Verhandlungswege klären, in welchem Umfang sich der Freistaat der Rechtsansicht des BayVGH anschließt und zu einer Kostenerstattung auch für diesen Personenkreis bereit ist. Sollte sich hierbei keine einvernehmliche Lösung erzielen lassen, empfiehlt das Sozialreferat, eine gerichtliche Klärung der Angelegenheit in Erwägung zu ziehen.

### **Anhörung des Bezirksausschusses**

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung eines Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Dem Korreferenten, Herrn Stadtrat Müller, dem Verwaltungsbeirat, Herrn Stadtrat Offman, der Stadtkämmerei, der Frauengleichstellungsstelle und dem Sozialreferat/Stelle für interkulturelle Arbeit ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

## **II. Antrag der Referentin**

1. Das Sozialreferat wird beauftragt, Verhandlungen mit dem Freistaat Bayern über eine Kostenerstattung für die Kosten der Unterbringung anerkannter Flüchtlinge, für die derzeit noch keine Erstattung erfolgt, aufzunehmen.
2. Die Ausführungen zur Gebührenerhebung in der dezentralen Unterbringung und in den städtischen Notquartieren werden zur Kenntnis genommen.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

## **III. Beschluss**

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Die Referentin

Christine Strobl  
Bürgermeisterin

Dorothee Schiwy  
Berufsm. Stadträtin

## **IV. Abdruck von I. mit III.**

über D-II-V/SP

**an das Direktorium – Dokumentationsstelle**

**an die Stadtkämmerei**

**an das Revisionsamt**

z.K.

**V. Wv. Sozialreferat**

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. **An das Sozialreferat, S-III-MI/IK**

**An die Frauengleichstellungsstelle**

**An das Sozialreferat, S-III-LR**

**An das Sozialreferat, S-III-MF (2x)**

**An das Sozialreferat, S-III-WP/S2 (2x)**

z.K.

Am

I.A.