

Sitzung	Gemeinderat - öffentlich - 07.05.2024		
Beratungspunkt	Änderung der Satzung über die Benutzung der Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünfte und Neukalkulation der Benutzergebühren		
Anlagen	Anlage 1: Änderungssatzung Anlage 2: Unterbringungsplätze Anlage 3: Kalkulation der Gebührensätze		
Kontierung			
Gäste			
vorangegangene Beratungen	Vorlage Nr. 3-008/17	Sitzung GR	Datum 21.11.2017

Erläuterungen:

1 Anlass/Problemstellung

Die Satzung über die Benutzung von Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünften in der Großen Kreisstadt Donaueschingen datiert aus dem Jahr 2017. Darin enthalten sind auch die Gebühren für die Benutzung.

Der Landesrechnungshof hat die regelmäßige Aktualisierung der Gebührensatzungen im Bereich der Obdachlosen- und Flüchtlingsunterbringung in den Stadt- und Landkreisen angemahnt, da diese überwiegend nicht kostendeckend sind.

Der derzeitige gültige Gebührensatz in Höhe von 7,90 € pro Quadratmeter und Kalendermonat wurde vom Gemeinderat am 22.11.2017 beschlossen. Auf Grund der steigenden Anzahl an Flüchtlingen mussten aktuell weitere Unterkünfte angemietet und ausgestattet werden. In der bisherigen Kalkulation wurden lediglich die Baarstraße 18 und die in der Schillerstraße 27 angemieteten zwei Wohnungen betrachtet. Neu hinzugekommen sind nun die Villinger Straße 48, sowie die Prinz-Karl-Egon-Straße 2 und 4, wodurch nun insgesamt 176 Plätze (Anlage 2) an Schutzsuchende vergeben werden können.

Des Weiteren sind im Gegensatz zur letzten Kalkulation die Nebenkosten enorm gestiegen. Somit ist es notwendig, eine neue Kalkulation durchzuführen.

2 Rechtliche Grundlage

Die unfreiwillige Obdachlosigkeit ist zum Schutz der Grundrechte des Obdachlosen und zur Abwendung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung von der zuständigen Ortschaftsbehörde zu beseitigen. Obdachlos im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinn ist derjenige, „der nicht Tag und Nacht über eine Unterkunft verfügt, die Schutz vor den Unbilden des Wetters bietet, Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt

und insgesamt den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft entspricht“ (VGH BW v. 05.03.1996). Verfügt eine obdachlose Person nicht über eine solche Unterkunft, muss die Stadt ein vorläufiges und befristetes Unterkommen einfacher Art zur Verfügung stellen. Hierzu sind entsprechende Notunterkünfte zur Verfügung zu stellen. Die Maßnahmen der Ordnungsbehörde dienen hier ausschließlich der Gefahrenabwehr.

Die Stadt Donaueschingen ist nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) und der Verordnung über die Durchführung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (DVO FlüAG) für die Anschlussunterbringung von Geflüchteten, die von Landratsamt (Untere Aufnahmebehörde) per Verteilquote zugewiesen werden, zuständig. Mit dem Erlangen eines Aufenthaltstitels haben Geflüchtete das Recht, sich selbst eine reguläre Wohnung zu suchen. Sofern sie keine eigene angemessene Wohnung finden, werden sie in die Anschlussunterbringung einbezogen. Wenn der Asylantrag abgelehnt wird, oder über den Asylantrag 24 Monate nach der Aufnahme in die vorläufige Unterbringung noch nicht entschieden wurde, werden die Geflüchteten in die Anschlussunterbringung zugeteilt. Die Stadt Donaueschingen ist verpflichtet, die ihr zugeteilten Geflüchteten unterzubringen.

Grundsätzlich widmen Gemeinden Unterkünfte für die Unterbringung in Form einer Anstaltsordnung oder –satzung und legen hierbei Zweck, Umfang und Zuständigkeit fest. Art und Maß der Benutzung, sowie die Rechte und Pflichten der Benutzerinnen und Benutzer werden in einer Benutzungsordnung geregelt. Der Zweck der Einrichtung einer Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkunft besteht in der möglichst störungsfreien und menschenwürdigen Unterbringung von Obdachlosen und Flüchtlingen. Hierzu ist es notwendig, über klare Regelungen, Verbote und Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen zu verfügen.

Die Stadt Donaueschingen betreibt die Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünfte als eine gemeinsame öffentliche Einrichtung in der Form unselbständiger Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie stellt bislang mit der Unterkunft in der Baarstraße 18 ein eigenes Gebäude und zwei angemietete Wohnungen in der Schillerstraße 27 für die Unterbringung von Obdachlosen und Flüchtlingen zur Verfügung. Hinzu kommen nun die drei Gebäude (Villinger Straße 48 und Prinz-Karl-Egon-Straße 2 und 4), die die Stadt von Dritten gemietet hat.

Die Erhebung von Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme einer Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkunft setzt eine satzungsrechtliche Grundlage voraus. Fehlt es an einer Satzung oder sind die Bestimmungen über die Gebührensätze unwirksam, kann ein Nutzungsentgelt nicht nach bereicherungsrechtlichen Grundsätzen eingefordert werden. Aus § 2 Absatz 1 Satz 2 des Kommunalabgabengesetzes ergibt sich, dass zum Mindestinhalt der Satzung der Kreis der Abgabenschuldner, Gegenstand, Maßstab und Satz der Abgabe sowie die Entstehung und die Fälligkeit der Abgabenschuld gehören.

Bei der Festsetzung der Benutzungsgebühren in der Satzung muss die Stadt die allgemeinen abgaberechtlichen Grundsätze, insbesondere den Kostendeckungsgrundsatz beachten. Gebühren dürfen höchstens so bemessen sein, dass die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Über die Festsetzung der Gebühren hat der Gemeinderat als zuständiges Rechtsetzungsorgan innerhalb der gesetzlichen Schranken nach pflichtgemäßem Ermessen zu beschließen.

Voraussetzung für eine sachgerechte Ermessensausübung ist das Vorliegen einer Gebührenkalkulation. Nach dem VGH BW liegt nur dann eine sachgerechte Ermessensentscheidung vor, wenn zunächst eine kostendeckende Gebührenobergrenze ermittelt wird, indem die gebührenfähigen Kosten der öffentlichen Einrichtung auf die potentiellen Benutzer nach Maßgabe des in der Satzung vorgesehenen Gebührenmaßstabs verteilt werden.

Mit der Struktur der Unterkunftsgebühren soll der Situation, der Bewohnerinnen/Bewohner berücksichtigt, aber auch fiskalischen Interessen der Stadt Rechnung getragen werden.

3 Benutzungsgebühren

3.1 Hinweise zur Gebührenkalkulation

Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünfte werden als öffentliche Einrichtung im Sinne § 10 der Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO) betrieben. Daher bemessen sich die Benutzungsgebühren für diese Unterkünfte nach den Bestimmungen der §§ 13 Abs. 1 und 14 Abs. 1 KAG. Dabei dürfen die Gebühren höchstens so bemessen werden, dass die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten (Gesamtkosten) der Einrichtung gedeckt werden.

Das aktuelle Satzungsmuster des Gemeindetags Baden-Württemberg sieht drei Maßstabsalternativen für die Bemessung der Benutzungsgebühren vor.

- Alternative 1 – Flächenbezogene Gebühr einschließlich Betriebskosten
- Alternative 2 – Flächenbezogene Gebühr ohne Betriebskosten zuzüglich personenbezogener Betriebskostenpauschale
- Alternative 3 – Personenbezogene Gebühr einschließlich Betriebskosten-

Bislang wurde in der Stadt Donaueschingen die Alternative 1 berücksichtigt.

Die Verwaltung schlägt dem Gemeinderat jedoch vor, die Abrechnung künftig nach Alternative 3 und damit als personenbezogene Gebühr einschließlich Betriebskosten, welche je Wohnplatz und Kalendermonat erhoben wird, vorzunehmen. Diese Berechnungsmethode führt zu einem praktikablen Verwaltungshandeln, da bei einem Wohnungswechsel die Benutzungsgebühr gleichbleibt. Ansonsten müssten jeweils die städtischen Gebührenbescheide mit hohem Verwaltungsaufwand neu verfasst und von den Leistungsträgern (Jobcenter, Sozialamt) in deren individueller Berechnung angepasst und in neuen Leistungsbescheiden festgesetzt werden. Dies hätte einen nicht zu leistenden Bürokratie- und Verwaltungsaufwand zur Folge.

Auch der Gemeindetag Baden-Württemberg empfiehlt bei Unterkünften, in denen mehrere Personen in einem Raum untergebracht werden, dass aus Praktikabilität nur eine Gebühr pro Person in Betracht kommen sollte.

§ 13 Abs. 1 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) eröffnet die Möglichkeit, für jeweils verschiedene Unterkünfte, die der Erfüllung der gleichen Aufgabe dienen, eine Gebühr

nach einheitlichen Sätzen zu erheben, sofern keine auffallenden Leistungsunterschiede vorhanden sind.

Alle Unterkünfte in Donaueschingen dienen gleichermaßen der Unterbringung von Obdachlosen, Asylbewerbern, Flüchtlingen, Spätaussiedlern und sonstigen Personen. Um eine möglichst einzelfallbezogene Belegungssteuerung gewährleisten zu können, wird nicht hinsichtlich einer möglichen vorläufigen, Anschluss- oder sonstigen Unterbringung unterschieden.

Die im FlüAG zugrunde gelegte Mindestfläche von 7 Quadratmetern pro Person wird daher auch bei Personengruppen angewandt, die nicht unter die Fallgruppen des FlüAG fallen. Hierdurch soll ermöglicht werden, dass eine Belegung ausschließlich anhand persönlicher und sozialer Merkmale wie Familiengröße, Geschlecht oder Herkunft erfolgen kann.

Auch wenn hinsichtlich der Größe der Unterkünfte durchaus Unterschiede herrschen, steht grundsätzlich jede Einrichtung allen Personenkreisen zur Verfügung. Auch hinsichtlich der erbrachten Leistungen (Betreuung Hausmeister, Standards der Einrichtungsgegenstände) bestehen keine Unterschiede zwischen den einzelnen Unterkünften. Insofern werden für alle genutzten Einrichtungen im Sinne des § 13 Abs. 1 KAG eine einheitliche Gebühr erhoben.

Daher wurden bei allen Unterkünften anhand der in § 8 FlüAG geforderten Mindestflächen von mindestens 7 Quadratmeter für Wohn- und Schlafzwecke ohne Gemeinschaftsräume Kapazitätsberechnungen für die einzelnen Zimmer und Häuser durchgeführt.

Zur Berechnung der Gebühren werden

- die Gebäudekosten (Abschreibungen bei Eigentumsobjekten bzw. den Miet- und Pachtkosten bei angemieteten Unterkünften),
- die kalkulatorischen Kosten (wie Abschreibungen auf Einrichtungsgegenstände und kalkulatorische Zinsen),
- die Unterhaltungskosten (Instandhaltungskosten, Personalkosten, allgemeine Verbrauchskosten, Verwaltungskosten)
- die objektbezogenen Nebenkosten wie Strom, Heizung, Müllentsorgung, Wasser und Abwasser

berücksichtigt.

Nicht zu den gebührenfähigen Aufwendungen gehören die Kosten für die soziale Betreuung der in den Unterkünften untergebrachten Personen entstehen.

Die Abschreibung ist nach der mutmaßlichen Nutzungsdauer zu errechnen. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass z.B. in der Unterkunft Villinger Straße bereits nach einem Jahr alle Kocheinheiten und alle Waschmaschinen ersetzt werden mussten.

3.2 Berechnung der Gebührenobergrenze

Der Umfang der Kostendeckung bei Gebührenhaushalten durch spezielle Entgelte ist nicht gesetzlich vorgeschrieben. Die in der Gebührenkalkulation ermittelten Sätze stellen Obergrenzen dar, die nach § 14 Abs. 2 KAG nicht überschritten werden dürfen. Ergeben sich am Ende eines Bemessungszeitraums Kostenüberdeckungen, so hat die Gemeinde gemäß § 14 Abs. 2 Satz 2 KAG die Pflicht, diese innerhalb von 5 Jahren auf den Bemessungszeitraum folgend auszugleichen. Kostenunterdeckungen hingegen „können“ innerhalb der 5-Jahresfrist ausgeglichen werden.

Der Gemeinderat muss beschließen, in welcher Höhe er die Gebührensätze festsetzt. Dabei steht es in seinem Ermessen, ob er die jeweilige Gebührenobergrenze wählt oder einen Betrag unterhalb der Obergrenze festlegt. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass eine durch die Festsetzung einer Gebühr unterhalb der Obergrenze eintretende Unterdeckung in den folgenden Jahren nicht mehr in eine Kalkulation eingestellt oder verrechnet werden darf. Sprich, bewusst in Kauf genommene Kostenunterdeckungen sind aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu tragen.

Die Berechnung der Gebührenobergrenze bei den neuen Unterkünften beruht bei den Mietnebenkosten im Wesentlichen auf Prognosen. Vor diesem Hintergrund, aber auch um der weiteren Unterbringung und der Personalentwicklung Rechnung zu tragen, muss die Gebührenobergrenze in den nächsten zwei Jahren aufgrund realer Zahlen neu berechnet und die Gebühren der Kostenentwicklung angepasst werden.

Auch der Gleichheitsgrundsatz ist einzuhalten, aus diesem ergibt sich, dass Differenzierungen in der Gebührenhöhe gegenüber den verschiedenen Benutzern durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sein müssen und nicht willkürlich vorgenommen werden dürfen. Die Stadt ist somit nicht verpflichtet, den zweckmäßigsten oder gerechtesten Maßstab zu wählen.

3.3 Kalkulation

Angewandt wird die Divisionskalkulation, das heißt die durchschnittlichen Kosten pro Platz wurden ermittelt, in dem die jährlichen Gesamtkosten durch die durchschnittlich belegte Platzzahl dividiert wurde.

Für die angemieteten Unterkünfte (Schillerstraße 27, Villinger Straße 48, Prinz-Karl-Egon-Straße 2 und 4) konnte die Miete zur Berechnung herangezogen werden. Für die Baarstraße als eine gemeindeeigene Unterkunft wird hier für die Berechnung die Abschreibungen herangezogen.

Unter dem Punkt „Nebenkosten“ werden die Kosten für Strom, Heizung, Wasser/Abwasser, Abfallbeseitigung, Gebührenreinigung, Versicherung und Grundsteuer berücksichtigt.

Bei den neu angemieteten Unterkünften beruhen die Mietnebenkosten im Wesentlichen auf Prognosen. Vor diesem Hintergrund, aber auch um der weiteren Unterbringung und der Personalentwicklung Rechnung zu tragen, muss die Gebührenobergrenze

in den nächsten zwei Jahren aufgrund realer Zahlen neu berechnet und die Gebühren der Kostenentwicklung angepasst werden.

Zu den sonstigen Ausgaben gehören die Kosten für Gebäudeunterhaltung, Reparaturen, Geräte, Einrichtungsgegenstände, sowie Pflege für Außenanlagen.

Unter Bezugnahme auf die als Anlage 3 beigefügte Kalkulation schlägt die Verwaltung für die Unterkünfte eine kostendeckende Benutzungsgebühr von 248,00 € pro Kalendermonat vor.

3.4 Ergänzende Hinweise

3.4.1 Personalaufwand Verwaltung

Personalkosten beinhalten insbesondere Bezüge, Gehälter und Löhne einschließlich Urlaubs und Weihnachtsgeld, Versorgungszuschläge für Beamtenpensionen sowie allgemeine Personalnebenkosten (Begründung zum LGebG).

In der Stadtverwaltung beschäftigen sich Frau Aydin, Frau Jauch, Frau Kudrjaschow, Frau Schau-Schniedermeier und Herr Dereck mit der Unterbringung der Obdachlosen und Flüchtlingen in den Unterkünften. Die Aufgabe der Unterbringung ist für keinen dieser Mitarbeiter ein Vollzeitjob, da jeder von ihnen weitere Aufgabenbereiche bearbeitet. Daraus folgt, dass eine Schätzung der Personalkosten vorgenommen werden muss.

Die direkten Personalkosten einschließlich der Personalnebenkosten je Mitarbeiter sind nicht mit vertretbarem Verwaltungsaufwand ermittelbar. Sie wurden deshalb nicht individuell für alle Mitarbeiter ermittelt.

Der Betrag in Höhe von 90.000,00 € sehen wir deshalb als gerechtfertigt an. In diesem Betrag sind auch die Sachkosten (Gesamtheit der Gemein-, Arbeitsplatz-, Ausstattungs- und Bewirtschaftungskosten) sowie die Gemeinkosten enthalten.

3.4.2 Aufwand Bauhof

Der Bauhof hat mit den insgesamt 5 Unterkünften regelmäßige Einsätze. Deshalb ist der Betrag von 20.000,00 € fair kalkuliert.

3.4.3 Durchschnittlich untergebrachte Personen

In der Kalkulation wird nicht mit der maximalen Bettenbelegung von 176 Plätzen gerechnet, sondern mit einer 80 % Belegung. Aktuell sind nur 132 Plätze belegt (75 %). Hier ist zwar zukünftig von einem Zuwachs auszugehen. Aber insbesondere wegen den unterschiedlichen Familienstrukturen und den unterschiedlichen Nationalitäten können die Zimmer nicht zu 100 % belegt werden.

3.4.4 Vergleich mit Unterbringungskosten

Mit einer Gebühr von 248,00 € würde die Stadt Donaueschingen 20,00 € weniger als das

Landratsamt verlangen.

3.4.5 Änderungssatzung

Der Text der beigefügten Änderungsfassung entspricht der Mustersatzung des Gemeindeta-
ges.

1
Z
BM
IN
JZ
OB

Beschlussvorschlag:

1. Der Gemeinderat stimmt der beigefügten Gebüh-
renkalkulation zu und beschließt einen Gebühren-
satz pro Wohnplatz und Monat in Höhe von 248,00
Euro.
2. Der Gemeinderat beschließt die beigefügte Ände-
rungssatzung der Satzung der Stadt Donaueschin-
gen über die Benutzung von Obdachlosen- und
Flüchtlingsunterkünften
3. Für die Gebührenkalkulation wird ein zweijähriger
Kalkulationszeitraum von 01.01.2024 bis 31.12.2025
festgesetzt. Von der Möglichkeit, die Gebührenkal-
kulation auf einen längeren Zeitraum (bis zu 5
Jahre) abzustellen wird kein Gebrauch gemacht.

Beratung: