Fellbach

Beschlussvorlage **Nr. 166/2020/2**

Federführung	Dezernat II Kämmereiamt Dezernat III Amt für Hochbau und Gebäudemanagement Wohnungs- und Dienstleistungsgesellschaft Fellbach (WDF)

AZ./Datum:	20-03/ge/20-13/mei/26.11.2020		
Gremium	**Behandlung**	**Sitzungsart**	**Sitzungsdatum**
Gemeinderat	zur Beschlussfassung	öffentlich	01.12.2020

Beschluss der Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünfte und

Neufestsetzung des kalkulatorischen Mischzinssatzes für die Verzinsung des Anlagevermögens der kostenrechnenden Einrichtungen und des bewerteten Verwaltungsvermögens ab dem Haushaltsjahr 2021

Bezug:
Satzung zur Änderung der Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünfte der Stadt Fellbach vom 12.12.2000, zuletzt geändert am 06.03.2018– Vorlage Nr. 022/2018

Neufestsetzung des kalkulatorischen Mischzinssatzes für die Verzinsung des Anlagevermögens der kostenrechnenden Einrichtungen und des bewerteten Verwaltungsvermögens der Stadt Fellbach ab dem Haushaltsjahr 1999 auf 5 % jährlich vom 15.12.1998 - Vorlage Nr. 170/1998

Beschlussantrag:

Der Gemeinderat beschließt

I. die Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünfte der Stadt Fellbach gemäß Anlage 1.

   Die gleichnamige Satzung vom 12.12.2000 tritt mit diesem Zeitpunkt außer Kraft.

II. die Senkung des kalkulatorischen Mischzinssatzes für die Verzinsung des Anlagevermögens der kostenrechnenden Einrichtungen und des bewerteten Verwaltungsvermögens der Stadt Fellbach ab dem Haushaltsjahr 2021 von bisher 5 % auf 4 % jährlich.

Änderung ggü. der Vorlage 166/2020
In der Vorberatung im Verwaltungsausschuss am 17.11.2020 wurde deutlich, dass angesichts der erheblichen Gebührenerhöhung alle Spielräume ausgeschöpft werden müssen, um Härtefälle wirksam zu vermeiden. Die Verwaltung hat daraufhin das vorgesehene Verfahren ausgeweitet. Durch die persönliche Ansprache der Betroffenen soll sichergestellt werden, dass die Betroffenen keine Nachteile erleiden, bspw. aufgrund fehlender Informationen über die Möglichkeiten zur Beantragung einer härtefallbezogenen Gebührenreduzierung o.ä. Dementsprechend wurde die nachfolgende Ziffer 4 ergänzt. Die Ziffern 5 und 6 wurden neu eingefügt. Die vorliegende Beschlussvorlage wird in der Sitzung des Sozialausschusses am 24.11.2020 nochmals ausführlich vorberaten.

Änderung ggü. der Vorlage 166/2020/1: Wortlaut des ersten Satzes auf Seite 5 oben nach nochmaliger Vorberatung geändert.

Sachverhalt/Antragsbegründung:

Zu Ziffer I (Satzung):

1. Ausgangslage

Für die Unterbringung von geflüchteten und obdachlosen Menschen stehen in Fellbach derzeit 331 Wohneinheiten zur Verfügung. Zur Jahresmitte 2020 (Stand 01.07.2020) hatte die Stadt Fellbach 404 Personen in Obdachlosenunterkünften und 267 Personen in Flüchtlingsunterkünften untergebracht.

Laut bisher gültiger Satzung wurde zwischen Flüchtlingsunterkünften und Obdachlosenunterkünften unterschieden. Für die Flüchtlingsunterkünfte wurde eine personenbezogene Gebühr einschließlich Betriebskosten festgesetzt, für die Obdachlosenunterkünfte dagegen eine Monatsgebühr zuzüglich Betriebskosten, die auf Grundlage der jeweils bereitgestellten Wohnfläche berechnet wurde.

Im Zuge der Wohnbauoffensive 2020 wurde ein Großteil der entsprechenden Objekte an die neu gegründete Wohnungs- und Dienstleistungsgesellschaft Fellbach (WDF) übertagen. Zur Nutzung und Verwaltung der Objekte wurden vertragliche Vereinbarungen zwischen WDF und Stadt geschlossen. Die hierdurch entstandenen neuen Kostenstrukturen machen nun eine Neukalkulation der Gebühren erforderlich.

Bei der Kalkulation der Gebühren ist die in diesem Bereich mehrfach fortgeschriebene Rechtsprechung zu berücksichtigen. Die Kalkulation dieser Gebührenart (Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünfte) weist gegenüber anderen Gebührenkalkulationen die Besonderheit auf, dass mit dem Kommunalabgabenrecht, dem Unterbringungsrecht, dem Sozialrecht und dem Mietrecht verschiedene Rechtsgebiete aufeinandertreffen, deren unterschiedlich gelagerte Regelungsinhalte in einer rechtssicheren Satzungsgrundlage zusammenzuführen sind. Aufgrund der Vielzahl an „Fallstricken" ist dafür die Einbeziehung erfahrener Fachleute zu empfehlen. Die Verwaltung hat daher die in der Gebührenkalkulation versierte Kommunalberatung Allevo mit der Neukalkulation beauftragt. Die Kalkulationsgrundlage mit Erläuterungen ist dieser Beschlussvorlage als Anlage 2 beigefügt.

2. Neukalkulation

Die Kalkulation erfolgt auf Grundlage des aktuellen Satzungsmusters des Gemeindetags Baden-Württemberg. Die neu kalkulierte Benutzungsgebühr setzt sich aus einer flächenbezogenen Gebühr für die Unterkunft und einer ebenfalls flächenbezogenen Gebühr für die Betriebskosten zusammen, d.h. Raum- und Nebenkosten werden zusammengefasst je m² Wohnfläche und Monat erhoben. Die Differenzierung zwischen Unterkünften für Obdachlose und Flüchtlinge ist überholt und entfällt daher. Weiterhin wird künftig auch keine Unterscheidung der Unterkünfte stattfinden. Gemäß § 13 Abs. 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) bilden alle gleichartigen Einrichtungen der Gemeinde eine einheitliche Einrichtung, bei der Gebühren nach einheitlichen Sätzen erhoben werden können. Ein einheitlicher Gebührensatz ist auch dann möglich, wenn für die Unterkünfte unterschiedlich hohe Kosten entstehen, ohne dass sich dies nennenswert auf die Wohnqualität auswirkt (OVG München, Urteil vom 27.5.1992, 4 N 91.3749).

Mit der flächenbezogenen Gebühr soll eine gleichmäßige und damit gerechte Belastung der betroffenen Obdachlosen und geflüchteten Menschen erfolgen. Demnach richtet sich künftig die Gebühr nur noch nach der bereitgestellten Fläche und nicht mehr nach der Anzahl der Haushaltsangehörigen. So werden insbesondere Familien in der Anschlussunterbringung erheblich entlastet. Zum Beispiel zahlt eine Familie mit sechs Personen in einer 43 m²-Wohnung künftig 631,26 € pro Monat weniger als mit der bisher gültigen personenbezogenen Gebühr. Ein Vergleich der alten und neuen Gebühr ist als Anlage 3 angefügt. Weiterhin sinkt aufgrund des einheitlichen Gebührensatzes der Verwaltungsaufwand, da zukünftig alle Objekte und alle Bewohner einheitlich abgerechnet werden.

Aus der vorgelegten Gebührenkalkulation geht die kostendeckende Gebührenobergrenze hervor. Demnach setzt sich die flächenbezogene Gebühr wie folgt zusammen:

Unterkunftskosten je m²	**9,87 Euro**	
Nebenkosten je m²	**5,53 Euro***	(davon 4,40 Euro/m² Betriebskosten)
Gebührenobergrenze je m²	**15,40 Euro**	

**(die Nebenkosten umfassen die Betriebskosten und die Hausmeister- und Reinigungskosten)*

In der neuen Kalkulation werden alle zurechnungsfähigen Aufwendungen für die Unterbringung von Obdachlosen und Flüchtlingen berücksichtigt. Hierzu gehören auch die Nebenkosten inklusive Betriebskosten. Dies führt zu einer Änderung der bisherigen Abrechnungspraxis. Demnach werden zukünftig alle Betriebskosten (auch Strom, Gas, Wasser, Abfall) von der Stadt Fellbach bzw. der WDF getragen. Eine direkte Weiterberechnung von Kosten an die Bewohner erfolgt künftig nicht mehr. Diese sind entsprechend des Satzungsmusters des Gemeindetags Baden-Württemberg in der Gebühr einkalkuliert.

Die eingewiesenen Personen und die Flüchtlinge in der Anschlussunterbringung werden über die geplante Änderung des Gebührenmaßstabes und die damit verbundenen Änderungen der Nebenkostenabrechnung zeitnah durch ein Schreiben der Stadt Fellbach bzw. der WDF informiert. Ergänzend dazu ist eine unmittelbare persönliche Information durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der WDF vorgesehen, ggf. ergänzt durch individuelle Beratung, um etwaige Fragen der Betroffenen zu klären.

3. Ermessensentscheidung

Die Gebührenhöhe hat der Gemeinderat innerhalb der gesetzlichen Schranken nach pflichtgemäßem Ermessen festzusetzen. Es ist daher zu entscheiden, ob die Gebühren entsprechend der in der Kostenkalkulation ermittelten Gebührenobergrenze erhoben werden oder ob auf eine vollständige Kostendeckung verzichtet wird.

Die Angemessenheit der Gebührensätze kann – allerdings nur bedingt (!) – anhand der aktuellen Vergleichsmieten in Fellbach festgestellt werden. Die ortsübliche Vergleichsmiete ist abhängig vom Baujahr, von der Größe und von der Ausstattung der Wohnung. Laut dem qualifizierten Mietspiegel der Stadt Fellbach beträgt die ortsübliche Vergleichsmiete pro m² (nur in Abhängigkeit von Wohnfläche und Baualter) zwischen 7,23 Euro/m² und 11,38 Euro/m². Die von der Firma Allevo ermittelten Kosten liegen bei 9,87 Euro/m² Unterkunftskosten je m²; im Verhältnis liegen die Unterkunftskosten also leicht über dem Mittelwert der Vergleichsmieten. Dies begründet sich insbesondere daraus, dass bei der Vergleichsmiete keine Zu- und Abschläge für die Wohnwertmerkmale enthalten sind. Eine Ermittlung dieser Merkmale ist in pauschalierter Form nicht möglich.

Die Vergleichbarkeit „hinkt" ferner, da in den kalkulierten Unterkunftskosten bereits die Kosten für Instandhaltung und Verwaltung sowie die in den meisten Fällen bereitgestellte Grundausstattung (Basismöblierung) berücksichtigt sind. Auch ist zu beachten, dass die Unterkünfte im Regelfall kurzfristig bereitgestellt werden müssen; dies wirkt sich auf dem freien Wohnungsmarkt ebenfalls deutlich preiserhöhend aus. Unter Berücksichtigung aller genannten Umstände hält die Verwaltung die vorgeschlagenen Gebühren für die Unterkunftskosten auch im Vergleich zum Mietspiegel für angemessen.

4. Vergleich mit bisherigen Gebührensätzen

Ein Vergleich der bisherigen Gebühren mit den neuen Gebührensätzen ist nur bedingt möglich: Bisher wurde mit unterschiedlichen Gebührensätzen gearbeitet; nur die Gebühren für die Unterbringung von Obdachlosen wurden nach einem Flächenmaßstab kalkuliert. Die bisherigen Gebührensätze in diesem Bereich betragen zwischen 3,56 Euro/m² und 4,63 Euro/m². Grund für den extremen Anstieg der reinen Unterkunftskosten auf 9,87 Euro/m² ist, dass nunmehr die Unterkunftskosten aller Objekte in die Kalkulation eingeflossen sind. Dabei sind (a) die Kosten für die Anmietung von Objekten von Dritten, (b) die Mietkosten der entsprechenden WDF-Objekte und (c) die Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen für die „eigengenutzten" städtischen Gebäude zu berücksichtigen. Bekanntermaßen mussten etliche Liegenschaften zur Unterbringung geflüchteter Menschen zu vergleichsweise hohen Mieten fremd angemietet werden; dies spiegelt sich in der Gesamtkalkulation deutlich wider. Zu verweisen ist auch auf die mit der Gründung der WDF einhergehende Professionalisierung der Leistungen, ferner auf den Umstand, dass die bisher erhobenen Gebühren zuletzt bei weitem nicht mehr kostendeckend waren. So wurde 2019 mit einem rechnerischen Defizit von rund 922.000 Euro abgeschlossen, 2018 mit einem Defizit von rund 584.000 Euro. 2017 war hingegen noch ein rechnerischer Überschuss von knapp 187.000 Euro erwirtschaftet worden.

5. Soziale Umsetzung

Da die Benutzungsgebühren aufgrund der sozialrechtlichen Bestimmungen in der Regel vollständig durch das Jobcenter bzw. Landratsamt übernommen werden, bedeutet eine Gebührenerhöhung in den allermeisten Fällen keine höhere finanzielle Belastung der eingewiesenen Einzelpersonen bzw. der eingewiesenen Familien. Nach Rücksprache mit dem Jobcenter werden auch die neu kalkulierten Benutzungsgebühren grundsätzlich weiterhin übernommen. Der Vergleich mit den Mietobergrenzen des Jobcenters zeigt zudem, dass die neu kalkulierten Gebühren im Bereich der Kaltmiete überwiegend im Rahmen liegen. Bezogen auf die Warmmiete liegen die neu kalkulierten Gebühren zwar etwas über den Werten des Jobcenters. Dies erklärt sich aber dadurch, dass die Mietobergrenzen nur die klassischen Betriebskosten gemäß Betriebskostenverordnung beinhalten, in denen der elektrische Stromverbrauch nicht berücksichtigt ist. Da die neue Gebührenkalkulation den Strombezug ausdrücklich beinhaltet, sind die Abweichungen von der Mietobergrenze unbedenklich (siehe Anlage 3).

Der Gebührenvergleich zeigt auf, dass die Gebühren künftig bei größeren Familien in der Regel geringer sein werden als bisher. Sollte in Einzelfällen ein unbilliger Härtefall eintreten, etwa weil Betroffene die Unterkunftskosten nicht selbst aufbringen können und auch kein Erstattungsanspruch gegenüber Dritten besteht, wird die Verwaltung nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften über einen einzelfallbezogenen Gebührenerlass entscheiden.

Derzeit erhält die Stadt in 13 von 28 Fällen die Unterbringungsgebühren direkt von den jeweiligen Nutzern. Bei der WDF zahlen 245 von 492 Nutzern die Gebühren direkt. Leider ist nicht ermittelbar, wie viele der Betroffenen tatsächlich „Selbstzahler" sind, die keine Transferleistungen vom Landratsamt / Jobcenter erhalten. Zur Stärkung der Eigenständigkeit der Betroffenen wurden die Rechte von Leistungsempfängern durch Bundesgesetze dahingehend erweitert, dass sie die Ausbezahlung der Transferleistungen auf persönliche Konten verlangen können. Von dieser Regelung macht eine hohe Anzahl an Leistungsempfängern tatsächlich Gebrauch. Die Unterkunftskosten werden in diesen Fällen von den Betroffenen nach Erhalt der Transferleistung an die Stadt/WDF überwiesen. Nach den der Verwaltung vorliegenden Informationen ist die Anzahl der tatsächlichen Selbstzahler jedenfalls überschaubar.

Vorgesehen ist, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sozialdienstes beim Amt für öffentliche Ordnung und bei der WDF konsequent den direkten Kontakt mit den Betroffenen suchen, um über die Änderung der Gebührensatzung und die damit einhergehenden Härtefallregelungen zu informieren. Für die praktische Umsetzung der Härtefallregelungen steht ein einfaches, leicht verständliches Antragsformular zur Verfügung, welches in der Sitzung des Sozialausschusses vorgestellt wird. Anhand von wenigen Basisinformationen soll eine rasche und unbürokratische Entscheidung über die Anträge sichergestellt werden. Ferner werden Stadt und WDF speziell in der Übergangszeit im Falle offener Gebührenforderungen bewusst den persönlichen Kontakt zu den Betroffenen suchen und auf die „übereilte" Beitreibung dieser Forderungen zunächst verzichten.

Die Anpassung der Gebührenhöhe dürfte in einigen Fällen den Anlass bieten, mit betroffenen Menschen, die auf eine langjährige Unterbringung in ein und derselben Unterkunft zurückblicken, über den von Stadt und WDF grundsätzlich angestrebten Ersatz von öffentlich-rechtlicher Unterbringung zu Gunsten eines privatrechtlichen Mietverhältnisses zu sprechen.

Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben liegt das Ziel der Unterbringung von Obdachlosen und Flüchtlingen darin, diesen ausschließlich für die Dauer einer akuten Notphase – somit also vorübergehend und bewusst nicht dauerhaft! – eine menschenwürdige Unterkunft zu überlassen. Durch die Bereitstellung einer professionellen Sozialarbeit wirken Verwaltung und WDF aktiv daran mit, den betroffenen Menschen auf dem Weg in ein selbstbestimmtes Leben in preisgünstigen (z. B. staatlich geförderten) Mietwohnungen oder am klassischen Wohnungsmarkt beizustehen. Auch auf die aktive und unermüdliche Mitwirkung des Freundeskreises für Flüchtlinge und vieler weiterer Haupt- und Ehrenamtlicher, die bereits hunderte von geflüchteten Menschen auf dem Weg in eine eigene Mietwohnung unterstützt haben, ist an dieser Stelle hinzuweisen.

Dennoch bleibt festzuhalten, dass viele Notunterkünfte bereits seit Jahren ein und denselben Bewohnern überlassen sind, die sich dort entgegen der ausdrücklichen Widmung und Zweckbestimmung quasi häuslich eingerichtet haben. Mit der Einführung der neuen Regelung wird somit – wie oben erläutert – ein Anreiz geschaffen, länger andauernde Benutzungsverhältnisse in privatrechtliche Mietverhältnisse umzuwandeln oder die Betroffenen zu der zwar mühsamen, aber nicht aussichtslosen (auch angesichts der angebotenen individuellen Unterstützung) Suche nach einer eigenen Mietwohnung zu animieren.

6. Vergleich mit den übrigen Großen Kreisstädten im Rems-Murr-Kreis

Ein unmittelbarer Vergleich der neuen Gebührensätze mit denen der übrigen Großen Kreisstädte im Rems-Murr-Kreis ist aufgrund des unterschiedlichen Gebührenmaßstabs leider nicht möglich. So werden bspw. in Schorndorf und Waiblingen grundsätzlich Pro-Kopf-Pauschalen erhoben. In Winnenden werden die Gebühren teilweise pro Kopf (Sammelunterkünfte) und teilweise nach Fläche erhoben (regulärer Wohnraum). In Backnang wird grundsätzlich eine flächenbezogene Gebühr angewandt, welche sich an gängige Mietsätze anlehnt. Die als Anlage 2 beigefügte Kalkulation, welche konsequent einen flächenbezogenen Maßstab anwendet und die tatsächlich nachweisebaren Kosten berücksichtigt, unterscheidet sich somit wesentlich von den Regelungen der übrigen Großen Kreisstädte.

Zu Ziffer II (Kalkulatorischer Mischzinssatz)

Im Zuge der Gebührenkalkulation wurde auch die Höhe des kalkulatorischen Mischzinssatzes für die Verzinsung des Anlagevermögens der kostenrechnenden Einrichtungen und des bewerteten Verwaltungsvermögens der Stadt Fellbach überprüft. Im Hinblick auf die Verschuldung der Stadt Fellbach und der für die Stadt Fellbach günstigen Zinsentwicklung für Fremdkredite schlägt die Verwaltung vor, den kalkulatorischen Mischzinssatz von bisher 5 % auf künftig 4 % zu senken. Die Festsetzung eines angemessenen Zinssatzes ist eine finanzpolitische Entscheidung des Gemeinderats (so Faiss/Giebler/Lang/Schmid – Kommunales Wirtschaftsrecht in Baden-Württ., 8. Auflage 2011 Rd.Nr. 498).

Finanzielle Auswirkungen:

☐ keine

☐ einmalige Kosten von _____ €
einmalige Erträge von _____ €

☒ lfd. jährliche Kosten von 2.557.739 €
lfd. jährliche Erträge von 2.557.739 €* (Mehrertrag ggü. 2019: 1.213.610 €)
(*Leerstände werden nicht berücksichtigt)

☐ bei Bauinvestitionen ab 350.000 € siehe beil. Folgekostenberechnung

☐ Haushaltsmittel bei Produktsachkonto _____ vorhanden

☐ über-/außerplanmäßige Ausgabe von _____ € notwendig

☐ Sonstiges

gez.
Beatrice Soltys
Bürgermeisterin

gez.
Johannes Berner
Erster Bürgermeister

gez.
Gabriele Zull
Oberbürgermeisterin

Anlagen:

1 Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünfte der Stadt Fellbach
2 Gebührenkalkulation Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünfte für den Zeitraum 01.01.2021 - 31.12.2022
3 Vergleich der Gebühren alt und neu