

Karl-Heinz Ruder
Rechtsanwalt / Stadtrechtsdirektor i.R.

79312 Emmendingen, den 8. 10. 2015
Linkenstrasse 12
E-Mail: info@kommunalberatung.de

**Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen
Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen
unter besonderer Berücksichtigung obdachloser
Unionsbürger**

**Rechtsgutachten aus Anlass der Bundestagung der BAG
Wohnungslosenhilfe e.V. in Berlin vom 9. – 11. November 2015
„Solidarität statt Konkurrenz – entschlossen handeln gegen
Wohnungslosigkeit und Armut“**

Zusammenfassung

Die im Gutachten unter Heranziehung der einschlägigen Literatur und Rechtsprechung dargestellten Grundsätze lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Nach den Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsgesetzen aller Bundesländer ist es die Aufgabe der Polizei, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Die **unfreiwillige Obdachlosigkeit** stellt eine **Beeinträchtigung des Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit** dar. Es ist deshalb die Aufgabe der Polizei, Maßnahmen zur Abwehr dieser Gefahr zu ergreifen.
2. **Sachlich zuständige Behörden** sind nach den jeweiligen Polizei- und Ordnungsgesetzen der Bundesländer die allgemeinen, unteren Gefahrenabwehrbehörden (Polizei, Ordnungs-, Sicherheits- und Verwaltungsbehörden). Das sind alle Gemeinden und Städte, die die Aufgabe der „**Obdachlosenpolizei**“ als Pflichtaufgabe nach Weisung wahrnehmen. Örtlich zuständig sind die Behörden, in denen sich eine obdachlose Person tatsächlich aufhält und ihre Einweisung in eine Notunterkunft beantragt.
3. Durch den Zustand der (unfreiwilligen) Obdachlosigkeit werden wichtige Individualrechte wie Recht auf Leben, auf Gesundheit, auf körperliche Unversehrtheit u. auf Menschenwürde gefährdet. **Diese fundamentalen Grund- und Menschenrechte stehen allen natürlichen Menschen zu.** Auch der Aufenthalt von obdachlosen Unionsbürgern und sonstigen Ausländern gefährdet somit die öffentliche Sicherheit.
4. **Obdachlos im polizeirechtlichen Sinne** ist eine Person, die nicht Tag und Nacht über eine Unterkunft verfügt, die Schutz vor den Unbilden des Wetters bietet, Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt und die insgesamt den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft entspricht.
5. Bei der **Beurteilung dieser Gefahrenlage** kommt es nicht auf die Nationalität oder auf den jeweiligen Aufenthaltsstatus des Störers an. **Entscheidend ist vielmehr, durch welche Maßnahmen die Gefahr effektiv und rasch beseitigt werden kann.** Hierbei ist es die Aufgabe der Polizei, im Rahmen ihres Ermessens die gefährdeten Individualrechte zu schützen.
6. Beantragt eine obdachlose Person bei der Polizei ihre Unterbringung, wird in der Regel das **polizeiliche Ermessen**, einzuschreiten „**auf Null reduziert**“: Für die Behörde gibt es nur noch eine rechtmäßige Entscheidung: den Betroffenen zum Schutz seiner Rechte in eine Notunterkunft einzuweisen.
7. Der Obdachlose hat gegenüber der Polizei einen **Anspruch auf Einschreiten** bzw. auf **Einweisung in eine Notunterkunft**. Dieser Anspruch ist ein sog. subjektives **öffentliches Recht**, das gegenüber der Gemeinde als Trägerin der Polizeibehörde notfalls vor den Verwaltungsgerichten geltend gemacht werden kann. Dies gilt grundsätzlich auch in den Fällen, in denen die Gemeinde ihre Aufgabe der Unterbringung auf einen Dritten bzw. auf eine Privatperson / Wohlfahrtseinrichtung u. dgl. übertragen hat.
8. Der **Einweisungsanspruch steht unter dem Vorbehalt der Selbsthilfe**. Kann sich ein Obdachloser aus eigenen Kräften und mit eigenen Mitteln selbst eine Unterkunft besorgen, muss die Polizei nicht tätig werden. Bei obdachlosen Menschen, die mittellos sind, ist in der Regel davon auszugehen, dass sie sich nicht selbst helfen können.
9. **Die Polizei kann im Rahmen ihres Ermessens versuchen, einen Antragsteller freiwillig davon zu überzeugen, dass er nicht auf einer**

ordnungsrechtlichen Einweisung besteht. In diesem Zusammenhang kann sie ihm auch anbieten, bei der Suche nach Alternativen behilflich zu sein. Bei einem Unionsbürger kommt auch die Organisation einer Rückreise und Übernahme der Reisekosten durch die Behörde u. dgl. in Betracht. **Die Behörde kann aber die Person nicht zwingen, dieses Angebot anzunehmen** oder damit drohen, dass im Falle der Nichtannahme eines Rückreiseangebots der Unterbringungsanspruch verloren geht. Nimmt ein Obdachloser diese Angebote nicht an, muss er untergebracht werden. Dies gilt auch für Unionsbürger.

10. Eine **Verwirkung des öffentlich-rechtlichen Unterbringungsanspruches** ist aus rechtlichen Gründen **ausgeschlossen**.
11. Für die **Einweisung von unbegleiteten obdachlosen Minderjährigen und von Flüchtlingen, die Asyl begehren**, ist die **Polizei- und Ordnungsbehörde nicht zuständig**.
12. Die Einweisung erfolgt regelmäßig durch eine Einweisungsverfügung, die zur Folge hat, dass **ein öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis** besteht. Auch in den Fällen, in denen die Gemeinden Dritte mit der Unterbringung beauftragen, bleibt der öffentlich-rechtliche Anspruch auf Einweisung gegenüber der Gemeinde erhalten.
13. **Zweck der Einweisung** ist, dem Betroffenen zur Abwendung einer Gefahr für das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit vorübergehend eine behelfsmäßige und menschenwürdige Unterkunft zur Befriedigung der notwendigsten Lebensbedürfnisse anzubieten.
14. Die **Einweisung** muss den **Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung** entsprechen. Jederzeit muss das sog. zivilisatorische Minimum gewährleistet werden. Dazu gehört neben einer angemessenen Ausstattung der Unterkunft eine **ganztägige** Unterbringungsmöglichkeit. Eine räumliche Trennung zwischen einer Unterbringung nachts- und tagsüber ist zulässig, wenn die Einrichtungen in zumutbarer Entfernung liegen und der Obdachlose die Möglichkeit hat, seine Habe sicher zu verwahren.