

Bundestagung der BAG Wohnungslosenhilfe 2019 in Berlin

Forum A IV:

Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der
Kommunen

Rechtsanwalt / Stadtrechtsdirektor i.R. Karl-Heinz Ruder

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Ausgangspunkt: Rechtsstaatsprinzip

- Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG): „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden“.
Der vollziehenden Gewalt (= Exekutive / Verwaltung) obliegt die Ausführung der Gesetze. Bei ihrem Handeln ist die Verwaltung an das Gesetz gebunden (= Vorrang des Gesetzes).
- Bindung aller staatlichen Gewalt an die Grundrechte, Art. 1 Abs. 1 GG:
„Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht“.
- Alle Behörden (wie z.B. Polizei- und Ordnungsämter) / Einrichtungen des Staates (wie z.B. die Gerichte) sind an die Grundrechte gebunden.

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Unfreiwillige Obdachlosigkeit:

Unfreiwillig obdachlos im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinn ist,

- wer nicht Tag und Nacht über eine Unterkunft verfügt, die
 - Schutz vor den Unbilden des Wetters bietet,
 - Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt,
 - die insgesamt den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft entspricht,
- wer mit diesem Zustand nicht einverstanden ist (= unfreiwillig) – und
- wer sich nicht selbst helfen kann bzw. wer sich nicht mit eigenen Mitteln / Kräften in zumutbarer Weise eine Unterkunft verschaffen kann (sog. Vorrang der Selbsthilfe)

(zur Vertiefung: siehe Ruder / Bätge, Obdachlosigkeit, Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ihrer Vermeidung und Beseitigung, 2. Aufl. 2018, II. Kap., S. 9 ff.).

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Herrschende Polizeirechtslehre (= h.L.): Die unfreiwillige Obdachlosigkeit stellt eine erhebliche und unmittelbare Gefahr für das polizeiliche Schutzgut der „öffentlichen Sicherheit“ dar.

Als untere Polizei-, Ordnungs- oder Sicherheitsbehörde hat jede Gemeinde nach dem jeweiligen landesrechtlichen Polizei-, Ordnungs- oder Sicherheitsgesetz die Aufgabe, die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten (= sog. Gefahrenabwehr).

Die (unfreiwillige) Obdachlosigkeit stellt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar. Durch ein (erzwungenes) „Leben unter freiem Himmel“ werden hochrangige Rechtsgüter wie die Grund- und Menschenrechte (Recht auf Leben, auf Gesundheit, auf Ehe und Familie u. dgl.) unmittelbar gefährdet.

Wegen der Gefährdung der bedrohten Grund- und Menschenrechte liegt die höchste polizeirechtliche Gefahrenstufe vor.

Zum Schutz dieser fundamentalen Individualrechte sind die Gemeinden als Polizei- und Ordnungsbehörden verpflichtet, einzuschreiten und die Gefahr für das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit abzuwehren.

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Die Verpflichtung der Gemeinden zur Zuweisung einer „Notunterkunft“:

Die Beseitigung der (unfreiwilligen) Obdachlosigkeit geschieht regelmäßig durch die Einweisung eines Obdachlosen in eine Unterkunft auf der Grundlage des jeweiligen Polizei- und Ordnungsrechts (= Erlass einer Polizeiverfügung). Wegen des Überbrückungscharakters der Maßnahme muss lediglich eine sog. **Notunterkunft** überlassen werden, die nicht den Anforderungen an eine wohnungsmäßige Versorgung genügen muss.

Soweit eine Gemeinde nicht über eigene Unterkünfte verfügt, kann sie auch Dritte (Wohlfahrtsverbände wie Caritas, Diakonie u. dgl.) mit der Unterbringung beauftragen. Auch in diesen Fällen hat die Gemeinde dafür zu sorgen, dass der Unterbringungsanspruch des Betroffenen von dem beauftragten Privaten erfüllt und der Mindeststandarte für eine menschenwürdige Unterbringung eingehalten wird.

Nach der Theorie soll diese Maßnahme als Notbehelf nur für einen kurzen Übergangszeitraum in Frage kommen. Sie soll eine akute Notlage beseitigen. Aus diesem Grund wird die Einweisung regelmäßig befristet.

In der Praxis dauern ordnungsrechtliche Einweisungen aber oft Monate, ja sogar Jahre lang.

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Der Unterbringungsanspruch des obdachlosen Menschen

Liegen die Voraussetzungen der (unfreiwilligen) Obdachlosigkeit vor, besitzt jeder Betroffene gegenüber der zuständigen Gemeinde ein **subjektiv-öffentliches Recht** (= Anspruch) auf Einschreiten bzw. auf Zuweisung einer Notunterkunft.

Dieser Unterbringungsanspruch ist auf die Beseitigung einer unmittelbaren und erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit gerichtet. Bei der Einweisung muss der Obdachlose im Vergleich zu einer Wohnung weitgehende Einschränkungen seiner Ansprüche hinnehmen. In jedem Fall muss die Unterkunft den Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung genügen (wie z.B. Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse, unentbehrlicher Hausrat / hinreichende Möblierung, Strom, Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft, Mindestraumgröße pro Person 10 qm, ausreichende sanitäre Einrichtungen u. dgl.).

Der Unterbringungsanspruch kann vor den Verwaltungsgerichten geltend gemacht bzw. durchgesetzt werden.

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Der Adressat der polizeilichen Maßnahmen:

Der Obdachlose ist im polizeirechtlichen Sinne ein sog. **Störer** oder **Polizeipflichtiger**. Durch sein Verhalten stört er die öffentliche Sicherheit. Deshalb wird er auch als **Verhaltensverantwortlicher** bezeichnet. Die Verhaltensverantwortlichkeit setzt weder Geschäfts- noch Deliktsfähigkeit voraus. Entscheidend ist allein die objektive Gefahrenlage und die Erforderlichkeit von polizeilichen Maßnahmen. “Die Obdachlosigkeit bemißt sich allein nach objektiven Kriterien, so dass es nicht darauf ankommt, worauf sie zurückzuführen ist und insbesondere nicht darauf, ob den Betroffenen an ihrem Eintritt ein Verschulden trifft” (so VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 23.9.2019 – 1 S 1698/ 19, juris, Rn 5).

Für die polizeirechtliche Beurteilung der Gefahrenlage ist allein maßgebend, durch welche Maßnahmen die Gefahr für die bedrohten Rechtsgüter bzw. für die öffentliche Sicherheit so rasch und effektiv wie möglich beseitigt werden kann (= Aufgabe der Gefahrenabwehr).

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Der Adressat der polizeilichen Maßnahmen:

Bei der Notwendigkeit sicherheitsrechtlichen Einschreitens wird nicht nach der **Staatsangehörigkeit** des Betroffenen unterschieden (BayVGh, Beschluss vom 7.5.2018 – 4 CE 18.965, juris, Rn 8).

Ob die Gefahr für die öffentliche Sicherheit

- von einem deutschen Staatsbürger,
- von einem Unionsbürger,
- von einem Flüchtling / Asylbewerber / Zuwanderer
- oder von einem sonstigen Ausländer ausgeht,

ist für die **polizeirechtliche Einschätzung grundsätzlich irrelevant**. Denn wichtigster Gesichtspunkt ist, **ob und wie die Gefahr für die bedrohten Grund- und Menschenrechte so schnell und effektiv wie möglich abgewehrt werden kann**.

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Unterbringungspflicht der Städte und Gemeinden

Liegen die Voraussetzungen der unfreiwilligen Obdachlosigkeit vor, ist jede Stadt / Gemeinde als „Ortspolizeibehörde“ **nach dem Grundsatz des Rechtsstaatsprinzips** verpflichtet, die Betroffenen (notdürftig) unterzubringen. Es gibt keine andere rechtmäßige Entscheidung (sog. Ermessensreduzierung „auf Null“).

Für eine Nichterfüllung dieser gesetzlichen Pflicht bzw. für eine Missachtung des staatlichen Schutzauftrages für das bedrohte Menschenleben gibt es weder eine Ausrede noch eine Entschuldigung.

Einwände wie Wohnungsnot, Auslastung der vorhandenen Notunterkünfte, prekäre Haushaltsslage oder mangelnde Unterkunftsmöglichkeiten u. dgl., zählen nicht. Denn es geht um die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und um die Erfüllung einer gesetzlichen Pflichtaufgabe.

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Beispiele für die Nichtbeachtung der Unterbringungspflicht:

- Eine Gemeinde verfügt über keine eigenen Notunterkünfte. Aus diesem Grund lehnt sie generell jeden Antrag eines (unfreiwillig) Obdachlosen auf Zuweisung einer Notunterkunft ab.
- Eine Gemeinde lehnt grundsätzlich die Unterbringung von Obdachlosen ab, wenn die Obdachlosigkeit nicht auf ihrem Gemeindegebiet, sondern in einer anderen Gemeinde entstanden ist. Sie schickt deshalb einen Antragsteller dorthin zurück, wo er erstmals obdachlos geworden ist.
- Eine Gemeinde stellt dem Obdachlosen nur für die Nacht, aber auch für den Tag eine Unterkunft zur Verfügung.
- Eine Gemeinde lehnt die Unterbringung eines drogensüchtigen Antragstellers ab. Sie ist der Meinung, dass für die Unterbringung von alkohol- oder drogenabhängigen Menschen nicht die Polizei- und Ordnungsbehörde, sondern Spezialeinrichtungen wie Drogenhilfe oder dgl. ausschließlich zuständig seien.

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Die gerichtliche Geltendmachung des Unterbringungsanspruchs

Art. 19 Abs. 4 GG garantiert jedem, der von staatlicher Gewalt betroffen ist (hier die Entscheidungen einer Polizeibehörde), Rechtsschutz zu erhalten (sog. Gebot des effektiven Rechtsschutzes).

Entscheiden Gemeinden nicht über einen Unterbringungsantrag oder lehnen sie diesen ab, hat jeder Antragsteller die Möglichkeit, seinen Unterbringungsanspruch gerichtlich geltend zu machen.

Nach Art. 92 GG ist die rechtsprechende Gewalt den Richtern anvertraut. Diese sind unabhängig und nur den Gesetzen unterworfen (Art. 97 Abs. 1 GG). Sie haben die Aufgabe, die Tätigkeit der Exekutive zu kontrollieren, also zu beurteilen, ob sich die Verwaltung an Recht und Gesetz gehalten hat.

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Die wichtige Rolle der Justiz bei der Durchsetzung des Unterbringungsanspruchs (Beispiele):

- In vielen Fällen sind es die **Verwaltungsgerichte (1. Instanz)**, die dazu verhelfen, den Unterbringungsanspruch gegenüber den Kommunen durch zu setzen. So z.B. VG Augsburg: „Die Gemeinden sind als Sicherheitsbehörden verpflichtet, eine mit einer eingetretenen oder drohenden Obdachlosigkeit verbundene Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit im Hinblick auf die für den Obdachlosen selbst drohenden gesundheitlichen Gefahren zu beseitigen“ (Beschluss vom 23.8.2018 – Au S 18.1423, juris, Rn 20).
- **Klärung der örtlichen Zuständigkeit durch die Oberverwaltungsgerichte:** Örtlich zuständig ist die Gemeinde, in deren Gemeindegebiet sich ein Antragsteller gerade aufhält und in der die mit der Obdachlosigkeit verbundene Gefahr für Leib und Leben aktuell auftritt (BayVGH, Beschluss vom 14.8.2019 – 4 CE 19.1546, Leitsatz; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 23.9.2019 – 1 S 1698, Leitsatz 1). In Fällen der Obdachlosigkeit bestimmt sich die örtliche Zuständigkeit nicht nach dem Ort, an dem der Betroffene erstmals obdachlos geworden ist, sondern nach dem Ort, an dem er sich gerade aufhält und die Zuweisung einer Notunterkunft begehrt (BayVGH, Beschluss vom 14.8.2019 – 4 CE 19.1546, Leitsatz).
- **Der Unterbringungsanspruch ist witterungsunabhängig** und besteht sowohl während der Sommerszeit als auch im Winter, also das ganze Jahr über (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 17.2.2017 – 9 B 209/17, Leitsatz 4).
- Ein Obdachloser hat grundsätzlich einen **Anspruch auf eine ganztägige Unterbringung** (VG Augsburg, Beschluss vom 12.8.2019 – Au 8 S 19.1175, juris, Rn 23). Ein bloßer Schlafplatz für eine Nacht ... reicht nicht aus (BayVGH, Beschluß vom 27.12.2017 – 4 CS 17.1450, juris, Rn 7).

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Die wichtige Rolle der Justiz bei der Durchsetzung des Unterbringungsanspruchs (weitere Beispiele):

- Solange – aus welchen Gründen auch immer – eine Unterbringung nach dem PsychKG oder in einer Einrichtung i.S.d.SGB XII nicht erfolgt, bleibt es grundsätzlich bei der Verpflichtung der örtlichen Ordnungsbehörde, drohender oder bestehender Obdachlosigkeit mit Mitteln der Gefahrenabwehr zu begegnen. „Die Ordnungsbehörde gewährleistet damit gewissermaßen die letzte Absicherung innerhalb des sozialen und ordnungsrechtlichen Systems. Auch ein unangepasstes oder nicht sozialadäquates Verhalten der obdachlosen Person ändert an dieser grundsätzlichen Verpflichtung....nichts. Vor diesem Hintergrund teilt der Senat nicht die Auffassung des BayVGH (Beschluss vom 9.1.2017), wonach in extremen Einzelfällen denkbar ist, objektiv obdachlosen Personen im Falle massiver Störungen die obdachmäßige Unterbringung wegen „Unterbringungsunfähigkeit“ zu verweigern (so OVG NRW, Beschluss vom 10.7.2019 – 9 B 882/19).
- Die Verpflichtung der Behörde, einem Antragsteller zur Abwehr einer drohenden Obdachlosigkeit eine geeignete Unterkunft zur Verfügung zu stellen, entfällt nicht allein deswegen, weil ihm und seiner Familie mittlerweile Grundleistungen bewilligt worden sind. Selbst wenn deren Höhe ausreichen sollte, um die laufenden Kosten für eine angemessene Wohnung im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin zu zahlen..., entfielen damit unter den gegebenen Umständen nicht schon automatisch die sicherheitsrechtliche Unterbringungspflicht. „Solange nicht feststeht, dass sich einem Obdachlosen auf dem örtlichen Wohnungsmarkt tatsächlich die Möglichkeit zum Abschluss eines Mietvertrags bietet, bleibt die Behörde zum vorläufigen Einschreiten verpflichtet, selbst wenn Leistungen der Grundsicherung gewährt werden“ (BayVGH, Beschluss vom 27.10.2017 – 4 CE 17.1663, juris, Rn 11).
- Die Antragsgegnerin (= die Gemeinde) kann ihre Pflicht, den (drogenabhängigen) Obdachlosen nach dem Obdachlosenrecht (= Polizei- und Ordnungsrecht) unterzubringen, nicht mit dem Einwand einer ausschließlichen Zuständigkeit der Drogenhilfe begegnen. Die Antragsgegnerin ist als Sicherheitsbehörde ... verpflichtet, Obdachlosen eine vorläufige Unterkunft zuzuweisen, um diesen drohende Gesundheitsgefahren abzuwehren (VG Augsburg, Beschluss vom 23.8.2018 – Au 8 S 18.1423, juris, Rn 22).

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Einschränkungen / Ausschluss der Unterbringungspflicht

Der Unterbringungsanspruch wird in der Praxis vor allem durch den **Grundsatz des Vorrangs der Selbsthilfe** eingeschränkt bzw. ausgeschlossen.

Der Grundsatz bedeutet:

Ein Anspruch des Obdachlosen auf ein ordnungsrechtliches Einschreiten besteht nur, soweit und solange er die Gefahr für die öffentliche Sicherheit (= Obdachlosigkeit) nicht selbst aus eigenen Kräften oder mit Hilfe der Sozialleistungsträger in zumutbarer Weise und Zeit beheben kann. Die Gefahrenabwehrpflicht gilt nur bezüglich der Abwehr einer Gefahr einer „unfreiwilligen“ Obdachlosigkeit, die nur dann vorliegt, wenn eine Person nicht über eine Unterkunft verfügt, die einen Minimalschutz vor der Witterung und zur Sicherung der notwendigsten Lebensbedürfnisse bietet. **Diese Gefahr liegt nicht vor, wenn der Betroffene selbst – wirtschaftlich, finanziell und nach den gesamten tatsächlichen Verhältnissen des Wohnungsmarktes – dazu in der Lage ist, die drohende Obdachlosigkeit zu beseitigen** (h.L., vgl. z.B. VG Würzburg, Beschluss vom 9.1.2019 – W 5 E 18.1671, juris, Rn 27).

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Vorrang der Selbsthilfe:

OVG Berlin-Brandenburg: *„Ein Anspruch auf Zuweisung einer Unterkunft besteht nicht, wenn der Betroffene zur Selbsthilfe in der Lage ist. Diese hat stets Vorrang vor ordnungsbehördlichen Maßnahmen, denn nach den ordnungspolizeilichen Grundsätzen ist zunächst der „Störer“ grundsätzlich zur Beseitigung der „Störung“ verpflichtet. Wer staatlichen Schutz vor angeblicher Obdachlosigkeit begehrt, ist grundsätzlich gehalten, einer drohenden Obdachlosigkeit durch intensive eigene Bemühungen um eine Unterkunft entgegenzuwirken“* (Beschluss vom 1.8.2018 - OVG 1 S 38.18).

Der Grundsatz des Vorrangs der Selbsthilfe wurde von der Polizeirechtslehre entwickelt. Er wird aber in keinem der Polizei- und Ordnungsgesetze der einzelnen Bundesländer ausdrücklich genannt. M.E. kommt es in polizeilicher Hinsicht ausschließlich darauf an, ob eine ordnungsrechtliche Maßnahme **erforderlich** ist oder nicht (Grundsatz der Erforderlichkeit). Nur nach diesem Kriterium sind die Voraussetzungen zu prüfen, ob eine Unterbringungspflicht besteht oder nicht.

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Die Frage nach der der **Erforderlichkeit** ordnungsrechtlicher Maßnahmen kann sich z. B. stellen, wenn:

- ausreichend Sozialhilfe bezogen wird
- eigene Mittel vorhanden sind
- Unterhaltsansprüche bestehen
- Sozialleistungsansprüche geltend gemacht werden können
- der Betroffene durch Annahme von Angeboten der Behörde selbst seine Obdachlosigkeit beseitigen kann (z. B. Rückreiseoption bei Unionsbürgern)
- der Betroffene bei nahen Angehörigen unterkommen kann.

Ob der sog. Vorrang der Selbsthilfe zum Tragen kommt, ist durch **Auslegung** zu ermitteln. Diese Beurteilung hat ausschließlich nach polizeirechtlichen Grundsätzen zu erfolgen. **Da es bei der Vermeidung von Obdachlosigkeit immer um die Abwehr von Gefahren für bedrohte Grund- und Menschenrechte geht, ist m.E. eine restriktive Auslegung geboten.**

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Vorrang der Selbsthilfe - Beispiele aus der Rechtsprechung:

- **BayVGH:** *„Allein der Umstand, dass die eingetretene Wohnungsnot möglicherweise auf eigenem Verschulden beruht, stellt noch keine Verletzung der Selbsthilfeobliegenheit dar. Erst wenn von einer tatsächlich bestehenden Option der Unterbringung bzw. der Beschaffung einer Unterkunft ohne sachlich nachvollziehbaren Grund kein Gebrauch gemacht wurde, kann die dadurch eingetretene oder fortdauernde Obdachlosigkeit als „freiwillig“ angesehen werden“* (BayVGH, Beschluss vom 7.5.2018 – 4 CE 18.965, Rn 13).
- **BayVGH:** *„Allein der Umstand, dass die Suche nach einer neuen Unterkunft nicht von Anfang an mit dem notwendigen Nachdruck betrieben worden ist und die eingetretene Wohnungsnot daher möglicherweise auf eigenem Verschulden beruht, stellt noch keine Verletzung der Selbsthilfeobliegenheit dar“* (BayVGH, Beschluss vom 27.10.2017 – 4 CE 17.1663, juris, Rn 8).

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Vorrang der Selbsthilfe: Beispiele aus der Rechtsprechung:

Rückreiseoption bei obdachlosen Unionsbürgern

OVG Berlin-Brandenburg: Eine (gegebenenfalls behördlich) finanzierte **Rückreiseoption** kann einem (nach Unionsrecht freizügigkeitsberechtigten) obdachlosen Unionsbürger nicht regelmäßig entgegengehalten werden.

Die Rückreiseoption kommt in Betracht, wenn im Herkunftsland tatsächlich konkrete Unterkunftsmöglichkeiten gegeben sind, sei es in Form einer eigenen oder gemieteten Wohnung, oder, weil die Antragsteller vorübergehend freiwillig Aufnahme bei direkten, im Herkunftsland ansässigen Familienangehörigen, d.h. die Eltern, Großeltern, Geschwister oder Kinder, finden. *„Diese Selbsthilfemöglichkeit drängt sich auf, weil die direkten Angehörigen damit einer der engen verwandtschaftlichen Verbundenheit entspringenden „sittlichen Verpflichtung“ zur Unterstützung bedürftiger Verwandter entsprechen könnten“* (so OVG Berlin-Brandenburg, (Beschluss vom 11.4.2016 - OVG 1 S 1.16, OVG 1 M 2.16, juris, Rn 12).

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Vorrang der Selbsthilfe: Begrenzung des Unterbringungsanspruchs:

Nach **OVG Berlin-Brandenburg** besteht zwar bei obdachlosen Unionsbürgern, die sich nicht selbst eine Unterkunft beschaffen können und die auch nicht bei Verwandten in ihrem Heimatland unterkommen können, grundsätzlich ein Unterbringungsanspruch.

Besteht aber die Gefahr, dass die Obdachloseneinweisung zu einer vom Gefahrenabwehrrecht „*nicht mehr gedeckten Dauerwohnung*“ umschlagen könnte und dadurch unionsrechtlich zulässige, sozialrechtliche Beschränkungen unterlaufen würden, soll dieser Anspruch nicht mehr bestehen. „*Droht dieses Umschlagen, ist die Unterbringung auf die kurze Zeit zu begrenzen, die zur geordneten Rückreise erforderlich ist und zugleich dem Betroffenen ggf. anzubieten, die Rückreise behördlich zu finanzieren*“ (Beschluss vom 11.4.2016 – OVG 1 S 1.16, OVG 1 M 2.16, Leitsatz 1 und 2).

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Vorrang der Selbsthilfe – Einschränkungen des Unterbringungsanspruchs

Auf Grund dieser Rechtsprechung beschränkt z.B. die Senatsverwaltung in Berlin (Bezirksämter) den Unterbringungsanspruch von obdachlosen, freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern

- auf wenige Wochen, um in dieser Zeit abzuklären, ob Leistungen nach dem SGB II oder XII gewährt werden. Werden diese Leistungen bewilligt, wird eine weitere Unterbringungspflicht bejaht.
- Werden demgegenüber keine Sozialleistungen gewährt bzw. sind diese ausgeschlossen, wird ein Unterbringungsanspruch generell abgelehnt. In diesen Fällen wird dann behördlicherseits angenommen, dass eine „freiwillige“ Obdachlosigkeit vorliege. Die betroffenen Obdachlosen können zwar weiter in der BRD bleiben – ein ordnungsrechtlicher Unterbringungsanspruch soll ihnen aber nicht zustehen.

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Kritik an dieser Vorgehensweise: Hier wird m.E. in unzulässiger Weise der Grundsatz des Vorrangs der Selbsthilfe „überzogen“.

Der ordnungsrechtliche Anspruch auf Unterbringung besteht unabhängig von der Frage, ob der Betroffene **Ansprüche auf Sozialleistungen nach SGB II bzw. XII** hat oder nicht. Eine polizeirechtliche Einweisung eines Obdachlosen dauert solange, wie die unfreiwillige Obdachlosigkeit – also die Gefahr für die bedrohten hochrangigen Grund- und Menschenrechte – gegeben ist. Ein „Umschlagen“ – schon gar nicht in eine vom Gefahrenabwehrrecht nicht mehr gedeckte „Dauerwohnung“ – ist ausgeschlossen, da es sich um eine öffentlich-rechtliche Einweisung / Unterbringung handelt. In diesen Fällen entscheidet allein die Gemeinde, ob und wie lange sie eine öffentlich-rechtliche Unterbringung für erforderlich hält.

Eine Sicherheitsbehörde kann m.E. den notwendigen Schutz elementarer Grund- und Menschenrechte nicht davon abhängig machen, ob ein Obdachloser nach dem **Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (GrSiAuslG)** vom 22.12.2016 leistungsberechtigt ist oder nicht. Aus polizeilicher Sicht handelt es sich hierbei um eine sachfremde Erwägung.

Da bei den Betroffenen unfreiwillige Obdachlosigkeit besteht, sobald sie über keine Unterkunft verfügen, sind polizeiliche Maßnahmen zum Schutz der bedrohten Grund- und Menschenrechte zwingend **erforderlich**.

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Unzulässige Begrenzungen des Unterbringungsanspruchs – weiteres Beispiel:

Sowohl in der Praxis – aber auch in Teilen der Rechtsprechung – werden zur Beurteilung eines Unterbringungsanspruchs die Kriterien „Unterbringungsfähigkeit“ und „Unterbringungswilligkeit“ herangeführt. Sind bei einem Antragsteller diese „Voraussetzungen“ nicht gegeben, soll eine Gemeinde nicht verpflichtet sein, den Betroffenen unterzubringen. Dazu VG Augsburg: „Daher geht die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung davon aus, dass die Unterbringung von Obdachlosen nach dem Obdachlosenrecht sowohl dessen Unterbringungsfähigkeit als auch dessen Unterbringungswilligkeit voraussetzt. Erst dann, wenn auf Grund der aktenkundigen Gesamtumstände des Einzelfalls davon auszugehen ist, dass die erforderliche Unterbringung des Obdachlosen nach den einfachen sicherheitsrechtlichen Maßstäben und Anforderungen des Obdachlosenrechts nicht mehr zu bewältigen ist, ist eine Zuständigkeit der Obdachlosenbehörde nicht mehr gegeben...“ (Beschluss vom 12.8.2019 – Au 8 S 19.1175, juris, Rn 23 zur Unterbringungspflicht eines gewalttätigen Obdachlosen); so schon VG Osnabrück, Beschluss vom 13.3.2015 – 6 B 10/15, Rn 4).

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Unzulässige Begrenzungen des Unterbringungsanspruchs:

Diese Praxis / Rechtsprechung kann aus grundsätzlichen Erwägungen nicht akzeptiert werden. Sie verkennt den ordnungsrechtlichen Ausgangspunkt der Unterbringung von obdachlosen Menschen, nämlich den staatlichen Schutzauftrag für das menschliche Leben. Die genannten Kriterien, die zu einem Ausschluss eines Unterbringungsanspruchs führen können, haben in den Polizei- und Ordnungsgesetzen keine gesetzliche Grundlage. Sie sind „polizeifremd“ und daher sachwidrig. Im Ergebnis führen sie dazu, dass die Aufgabe der Gefahrenabwehr – der Schutz von hochrangigen Individualrechtsgütern - relativiert wird und nicht für alle Menschen gelten soll – eine bedenkliche Entwicklung, der mit aller Entschiedenheit entgegengetreten werden muss.

K.H.Ruder: Rechtsfragen zur ordnungsrechtlichen Unterbringungspflicht der Kommunen

Zusammenfassung:

Nach meinem Eindruck funktioniert unser Rechtsstaat im „großen und ganzen“.

Wichtig ist, dass **jede** Gemeinde als Polizei- und Ordnungsbehörde ihre gesetzliche Aufgabe der Unterbringung von Obdachlosen nach den genannten Grundsätzen wahr nimmt.

Den Gerichten kommt vor allem dort eine wichtige Rolle zu, wo auf kommunaler Ebene diese Aufgabe nach wie vor nicht ernst genommen und die Verpflichtung zur Unterbringung von Obdachlosen umgangen oder vernachlässigt wird. In diesen Fällen hat ein Antragsteller nur die Möglichkeit, die Gerichte einzuschalten. Und wie die vielen Beispiele aus der Rechtsprechung zeigen, möchte ich den Betroffenen auch Mut machen, diesen Weg zu beschreiten.

Die Vermeidung und Beseitigung der Obdachlosigkeit ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die durch vor allem durch die in den Ballungszentren bestehende Wohnungsnot eine hohe Aktualität besitzt.

Wenn alle Beteiligten wie Gemeinden, Gerichte, soziale Einrichtungen u. dgl. ihre nach dem Gesetz obliegenden Aufgaben wahrnehmen, wird es uns hoffentlich gelingen, diese Problematik zu bewältigen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

