

# STADT LUDWIGSBURG

GEBÜHRENKALKULATION  
OBDACHLOSENUNTERBRINGUNG  
RIEDLE UND TEINACHER STR.

-DOKUMENTATION-



DR Beratung & Management  
Christian Dralle

Dieckhof 22  
25370 Seester

[www.DRberatung.de](http://www.DRberatung.de)

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>2</b>
<b>Beratungsauftrag</b>	<b>3</b>
<b>Einführung</b>	<b>3</b>
<b>Rechtsgrundlagen</b>	<b>3</b>
<b>Gebührenbegriff</b>	<b>4</b>
<b>Öffentliche Einrichtung</b>	<b>4</b>
<b>Gebührenbemessung</b>	<b>4</b>
Gebührenmaßstab	5
Gebührenermäßigungen bei Einzugsermächtigungen	6
Gebührenermäßigungen für Kinder	7
<b>Gebührenkalkulation</b>	<b>7</b>
Allgemeines	7
Grundlage	8
Kalkulationsmethode	8
Ansatzfähige Kosten	8
Nebenkosten	9
Abschreibungen	10
Verzinsung des Anlagekapitals	10
Kostenüber / -unterdeckung	12
Leerkosten	12
<b>Gebührenschildner</b>	<b>13</b>
<b>Gebührensatzung</b>	<b>14</b>

## BERATUNGSaufTRAG

Die Stadt Ludwigsburg hat uns mit der Erstellung einer Gebührenkalkulation für die Obdachlosenunterkünfte Riedle und Teinacher Straße mit Mail vom 07.10.2021 beauftragt.

Nach Sichtung der Kalkulationshistorie und Rücksprache mit der Verwaltung wurde der Bemessungszeitraum vom 01.01.2018 bis 31.12.2021 festgelegt.

## EINFÜHRUNG

Obdachlosenunterkünfte werden von den Gemeinden im Rahmen der polizeilichen Gefahrenabwehr zur Unterbringung von obdachlosen Personen bereitgestellt. Um die den Gemeinden nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz zugewiesenen Personen unterzubringen, werden im Rahmen der Obdachlosenunterkünfte auch Flüchtlinge und Asylbewerber untergebracht. Die Anforderungen an eine Obdachlosenunterkunft sind gering, so dass der Obdachlose keine besonderen Komfortansprüche oder Ansprüche an die Art, Größe oder Ausstattung der Unterkunft stellen kann.<sup>1</sup>

Unterhält die Gemeinde mehrere Unterkünfte in verschiedenen Gebäuden, stellen diese nach § 13 Abs. 1 KAG eine einheitliche Einrichtung dar, für die Gebühren nach einheitlichen Sätzen erhoben werden. Alternativ können Gemeinden jedoch auch getrennte Einrichtungen (z. B. für Obdachlosen bzw. Asylbewerber) bereitstellen, für die die Gebühren getrennt kalkuliert werden.

Die Unterbringung erfolgt durch polizeirechtliche Einweisungsverfügung, so dass mit den untergebrachten Personen kein Mietverhältnis, sondern ein öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis zustande kommt.<sup>2</sup> Damit sind auch die Bestimmungen über das Mietrecht, insbesondere den Mietzins, nicht anwendbar. Die Benutzungsgebühr unterliegt deshalb keinem Vergleich mit den marktüblichen Mietpreisen (VGH München, Urt. vom 27. 5. 1992 – 4 N 91.3748 –). Auch die Bestimmungen des § 302 a StGB zum Mietwucher sind auf die, von der untergebrachten Person zu entrichtende, Nutzungsentschädigung nicht anwendbar.<sup>3 4</sup>

## RECHTSGRUNDLAGEN

Die Stadt Ludwigsburg ist durch § 4 Abs. 1 Satz 1 der Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO) und der §§ 2 Abs. 1 Satz 1 und 13 Abs. 1 Satz 1 Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg (KAG) dazu ermächtigt, für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtung Benutzungsgebühren zu erheben.

---

<sup>1</sup> VGH München, Urt. vom 14. 8. 1990 – 21 B 90.00335

<sup>2</sup> VGH Mannheim, Urt. vom 21. 8. 1992 – 1 S 1909/92

<sup>3</sup> PdK Baden-Württemberg Kommunalabgabengesetz (KAG) für Baden-Württemberg BWKAG § Vor17 Benutzungsgebühren im Einzelnen 4. Obdachlosen- und Asylbewerberunterkünfte, beck-online

<sup>4</sup> LG Darmstadt, Beschl. vom 31. 8. 1994 – 22 Js 176841/94

Das Gebührenerhebungsrecht ist hierbei Teil der kommunalen Abgabehoheit. § 13 KAG enthält keine Verpflichtung für die Gemeinden und Landkreise, Benutzungsgebühren zu erheben. Ob und in welchem Umfang sowie in welcher Weise sie davon Gebrauch machen, entscheiden sie grundsätzlich nach Ermessen. Hierbei sind die Haushaltsgrundsätze, insbesondere der Grundsatz der Einnahmebeschaffung zu achten, vgl. § 78 Abs. 2 GemO.

## GEBÜHRENBEGRIFF

Benutzungsgebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die vom Gebührengläubiger durch einseitige Festsetzung für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen erhoben werden.<sup>5 6</sup>

## ÖFFENTLICHE EINRICHTUNG

Die Stadt Ludwigsburg betreibt die Obdachlosenunterkünfte nach § 1 Abs. 1 der Satzung über die Benutzung von Obdachlosenunterkünften der Stadt Ludwigsburg als eine gemeinsame öffentliche Einrichtung.

Gleichwohl die Unterkünfte Riedle und Teinacher Straße im Sinne des § 13 Abs. 1 KAG eine einheitliche Einrichtung darstellen, wurde auftragsgemäß eine getrennte Kalkulation je Unterkunft erstellt. Dies ist nach rechtlicher Maßgabe möglich und entspricht auf Grund der Gegebenheiten vor Ort als gebotene Notwendigkeit.

## GEBÜHRENBEMESSUNG

Die Gebührenbemessung richtet sich nach den gesetzlichen Vorgaben des § 14 KAG und ist anhand der Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung zu ermitteln.

Bei der Bemessung ist das Äquivalenzprinzip sowie der Grundsatz der Belastungsgleichheit zu berücksichtigen und sicherzustellen.<sup>7</sup> Diese sind Ausprägung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebotes.<sup>8</sup>

Das Äquivalenzprinzip bestimmt das Wertverhältnis zwischen der Leistung und der dafür im Einzelfall zu entrichtenden Gebühr.<sup>9</sup> Leistung (Unterbringung) und Gegenleistung (Gebühr) dürfen sich demnach nicht unverhältnismäßig gegenüberstehen. Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG) bedeutet für den

---

<sup>5</sup> PdK Baden-Württemberg Kommunalabgabengesetz (KAG) für Baden-Württemberg BWKAG § 13 Gebührenerhebung 1.1 Gebührenbegriff, beck-online

<sup>6</sup> BVerfG, Beschluss vom 06.02.1979 - 2 BvL 5/76 - juris Rn. 35 mwN

<sup>7</sup> Arndt, PdK KAG SH/12.2012, § 6 Rn. 104; VGH Mannheim, Urteil vom 10.02.1994, Az.: 1 S 1027/93, juris Rn. 72

<sup>8</sup> Arndt, PdK KAG SH/12.2012, § 6 Rn. 107

<sup>9</sup> Habermann, in: PdK KAG SH/12.2012, § 4 Rn. 16

Satzungsgeber die allgemeine Weisung, bei steter Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken Gleiches gleich, Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln.

Bei der Bemessung der Benutzungsgebühr ist daher nicht nur der dem Einrichtungsträger entstehende Aufwand zur berücksichtigen, sondern auch die Bedeutung der Leistung für die einzelnen Nutzer in den Blick zu nehmen.<sup>10</sup> Hierbei ist zwingend ein Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung sowie die Beziehung zu den Kosten der gebührenpflichtigen Leistung zu berücksichtigen.<sup>11</sup>

Nach § 14 Abs. 1 KAG dürfen die Gebühren grundsätzlich höchstens so bemessen werden, dass die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen insgesamt ansatzfähigen Kosten (Gesamtkosten) der Einrichtung gedeckt werden (Kostenobergrenze). Die Kosten sind im Rahmen und auf Grundlage einer Gebührenkalkulation zu ermitteln und festzusetzen, um sodann eine sachgerechte Ermessensausübung sicherzustellen.<sup>12</sup>

---

## GEBÜHRENMAßSTAB

Die Auswahl des Gebührenmaßstabs liegt unter Achtung der gesetzlichen Vorschriften im Ermessen des Satzungsgebers. Voraussetzung für eine sachgerechte Ermessensausübung ist zunächst das Vorliegen einer Gebührenkalkulation, aus der die kostendeckende Gebührensatzobergrenze hervorgeht.<sup>13 14</sup>

Sie wird ermittelt, indem die gebührenfähigen Kosten der öffentlichen Einrichtung(en) auf die potenziellen Benutzer nach Maßgabe des in der Verordnung vorgesehenen Gebührenmaßstabs verteilt werden, wobei der voraussichtliche Umfang der Benutzung bzw. Leistung geschätzt werden muss. Die Gebührensatzobergrenze ist danach das Ergebnis eines Rechenvorgangs, bei dem die voraussichtlichen gebührenfähigen Gesamtkosten durch die Summe der voraussichtlichen maßstabsbezogenen Benutzungseinheiten geteilt werden.<sup>15 16</sup>

Eine Gebührenbemessung unmittelbar auf der Grundlage der ortsüblichen Vergleichsmiete oder nach den für die Wohngeldempfänger maßgeblichen Höchstbeträgen ohne Kalkulation ist nicht zulässig.<sup>17</sup> Als Gebührenmaßstab kommt in erster Linie ein Flächenmaßstab (Quadratmeter der zugewiesenen Wohnfläche) in Betracht. Ergibt die Kalkulation einen Gebührensatz, der wesentlich über der ortsüblichen Vergleichsmiete für eine vergleichbare Unterkunft liegt, verstößt ein solcher Gebührensatz nicht gegen das Äquivalenzprinzip.<sup>18</sup> Diese Auffassung bestätigt sich dadurch, dass eine Benutzung von Obdachlosen- und Asylbewerberunterkünften nicht mit Mietwohnungen vergleichbar ist. Durch die hohe Fluktuation und die notwendige (Teil-)Möblierung entstehen im

---

<sup>10</sup> VGH München, Beschluss vom 16.05.2018, Az.: 12 N 18.9, juris Rn. 99

<sup>11</sup> BVerwG, Beschluss vom 30.01.1997 - 8 NB 2.96 - juris Rn. 15

<sup>12</sup> VGH München, Urt. vom 17. 8. 2011 – 4 BV 11.785

<sup>13</sup> VGH BW, Urteil v. 7.2.1994 – 1 S 1027/93 –, NVwZ-RR 1994, 325 [329]; Beschluss v. 31.8.1993 – 2 S 3000/90 –, NVwZ 1994, 194 [196]; Urteil v. 9.2.1995 – 2 S 542/94 –, BWGZ 1995, 392 f.; OVG Bautzen, Urteil v. 16.12.1998 – 2 S 370/96 –, NVwZ-RR 1999, 676 f

<sup>14</sup> Erfordernis des Vorliegens einer Gebührenkalkulation - BayVGH, Urteil v. 10.12.1982 – 23 N 81 A.1479 –, BayVBl 1983, 755 [758]; Urteil v. 3.3.1993 – 4 B 92.1878 –, NVwZ-RR 1994, 290 f.; Urteil v. 29.3.1995 – 4 N 93.3641 –, BayVBl 1996, 532; Urteil v. 17.8.2011 – 4 BV 11.785 –, BayVBl 2012, 19 [20]v

<sup>15</sup> vgl. VGH BW, Urteil v. 7.2.1994 – 1 S 1027/93 –, NVwZ-RR 1994, 325 [329]; Beschluss v. 31.8.1993 – 2 S 3000/90 –, NVwZ 1994, 194 [196]; Urteil v. 9.2.1995 – 2 S 542/94 –, BWGZ 1995, 392 f.

<sup>16</sup> VGH München Beschl. v. 16.5.2018 – 12 N 18.9, BeckRS 2018, 11762 Rn. 72

<sup>17</sup> VGH Mannheim, Urt. vom 10. 2. 1994 – 1 S 1027/93 –; Urt. vom 9. 2. 1995 – 2 S 542/94

<sup>18</sup> VGH Mannheim, Urt. vom 10. 2. 1994, a. a.O

Vergleich zu Mietwohnungen erhebliche Mehrkosten<sup>19</sup>, die sich auch in der Höhe der Benutzungsgebühr niederschlagen müssen.

Eine Differenzierung der Gebührensätze nach der Ausstattung der Räume ist in der Regel nicht geboten.<sup>20</sup> Dies gilt auch dann, wenn für die Unterkünfte unterschiedliche Kosten entstehen, ohne dass sich dies nennenswert auf die Wohnqualität auswirkt.<sup>21</sup> Nur bei gravierenden Leistungsunterschieden kann die Festsetzung unterschiedlich hoher Gebührensätze geboten sein.

Da die Quadratmeter der jeweiligen Wohnflächen in den Unterkünften nur marginal variieren, wurde sich bei der Gebührenbemessung für die Beibehaltung einer personenbezogenen Gebühr einschließlich der Betriebskosten je Wohnplatz und Kalendermonat entschieden. Diese Gebührengestaltung bietet im Vergleich zu anderweitigen Gestaltungen wie beispielsweise pro Quadratmeter erhebliche Vorteile für die Verwaltungspraxis, da regelmäßig auf einen einheitlichen Gebührensatz zurückgegriffen wird. Weiter trägt sie zu einer Kontinuität des monatlich zu zahlenden Gebührensatzes bei, so dass keine Anpassungen bei Veränderung der Nutzerzahl / Auslastungskapazität je Einheit notwendig sind. Neben einem erhöhten Verwaltungsaufwand würde dies zu einer fehlenden Kalkulationssicherheit bei den Nutzenden führen. Vorsorglich wird zudem darauf hingewiesen, dass diese Form der Gebührenbemessung trotz der eher familienunfreundlichen Gebührengestaltung der gängigen Form der Bemessung entspricht und weiter auch nicht die rechtlichen Grenzen verletzt.<sup>22</sup>

Gemäß § 14 Abs. 2 KAG können die ansatzfähigen Gesamtkosten in einem mehrjährigen Zeitraum berücksichtigt werden, der jedoch höchstens fünf Jahre umfassen soll. Auf Grund der vorherigen Kalkulation wurde der Zeitraum in der vorliegenden Kalkulation auf 4 Jahre festgelegt.

Der im Rahmen der Gebührenkalkulation ermittelte Gebühren(höchst-)satz wird aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung gerundet. Zur Vermeidung einer möglichen Kostenüberdeckung erfolgt eine Abrundung auf volle Euro, gleichwohl eine gegensätzliche Vorgehensweise (Aufrundung) nicht zwingend gegen das Kostenüberschreitungsgebot verstoßen würde.<sup>23</sup>

---

## GEBÜHRENERMÄßIGUNGEN BEI EINZUGSERMÄCHTIGUNGEN

Bei den Gebühren handelt es sich vorliegend in der Regel um wiederkehrende Benutzungsgebühren. Nach § 14 Abs. 4 KAG kann für die Erteilung einer Einzugsermächtigung ein Kostenvorteil bei der Gebührenbemessung angemessen berücksichtigt werden. Die Gebührenermäßigung ist pauschal als Festbetrag je Zahlungsvorgang in der Satzung zu bestimmen. Die Gewährung einer Gebührenermäßigung bei Erteilung einer Einzugsermächtigung zum Gebühreneinzug bzw. die Erhebung eines Gebührenzuschlags bei Selbstzahlern wurde in der Vergangenheit

---

<sup>19</sup> siehe auch Brüning in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 6 Nr. 489 b

<sup>20</sup> VGH Mannheim, Urt. vom 9. 2. 1995 – 2 S 542/94

<sup>21</sup> VGH München, Urt. vom 27. 5. 1992 – 4 N 91.3749

<sup>22</sup> OVG Hamburg, Beschluß vom 25. 4. 2006 - 1 So 49/06

<sup>23</sup> VG Düsseldorf, Urteil vom 26.05.2014 - 23 K 484/13, Beurteilung Kostenüberschreitungsgebot

als zulässig angesehen, wenn nachweisbare Verwaltungsminderkosten (ohne Vollstreckungskosten) dadurch entstehen und eine Satzungsregelung besteht.<sup>24 25</sup>

Nach Auskunft des zuständigen Bereiches der Stadt Ludwigsburg erfolgt die Zahlung der Benutzungsgebühren fast ausschließlich über soziale Träger, insbesondere dem Jobcenter. Ein Gebührenaussgleich durch Einzugsermächtigung erscheint daher weder aktuell noch perspektivisch relevant. Aus diesem Grunde wurde sich gegen eine weitere Berechnung der nachweisbaren Verwaltungsminderkosten und Aufnahme einer Satzungsregelung entschieden.

---

## GEBÜHRENERMÄßIGUNGEN FÜR KINDER

Im Jahr 2018 wurden reduzierte Benutzungsgebühren für Kinder eingeführt, um Familien finanziell zu entlasten. Erfahrungsgemäß stehen die meisten in der Obdachlosenunterbringung lebenden Familien nach wie vor im Leistungsbezug, so dass die Gebühren weitgehend vom zuständigen Leistungsträger entrichtet werden. Durch die 2018 beschlossenen reduzierten Benutzungsgebühren findet keine Entlastung der Familien, sondern eine Entlastung der Leistungsträger zulasten des städtischen Haushaltes statt. Durch die geringeren Gebührensätze für Kinder ergeben sich derzeit jährliche Mindereinnahmen in Höhe von ca. 17.800 €.

Durch den Zugang von ukrainischen Geflüchteten mit einer Vielzahl an Kindern, ist perspektivisch von einem deutlichen Anstieg der Mindereinnahmen auszugehen. Um die durch die Mindereinnahmen erzeugte Mehrbelastung für den städtischen Haushalt entgegenzuwirken, wurde die Gebührenermäßigung für Kinder aus der Kalkulation bzw. Gebührensatzung herausgelöst.

## GEBÜHRENKALKULATION

Nachfolgend werden die durchgeführte Gebührenkalkulation sowie die in diesem Zusammenhang angewandten Verfahrensweisen erläutert.

---

## ALLGEMEINES

Die Notwendigkeit einer Gebührenkalkulation ergibt sich aus dem Kostendeckungsgrundsatz, der die Gemeinde dazu verpflichtet, die Gebührensätze so zu kalkulieren, dass das in einem bestimmten Rechnungszeitraum zu erwartende Gebührenaufkommen, die in diesem Zeitraum zu erwartenden gebührenfähigen Kosten, in ihrer Gesamtheit nicht übersteigt.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> PdK Baden-Württemberg Kommunalabgabengesetz (KAG) für Baden-Württemberg BWKAG § 14 Gebührenbemessung 5. Einzugsermächtigung (§ 14 Abs. 4 KAG)

<sup>25</sup> Innenministerium Baden-Württemberg in BWGZ 1986 S. 677, mit Muster

<sup>26</sup> VGH Mannheim, NKB vom 7. 3. 1984, 2 S 2877/83

Die Gebührenkalkulation muss für den kundigen, mit dem Sachverhalt vertrauten kommunalen Mandatsträger transparent, verständlich, nachvollziehbar und in sich schlüssig sein. Auf eine Aufschlüsselung der in die Kalkulation eingestellten Kosten nach den einzelnen Kostenarten kann dann nicht verzichtet werden, wenn der Satzungsgeber über deren Höhe nach seinem Ermessen zu entscheiden hat, wie z. B. bei kalkulatorischen Kosten.<sup>27</sup>

28

---

## GRUNDLAGE

Als Grundlage der Gebührenkalkulation wurde die bei der Stadt Ludwigsburg bestehende Kosten- und Leistungsrechnung sowie die im Haushalt enthaltenen Werte des Ergebnis- und Finanzhaushaltes verwendet. Die Daten wurden von den bei der Stadt Ludwigsburg zuständigen Fachämtern bereitgestellt.

---

## KALKULATIONSMETHODE

Als Kalkulationsmethode wurde die Divisionsmethode angewendet, bei der die Kosten (Gesamtkosten abzüglich der Einnahmen) durch die sich aus dem Maßstab ergebenden Leistungseinheiten (Maßstabseinheiten) dividiert werden.

---

## ANSATZFÄHIGE KOSTEN

Die im Rahmen der Gebührenkalkulation ansatzfähigen Kosten ergeben sich aus den §§ 13 ff. KAG. Demnach sind der Gebührenbemessung solche Kosten zu Grunde zu legen, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähig sind. Mangels Legaldefinition durch den Gesetzgeber auf Bundes- / Landesebene ist der Stadt Ludwigsburg als Gebührengläubigerin ein Ermessensspielraum in der Anwendung und Auslegung dieser Grundsätze eingeräumt.

Hierbei ist zu beachten, dass zu den ansatzfähigen Kosten der Unterkunft jedoch nur solche Kosten gehören, die sich auf die Unterbringung als solche beziehen, z. B. laufende Unterhaltungs- und Betriebskosten, die die laufende Funktionsfähigkeit der Einrichtung gewährleisten. Auch Kosten, die durch bestandserhaltende Maßnahmen verursacht werden, sind hierbei ansatzfähig.

Nicht ansatzfähig sind dagegen solche Kosten, die personenbezogen sind. Soweit also in den Unterkünften Personen tätig werden, denen die persönliche Betreuung von Personen obliegt, die zum Beispiel Probleme mit ihren sozialen Kontakten innerhalb (aber auch außerhalb derselben) der Einrichtung haben, sind dies keine Unterkunftskosten. Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass sich der Einsatz von Betreuungspersonal

---

<sup>27</sup> VGH Mannheim, Urt. vom 20. 1. 2010 – 2 S 1171/09

<sup>28</sup> PdK Baden-Württemberg Kommunalabgabengesetz (KAG) für Baden-Württemberg BWKAG § 14 Gebührenbemessung

disziplinierend auch im Umgang mit der Einrichtung auswirkt. Dies ist nur als eine mittelbare Folge ihrer Tätigkeit zu werten, nicht aber unmittelbar eine unterkunftsbezogene Leistung.<sup>29</sup>

Vor diesem Hintergrund können Kosten für eine (soziale) Betreuung oder Bewachung der Unterkünfte bzw. der Nutzerinnen und Nutzer nicht in der Kalkulation angesetzt werden. Sonstige, bei der Gemeinde anfallende Personalkosten können als Verwaltungsaufwand nur insoweit berücksichtigt werden, als es sich dabei um Tätigkeiten handelt, die der Einrichtung und dem Betrieb der Unterkunft zuzurechnen sind.<sup>30 31</sup> Zur Ermittlung der Kosten im Einzelnen können die Bestimmungen der GemHVO herangezogen werden, jedoch nur, soweit sie nicht im Widerspruch zu den Bestimmungen des KAG stehen.

Der auf der Grundlage der Kalkulation ermittelte höchstzulässige Gebührensatz betrifft den künftigen Benutzungszeitraum, so dass nicht die in der Vergangenheit tatsächlich entstandenen Kosten bzw. angefallenen Maßstabseinheiten maßgebend sind, sondern die künftige Entwicklung dieser Faktoren. Insoweit stellen Gebührenkalkulationen von Natur aus Vorkalkulationen im Sinne einer Prognose über die künftige Entwicklung der Kosten- bzw. Leistungsfaktoren dar. Dabei ist dem Satzungsgeber ein Prognosespielraum zuzubilligen, der gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist.<sup>32</sup>

Die für die Zukunft geschätzten Zahlen sind aus den Ergebnissen der Vergangenheit sowie aus Unterlagen oder Angaben vergleichbarer Einrichtungen oder bereits absehbaren Entwicklungen während des Kalkulationszeitraumes abzuleiten und nur dann, wenn weder Ergebnisse aus der Vergangenheit noch Erfahrungen von vergleichbaren Einrichtungen vorliegen, durch Pauschalierungen zu bestimmen<sup>33</sup>. Insoweit kann auch auf die entsprechenden Ansätze im Haushaltsplan der Gemeinde zurückgegriffen werden, die ebenfalls auf den Ergebnissen der Haushaltsrechnung der zurückliegenden Jahre aufbauen.<sup>34</sup>

---

## NEBENKOSTEN

Für die verbrauchsabhängigen Nebenkosten können die Benutzer nicht unmittelbar zur Erstattung – analog Mietrecht – herangezogen werden. Die anfallenden Nebenkosten für Heizung, Wasser, Strom usw. müssen deshalb entweder in die allgemeine Benutzungsgebühr einkalkuliert oder in der Satzung als eigener Gebührentatbestand festgelegt werden. Dabei können die Nebenkosten auf einer anderen Bemessungsgrundlage auf die untergebrachten Personen verteilt werden (z. B. pauschal nach der Zahl der untergebrachten Personen), als die Kosten für die reine Unterkunftsgewährung (z. B. nach Größe der Unterkunft). Dasselbe gilt für die auf die Gemeinschaftsflächen entfallenden Kosten. Werden sie nicht in die allgemeine Benutzungsgebühr eingerechnet, muss in der Satzung geregelt sein, wie diese Kosten auf die Benutzer verteilt werden. Eine Bestimmung, dass je

---

<sup>29</sup> NVwZ 1993, 797

<sup>30</sup> VGH München, Urt. vom 25. 11. 1992, a. a. O.

<sup>31</sup> PdK Baden-Württemberg Kommunalabgabengesetz (KAG) für Baden-Württemberg BWKAG § Vor17 Benutzungsgebühren im Einzelnen 4. Obdachlosen- und Asylbewerberunterkünfte, beck-online

<sup>32</sup> BVerwG, Urt. vom 17. 4. 2002 – 9 CN 1.01 –

<sup>33</sup> OVG Schleswig, Urt. vom 20. 12. 1995 – 2 L 183/94

<sup>34</sup> PdK Baden-Württemberg Kommunalabgabengesetz (KAG) für Baden-Württemberg BWKAG § 14 Gebührenbemessung 3.1 Allgemeines, Verfahren, beck-online

qm der „anteiligen Gemeinschaftsfläche“ ein bestimmter Betrag zu entrichten ist, ist wegen fehlender Bestimmtheit nichtig.<sup>35 36</sup>

In der vorliegenden Kalkulation wurden die Kosten mit in die allgemeine Benutzungsgebühr einkalkuliert, was auch der Verfahrensweise aus vorangegangenen Kalkulationen entspricht.

Bei den Bewirtschaftungskosten (Strom, Gas, Wasser u.ä.) wurden die Ist-Kosten der Jahre 2020 bis 2021 als Basis zu Grunde gelegt, da auf Grund des Zuständigkeitswechsels innerhalb der Verwaltung sowie Beendigung der Dienstleitungen durch die Wohnungsbau Ludwigsburg GmbH (WBL) die Bildung eines Mittelwertes und Einbeziehung der Werte aus Vorjahren nicht zielführend erschien.

---

## ABSCHREIBUNGEN

Zu den ansatzfähigen Kosten gehören nach § 14 Abs. 3 Nr. 1 auch die angemessenen Abschreibungen. Mit der Abschreibung soll die tatsächliche Abnutzung betriebsnotwendiger Anlagen durch den Gebrauch wertmäßig erfasst und als Kosten auf die einzelnen Jahre der mutmaßlichen Nutzungsdauer aufgeteilt werden.

Gemäß § 14 Abs. 3 Satz 3 KAG sind den Abschreibungen in der Regel die ungekürzten Anschaffungs- oder Herstellungskosten (Nominalwertprinzip) zugrunde zu legen; Beiträge, Zuweisungen und Zuschüsse Dritter sind zu passivieren und jährlich mit einem durchschnittlichen Abschreibungssatz aufzulösen (Ertragszuschüsse). Soweit Anschaffungs- oder Herstellungskosten um Beiträge, Zuweisungen und Zuschüsse Dritter gekürzt wurden, können den Abschreibungen weiterhin die gekürzten Anschaffungs- und Herstellungskosten zugrunde gelegt werden.

---

## VERZINSUNG DES ANLAGEKAPITALS

Zu den ansatzfähigen Kosten gehören nach § 14 Abs. 3 Nr. 1 auch die angemessene Verzinsung des Anlagekapitals. Der Verzinsung ist das um Beiträge, Zuweisungen und Zuschüsse Dritter gekürzte Anlagekapital (Anschaffungs- oder Herstellungskosten abzüglich der Abschreibungen) zugrunde zu legen und beginnt mit der Inbetriebnahme der Einrichtung. Die Verzinsung kann nach der Restwert- oder nach der Durchschnittswertmethode vorgenommen werden.

Bei der Restwertmethode wird der Verzinsung das Anlagekapital, vermindert um das Abzugskapital, zu Grunde gelegt. Entsprechend der Verminderung des Restbuchwertes durch die Abschreibungen nehmen die kalkulatorischen Zinsen kontinuierlich ab. Demgegenüber werden die Unterhaltungskosten mit zunehmendem Alter der Anlagenteile zunehmen.

Bei der Durchschnittswertmethode wird das um das Abzugskapital gekürzte Anlagekapital halbiert und das halbierte Anlagekapital mit dem Zinssatz multipliziert. Der Grundstückswert ist dabei unverändert anzusetzen.

---

<sup>35</sup> OVG Münster, Urt. vom 3. 2. 1997 – 9 A 525/95 –

<sup>36</sup> PdK Baden-Württemberg Kommunalabgabengesetz (KAG) für Baden-Württemberg BWKAG § Vor17 Benutzungsgebühren im Einzelnen 4. Obdachlosen- und Asylbewerberunterkünfte, beck-online

Diesem Verfahren entspricht auch eine Halbierung des Zinssatzes. Die Methode führt zu einer kontinuierlicheren Zins- und damit auch Gebührenbelastung. Aus diesem Grund wurde die Durchschnittswertmethode in der vorliegenden Kalkulation angewandt. Als Datenbasis wurden die vom Fachbereich Finanzen der Stadt Ludwigsburg übermittelten Werte aus den Anlagenbuchhaltung zu Grunde gelegt.

Der zugrunde zu legende Zinssatz ist gesetzlich nicht bestimmt, muss jedoch angemessen sein. Insoweit wird dem Satzungsgeber bei der Bestimmung des Zinssatzes ein Ermessensspielraum eingeräumt. Als angemessen kann eine marktübliche Verzinsung angesehen werden, d. h. höchstens der landesübliche Zinssatz für langfristige risikofreie Anlagen.

Wählt die Gemeinde einen Mischzinssatz, so verletzt sie das ihr dabei eingeräumte Ermessen erst dann, wenn dieser Satz im Zeitpunkt der Prognose über die Zinsentwicklung erheblich von den durchschnittlichen Sollzinsen mehrerer Rechnungsperioden oder -jahre abweicht und dabei auch eine absehbare Zinsentwicklung völlig außer Betracht bleibt.<sup>37</sup> Die Höhe des Zinssatzes darf sich auch aus den Größen „Effektivzins für Kommalkredite“ und „Anlagezins für langfristige risikofreie Anlagen“ berechnen oder ein Mischzinssatz sein, der sich aus Eigen- und Fremdkapitalzinsen nach dem durchschnittlichen Verhältnis der Eigen- und Fremdfinanzierung ergibt.<sup>38</sup> Erhält die Gemeinde zur Herstellung oder Anschaffung der Einrichtung zinsfreie oder zinsermäßigte Kredite, so ist dieser Umstand bei der Festsetzung des Zinssatzes in der Gebührenkalkulation ermäßigend zu berücksichtigen.<sup>39</sup>

Der Zinssatz kann entweder laufend (bei jeder Neukalkulation) dem sich ändernden Kapitalmarkt angepasst oder für einen längeren Zeitraum festgeschrieben werden. Im Interesse einer gleichmäßigen Gebührenbelastung ist es zulässig, den Zinssatz nicht ständig den Veränderungen des Kapitalmarktes anzugleichen, sondern ihn für einen längeren Zeitraum gleichbleibend festzusetzen.<sup>40</sup> Bei der Bestimmung des Zinssatzes können langfristige Durchschnittsverhältnisse auch deshalb zugrunde gelegt werden, weil es sich um einen kalkulatorischen Zins handelt, der sich auf den gesamten Restbuchwert, mithin auf Anlagegüter unterschiedlichsten Alters, bezieht. In diesem Fall ist der Zinssatz auf der Grundlage eines entsprechend mehrjährigen (z. B. fünf- bis zehnjährigen Zeitraumes) zu ermitteln (sog. Durchschnittsverzinsungsmethode). Es kann auch ein Zinssatz festgesetzt werden, der sich am Durchschnitt derjenigen Jahre orientiert, in denen die Anlagegüter angeschafft wurden.<sup>41</sup> Letztlich erscheint es auch angemessen, sich an den Vorgaben zu orientieren, die für das Preisprüfungsrecht als Höchstzins vorgeschrieben werden. Das sind nach der Verordnung PR 4/72 über die Bemessung des kalkulatorischen Zinssatzes vom 17. 4. 1972<sup>42</sup> maximal 6,5 % so dass auch ein Zinssatz von 5 % nicht als zu hoch erscheint.<sup>43</sup>

Die Anrechnung der kalkulatorischen Zinsen ist unabhängig von den tatsächlich gezahlten Zinsen für das Fremdkapital. Da die kalkulatorischen Zinsen betriebswirtschaftlich ein Äquivalent für entsprechenden Nutzen sind, ist durch Verzicht auf anderweitige zinsbringende Kapitalverwendung bzw. zinskostende Fremdfinanzierung, eine Unterscheidung zwischen Fremd- und Eigenkapital nicht angebracht. Auch aufgrund des haushaltsrechtlichen

---

<sup>37</sup> VGH Mannheim, NKB vom 26. 9. 1996 – 2 S 3310/94 –

<sup>38</sup> VGH Mannheim, Urt. vom 27. 10. 1983 – 2 S 199/80 –

<sup>39</sup> Mitte der 90er Jahre hat die Rechtsprechung einen Zinssatz bis zur Höhe von 8 % noch als angemessen angesehen; hierzu OVG Münster vom 5. 8. 1994 – 9 A 1248/92 – und OVG Bremen, Urt. vom 19. 11. 1996 – 1 N 2/95 –

<sup>40</sup> so auch Scholz in BWGZ 1989 S. 239, 246

<sup>41</sup> OVG Münster, Urt. vom 13. 4. 2005 – 9 A 3120/03

<sup>42</sup> BAnz. Nr. 78

<sup>43</sup> VGH Kassel, Urt. vom 8. 4. 2014 – 5 A 1994/12

Gesamtdeckungsprinzips<sup>44</sup> ist eine Zuordnung der Kredite auf die einzelnen öffentlichen Einrichtungen ausgeschlossen.<sup>45</sup>

In der vorliegenden Kalkulation wurde, wie auch in der vorherigen Gebührenkalkulation, ein Zinssatz von 2,0 % zur Berechnung der kalkulatorischen Zinsen des Anlagekapitals angesetzt.

---

## KOSTENÜBER / -UNTERDECKUNG

Bei der Gebührenkalkulation gilt das Kostendeckungsprinzip, wonach maximal eine Kostendeckung von 100 % anzustreben ist. Ergeben sich am Ende eines Bemessungszeitraumes Kostenüberdeckungen, so ist diese Überdeckung gemäß § 14 Abs. 2 Satz 2 KAG innerhalb der folgenden 5 Jahre auszugleichen. Kostenunterdeckungen können ebenso innerhalb der folgenden 5 Jahre ausgeglichen werden.

Zur Feststellung des gebührenrechtlichen Ergebnisses eines bestimmten Bemessungszeitraumes bedarf es nach § 14 Abs. 2 Satz 2 Hs. 1 KAG eines Vergleichs zwischen dem tatsächlichen Gebührenaufkommen des betreffenden Zeitraumes und den tatsächlichen Gesamtkosten der Einrichtung, die in dem gleichen Zeitraum entstanden sind.<sup>46</sup>

Mit Beschluss vom 20.06.2018 hat sich der Gemeinderat im Rahmen des ihm obliegenden Ermessens bewusst für eine Gebührenermäßigung entschieden und eine damit verbundene Kostenunterdeckung im Bereich der Unterkünfte billigend in Kauf genommen.<sup>47</sup>

Auf Grund dieser Ermessensentscheidung kann die daraus resultierende Kostenunterdeckung nicht bei der vorliegenden Gebührenkalkulation berücksichtigt und wie vorbenannt beschrieben auf die Folgejahre umgelegt und damit ausgeglichen werden. Bewusst oder auch irrtümlich nicht in die Kalkulation eingestellte Kosten können nicht erstmals in folgenden Rechnungsperioden als Unterdeckung berücksichtigt werden.<sup>48 49</sup>

---

## LEERKOSTEN

Da nur betriebsbedingte Kosten, die nach den Gesamtumständen notwendig sind, gebührenrechtlich ansatzfähige Kosten darstellen, stellt sich bei Einrichtungen mit hohen Überkapazitäten die Frage, ob die insoweit entstandenen Kosten übermäßig bzw. überflüssig sind und somit nicht den gebührenpflichtigen Benutzern angelastet werden können.

---

<sup>44</sup> Vgl. §§ 16, 17 GemHVO

<sup>45</sup> PDK Baden-Württemberg Kommunalabgabengesetz (KAG) für Baden-Württemberg BWKAG § 14 Gebührenbemessung 4.2.1.3 Verzinsung des Kapitals, beck-online

<sup>46</sup> VGH Mannheim, Beschl. vom 25. 11. 2013 – 2 S 1972/13

<sup>47</sup> Vorl.Nr. 209/18

<sup>48</sup> OVG Lüneburg, Urt. vom 15. April 2011 – 9 LB 146/09

<sup>49</sup> PDK Baden-Württemberg Kommunalabgabengesetz (KAG) für Baden-Württemberg BWKAG § 14 Gebührenbemessung 3.4 Über-/Unterdeckung (§ 14 Abs. 2 Satz 2 KAG), beck-online

Grundsätzlich gehören zu den ansatzfähigen Kosten auch Kosten für Einrichtungsteile, die zwar in Betrieb genommen, aber noch nicht voll ausgelastet sind. Jede vorausschauende Planung eines Vorhabens muss schon unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten die absehbaren künftigen Entwicklungen der Einrichtung mitberücksichtigen, insbesondere bei sich abzeichnendem Bevölkerungszuwachs. Entsprechende Kapazitätsreserven im Sinne einer vorausschauenden und angemessenen Sicherheitsreserve sind damit gebührenrechtlich ohne Weiteres ansatzfähig.

Das Kostenüberschreitungsverbot verbietet nicht die Errichtung einer Einrichtung, die bei Inbetriebnahme noch nicht voll ausgelastet, aber nach sinnvoller Planung so dimensioniert ist, dass sie auf absehbare Zeit zur zweckbestimmten Benutzung zur Verfügung steht.<sup>50</sup> Entscheidend ist, dass zum Zeitpunkt der Planung mit einer plangemäßen Auslastung in absehbarer Zeit gerechnet werden kann.<sup>51 52</sup>

Bei den Obdachlosenunterkünften handelt es sich gemäß § 1 Abs. 3 der Satzung über die Benutzung von Obdachlosenunterkünften der Stadt Ludwigsburg um Einrichtungen, die der Aufnahme und in der Regel der vorübergehenden Unterbringung von Personen, die obdachlos sind oder sich in einer außergewöhnlichen Wohnungsnotlage befinden und die erkennbar nicht fähig sind, sich selbst eine geordnete Unterkunft zu beschaffen oder eine Wohnung zu erhalten, dienen.

Die regelmäßige Vorhaltung von freien Wohnkapazitäten ist in der Praxis zwingend notwendig, um auf die auch kurzfristig entstehenden Bedarfe verwaltungsseitig reagieren und so der gesetzlichen Verpflichtung der polizeilichen Gefahrenabwehr nachkommen zu können.

Im Kalkulationszeitraum 2018 – 2021 variierte die tatsächliche Auslastung in den Unterkünften teilweise stark. Im Durchschnitt war eine Auslastung von rund 51% (Teinacher Straße) bzw. 67% (Riedle) festzustellen. Demnach wurden im Kalkulationszeitraum rund 49% (Teinacher Straße) bzw. 33% (Riedle) freie Wohnkapazitäten vorgehalten.

Aktuell ist auf Grund des Zugangs von Geflüchteten aus der Ukraine mit einer erheblich höheren Auslastung in den Unterkünften zu rechnen, so dass von einer starken Reduzierung der prozentualen Reserve auszugehen ist. Unter Berücksichtigung des zukünftigen Bedarfs wurde nach Rücksprache mit dem zuständigen Bereich mit einer prozentualen Reserve von 20% für beide Unterkünfte kalkuliert. Die Reduzierung der auf die Gebührenschuldner umzulegende Reserve hat eine senkende Wirkung auf den Gebührensatz. Das Risiko einer möglicherweise unverhältnismäßig hohen Umlage von Leerkosten auf die Gebührenschuldner wird dadurch gleichzeitig stark reduziert.

## GEBÜHRENSCHULDNER

Gebührensschuldner sind diejenigen Personen, die in einer Unterkunft untergebracht sind. Bei gemeinsam genutzten Unterkünften können die Personen als Gesamtschuldner bestimmt werden, weil sie den steuerpflichtigen Tatbestand gemeinsam verwirklichen. Die gemeinsam „haftenden“ Gesamtschuldner müssen in

---

<sup>50</sup> OVG Münster, Urt. vom 26. 2. 1982 – 2 A 1667/79

<sup>51</sup> OVG Lüneburg, Urt. vom 8. 8. 1990 – 9 L 182/89

<sup>52</sup> PdK Baden-Württemberg Kommunalabgabengesetz (KAG) für Baden-Württemberg BWKAG § 14 Gebührenbemessung 4.1.4 Kapazitätsreserven/Leerkosten, beck-online

einer rechtlichen Zweckgemeinschaft stehen, die nicht nur zufällig oder absichtslos zustande gekommen ist. Die innere Verbundenheit der Forderung oder die rechtliche Zweckgemeinschaft der Schuldner ist z. B. dann gegeben, wenn es sich um Ehepartner, Haushaltsangehörige, eine eheähnliche Lebensgemeinschaft oder sonst um eine mit Willen der Betroffenen entstandene Verbindung handelt, die auch ausschlaggebend dafür war, dass die betreffenden Personen gemeinsam in eine Obdachlosenunterkunft eingewiesen wurden. Anders ist die Situation, wenn es sich um eine hoheitlich begründete Zweckgemeinschaft handelt, auf die die Betroffenen selbst keinen Einfluss haben.<sup>53 54</sup>

## GEBÜHRENSATZUNG

Die Gebührenkalkulation ist nicht Bestandteil der Gebührensatzung. Sie dient als Nachweis dafür, dass der Ortsgesetzgeber die im Rahmen der Kalkulation erforderlichen Ermessens- und Prognoseentscheidungen fehlerfrei getroffen hat. Bei Fehlen der Gebührensatzung kann die Gemeinde auf Grund des Satzungsvorbehalts in § 2 KAG von dem eingewiesenen Obdachlosen kein Benutzungsentgelt in analoger Anwendung des § 812 Abs. 1 Satz 1 BGB oder auf der Grundlage des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs fordern.<sup>55</sup> Weiter wird darauf hingewiesen, dass eine gerichtliche Überprüfung einer Kalkulation auf eine Plausibilitätskontrolle des Gebührensatzes anhand der dazu vorgelegten Gebührenkalkulation beschränkt ist und das Gericht grundsätzlich nur substantiierten Rügen nachgehen muss. Eine standartmäßige Detailprüfung bzw. Fehlersuche findet grundsätzlich insofern nicht statt.<sup>56 57</sup>

In der bisherigen Gebührensatzung wurde sowohl die Unterbringung von Obdachlosen (Riedle und Teinacher Straße) als auch von Flüchtlingen (Anschlussunterbringung) zusammen geregelt. Verwaltungsintern wurden diese Bereiche bereits vor geraumer Zeit voneinander getrennt und werden fortan in unterschiedlicher Zuständigkeit der Fachbereiche bearbeitet. Im Rahmen der Gebührenkalkulation und damit einhergehenden Änderung der Gebührensatzung war zu prüfen, ob eine Aufteilung der bislang zusammengefassten Gebührensatzung in zwei separate Gebührensatzungen, analog den Zuständigkeitsbereichen der Verwaltung in 1. Obdachlose und 2. Flüchtlinge rechtlich möglich wäre. Insbesondere war zu klären, ob die Stadt Ludwigsburg durch eine gegebenenfalls differenzierte Gebührenregelung bzw. -ausgestaltung gegen den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Absatz 1 GG und in der Folge gegen den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit und Sozialstaatsprinzip verstößt.

Das VGH Mannheim hat mit Urteil vom 18.06.2021<sup>58</sup> hierzu wie folgt entschieden:

*Eine Gemeinde verletzt nicht den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit aus Art. 3 Abs. 1 GG, wenn sie die Gebühren für die Unterkünfte für Flüchtlinge einerseits und Wohnungslose andererseits, die in unterschiedlichen Unterkünften untergebracht sind, getrennt kalkuliert und in unterschiedlicher Höhe erhebt“.*

Die im amtlichen Leitsatz enthaltene Formulierung „erhebt“ meint die Erhebung in Form einer Gebührensatzung als Grundlage für die Gebührenerhebung. Es wurde dadurch weder ein Verstoß gegen das

---

<sup>53</sup> VGH Mannheim, Urt. vom 10. 2. 1994 – 1 S 1027/93 –

<sup>54</sup> PdK Baden-Württemberg Kommunalabgabengesetz (KAG) für Baden-Württemberg BWKAG § Vor17 Benutzungsgebühren im Einzelnen 4. Obdachlosen- und Asylbewerberunterkünfte, beck-online

<sup>55</sup> VGH Mannheim, Urt. vom 9. 1. 1996 – 2 S 2757/95 –; kritisch hierzu Riedl in BayVBl. 1993 S. 522).

<sup>56</sup> vgl. BVerwG, Urteil vom 17. April 2002 - 9 CN 1.01 - juris Rn. 43 f.; Thüringer OVG, Urteil vom 17.08.2017 - 4 KO 74/17 - juris Rn. 74; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 30.06.2016 - OVG 1 B 2.12 - juris Rn. 186

<sup>57</sup> VGH Mannheim Urt. v. 18.6.2021 – 2 S 2100/20, BeckRS 2021, 19832 Rn. 54

<sup>58</sup> VGH Mannheim Urt. v. 18.6.2021 – 2 S 2100/20, BeckRS 2021, 19832

Kostendeckungsprinzip<sup>59</sup>, das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip, den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz<sup>60</sup> oder das Sozialstaatsprinzip<sup>61</sup> festgestellt.<sup>62</sup>

Begründet wurde die Entscheidung des VGH Mannheim damit, dass Obdachlose einerseits und Flüchtlinge andererseits hinsichtlich der Unterbringung rechtlich und tatsächlich unterscheidbar und damit auch zu unterscheiden sind.<sup>63</sup>

Die Unterbringung Wohnungsloser erfolgt als polizeiliche Aufgabe auf Grundlage der §§ 1, 3 PolG. Die Unterbringung dient der Abwehr von Gefahren und setzt die unfreiwillige Obdachlosigkeit als Störung der öffentlichen Ordnung voraus.<sup>64</sup> Ziel ist eine vorübergehende Unterbringung zur Beseitigung der akuten Gefahrenlage. Daher gibt es keine besonderen gesetzlichen Anforderungen an Wohnungslosenunterkünften bezüglich Lage, Größe, Einrichtung und sonstiger Verhältnisse. Die Unterbringung in einer Obdachlosenunterkunft hat lediglich ein vorübergehendes Unterkommen einfacher Art zu gewährleisten. Daher reicht es aus, wenn die zur Verfügung gestellte Unterkunft zeitweilig Schutz vor den Unbilden des Wetters bietet und Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt. Welche Mindestanforderungen bei einer Obdachlosenunterkunft gegeben sein müssen, richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls.<sup>65 66</sup>

Entgegen obigen Ausführungen erfolgt die Unterbringung von Flüchtlingen auf der Grundlage des Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG)<sup>67</sup>. Es verfolgt neben ihrer bloßen Unterbringung auch eine integrative gesetzliche Zielrichtung: Mit der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen trägt das Land seiner humanitären und rechtlichen Verantwortung Rechnung. Bereits in der ersten Phase ihres Aufenthalts sollen den Betroffenen Lebensbedingungen gewährleistet werden, die eine spätere Integration in die Aufnahmegesellschaft erleichtern. Ziel ist es dabei auch, den Schutzsuchenden zu einem möglichst frühen Zeitpunkt die Möglichkeit eines weitgehend selbstbestimmten Lebens zu eröffnen. Die Art und der Umfang der Unterbringung von Flüchtlingen sollen dem humanitären Ansatz der Unterbringung Rechnung tragen und spiegeln sich in der Gewährleistung qualitativer Mindeststandards der Unterbringungseinrichtungen wider.<sup>68</sup>

Daher ergeben sich aus den Vorgaben des Flüchtlingsaufnahmegesetzes besondere Anforderungen an Art und Umfang der Unterbringung. Die für die vorläufige Unterbringung genutzten Liegenschaften sollen nach § 8 Abs. 1 Satz 5 FlüAG aufgrund ihrer Lage und Beschaffenheit geeignet sein, den Bewohnern die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Weitere Anforderungen sind in § 5 DVO FlüAG geregelt; so soll etwa in Gemeinschaftsunterkünften nach § 5 Absatz 6 DVO FlüAG mindestens ein Gemeinschaftsraum eingerichtet werden, nach § 5 Absatz 8 DVO FlüAG sollen Gemeinschaftsunterkünfte mit Außenanlagen zur Freizeitgestaltung ausgestattet werden. Entsprechend dieser Vorgaben und der unterschiedlichen Bewohnerstruktur befinden sich bei Flüchtlingswohnheimen im Gegensatz zu Wohnungslosenunterkünften etwa Spielplätze sowie Gemeinschaftsräume für verschiedene Angebote (Lernbetreuung, Frauentreff, Nähkurs, etc.).<sup>69</sup>

---

<sup>59</sup> § 14 Abs. 1 Satz 1 KAG

<sup>60</sup> Art. 3 Abs. 1 GG

<sup>61</sup> Art. 20 Abs. 1 GG

<sup>62</sup> VGH Mannheim Ur. v. 18.6.2021 – 2 S 2100/20, BeckRS 2021, 19832 Rn. 52

<sup>63</sup> VGH Mannheim Ur. v. 18.6.2021 – 2 S 2100/20, BeckRS 2021, 19832 Rn. 28

<sup>64</sup> vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16.01.1996 - 1 S 3042/95 - juris Rn 5

<sup>65</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 03.01.1994 - 1 S 3066/93 - juris Rn 3

<sup>66</sup> VGH Mannheim Ur. v. 18.6.2021 – 2 S 2100/20, BeckRS 2021, 19832 Rn. 72

<sup>67</sup> Gesetz über die Aufnahme von Flüchtlingen - Flüchtlingsaufnahmegesetz - vom 19.12.2013 (GBl. S. 493)

<sup>68</sup> LT-Drs. 15/4352, S. 17

<sup>69</sup> VGH Mannheim Ur. v. 18.6.2021 – 2 S 2100/20, BeckRS 2021, 19832 Rn. 73

Im Ergebnis sind damit unterschiedliche Anforderungen und Bedarfslagen bei der Unterbringung von Flüchtlingen einerseits und Obdachlosen andererseits festzustellen, die eine differenzierte Regelung in Form einer Gebührensatzung mindestens rechtfertigen – gegebenenfalls sogar fordern.



Seester, 09. Mai 2022

DR Beratung & Management  
Christian Dralle

**DR Beratung & Management**

Ihr zuverlässiger Partner für den öffentlichen Sektor.

