

Durchsetzung des Anspruchs auf Einweisung in eine Notunterkunft für unfreiwillig obdachlose Menschen

Warum ist der Staat verpflichtet, obdachlosen Menschen eine Unterkunft zur Verfügung zu stellen?

Nach vorherrschender Rechtsauffassung werden bei einem Leben unter freiem Himmel fundamentale und hochrangige Rechtsgüter wie z. B. das Grundrecht auf Leben und auf Gesundheit, auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, der Schutz von Ehe und Familie und die Förderung des Kindeswohls erheblich beeinträchtigt. Deshalb ist es die Aufgabe des Staates, die Gefahren für die genannten Grund- und Menschenrechte zu beseitigen, wenn ein Betroffener mit diesem Zustand nicht einverstanden ist und deshalb staatliche Hilfe in Anspruch nimmt. Der Zustand der unfreiwilligen Obdachlosigkeit widerspricht dem Leit- und Menschenbild des Grundgesetzes. Deshalb ist es die Aufgabe des Staates, das durch die Obdachlosigkeit bedrohte menschliche Leben zu schützen.

Warum ist es für Mitarbeitende oft so kompliziert, den Anspruch auf Unterbringung ihrer Klienten durchzusetzen?

Vielen ist nicht klar, dass die Entscheidung über einen Antrag auf Zuweisung einer Unterkunft auf der Grundlage des jeweiligen landesrechtlichen Polizei- und Ordnungsrechts erfolgt. Denn es ist vornehmlich die Aufgabe der Polizei- und Ordnungsbehörden, die Grund- und Menschenrechte zu schützen. Hierbei muss die Entscheidung über eine Unterbringung in einem formellen Verwaltungsverfahren getroffen werden. Die Behörde ist dabei an das geltende Verwaltungsrecht gebunden. Sie kann daher nicht frei und vor allem auch nicht willkürlich entscheiden oder einen Antrag einfach unbeantwortet lassen. Es gelten dieselben Grundsätze wie es z.B. in einem Verfahren zur Erlangung einer Fahrerlaubnis der Fall ist. Die Bundesrepublik ist ein Rechtsstaat. Die Behörden sind deshalb verpflichtet, nicht nur den staatlichen Schutzauftrag, sondern auch die hier dargestellten Grundsätze des Obdachlosenpolizeirechts zu beachten.

Wie sieht die Rechtsgrundlage aus? Ist die Unterbringung statusabhängig, ist also die Unterbringung eines Unionsbürgers anders zu beantragen als die eines deutschen Staatsangehörigen?

Jeder Mensch, der unfreiwillig obdachlos ist, besitzt gegenüber der Behörde einen Rechtsanspruch auf Einweisung. Verfügt ein Antragsteller über keinerlei Unterkunftsmöglichkeiten und hat er auch keine eigenen Mittel, um sich selbst eine Unterkunft zu beschaffen, muss ihm deshalb die zuständige Behörde zum Schutze seiner Grund- und Menschenrechte eine Unterkunft zuweisen. Hierbei steht der Behörde kein Ermessen zu, sondern sie ist verpflichtet, den Betroffenen menschenwürdig unterzubringen. Dieses sog. subjektiv öffentliche Recht auf Unterbringung kann notfalls durch Klage bei dem

zuständigen Verwaltungsgericht durchgesetzt werden. Da der Obdachlose als Störer der öffentlichen Sicherheit angesehen wird, kommt es bei der gebotenen polizeirechtlichen Beurteilung nicht darauf an, welche Staatsangehörigkeit er besitzt. Bei einer Geiselnahme oder bei einem Einsatz bei häuslicher Gewalt fragt die Polizei ja auch nicht zuerst, welche Staatsangehörigkeit ein Opfer oder ein Gewalttäter hat. Maßgebend ist allein die Erwägung, wie die Gefahr für die durch die Obdachlosigkeit bedrohten Menschenrechte rasch und effektiv beseitigt werden kann. Regelmäßig geschieht dies durch die Zuweisung einer Notunterkunft.

Da es um den Schutz bedrohter Grund- und Menschenrechte geht, spielt es somit aus polizeilicher Sicht keine Rolle, ob ein Deutscher, ein Unionsbürger oder ein anderer Ausländer unfreiwillig obdachlos ist und deshalb seine Unterbringung beantragt.

Welche Behörde ist für die Einweisung einer (unfreiwillig) obdachlosen Person zuständig?

Da es bei den Maßnahmen um die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit geht, sind nach den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Bundesländer die Städte und Gemeinden als untere Gefahrenabwehrbehörden sachlich zuständig. In der Praxis werden sie z.B. als Ordnungs-, Ortpolizei-, Polizei-, Sicherheitsbehörde oder auch als Amt für öffentliche Ordnung bezeichnet. Da jede Gemeinde diese Zuständigkeit besitzt, kann keine behaupten, sie sei für die Unterbringung von Obdachlosen nicht zuständig.

Vor allem in den großen Städten wird die Unterbringung zunehmend auf Dienststellen der Sozialverwaltung übertragen. Dieser Zuständigkeitsverlagerung sind aber rechtliche Grenzen gesetzt. Denn ein Sozialamt ist keine Polizeibehörde und kann daher auch nicht Entscheidungen auf der Grundlage der Polizei- und Ordnungsgesetze treffen – diese Maßnahmen sind allein der örtlichen Polizei- und Ordnungsbehörde vorbehalten. Nur diese besitzt auch die für die Beurteilung der polizeirechtlichen Fragen notwendige Fachkompetenz. Aus diesem Grund ist wichtig, dass in einem Antragsverfahren darauf geachtet wird, dass die zuständige Behörde – im Regelfall also die Polizei- und Ordnungsbehörde - handelt und nicht das Sozialamt.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass viele Kommunen die Obdachlosen nicht mehr selbst in eigenen Unterkünften unterbringen, sondern damit Dritte beauftragen wie z.B. die Caritas, Diakonie oder Betreiber von privaten Heimen. Aber auch in diesen Fällen bleibt der Anspruch eines Obdachlosen gegenüber der Gemeinde auf menschenwürdige Unterbringung bestehen. Die Kommunen können sich somit nicht dieser Aufgabe durch eine Privatisierung entledigen. Vielmehr sind sie – neben einem privaten Betreiber – weiterhin verantwortlich für die Unterbringung und für die Einhaltung der Mindeststandards der Unterkünfte. Hält z.B. ein privater Heimbetreiber diese Mindestanforderungen nicht ein, ist der Unterbringungsanspruch in erster Linie gegenüber der Polizei- und Ordnungsbehörde geltend zu machen. Denn sie hat in erster Linie dafür zu sorgen, dass die Standards eingehalten werden.

Wie läuft das Verfahren ab, wenn ein/e Betroffene/r oder eine Mitarbeiter/in den Anspruch auf Einweisung geltend macht bzw. einklagen möchte?

In allen strittigen Fällen wird empfohlen, einen schriftlichen Antrag an die Polizei- und Ordnungsbehörde zu stellen, in dem das Amt unter Fristsetzung aufgefordert wird, eine Unterkunft zuzuweisen. Dieser Antrag ist nicht an eine bestimmte Form gebunden und erfordert deshalb auch nicht die Abgabe eines Antragsformulars. Der Antrag gilt als zugestellt und damit wirksam abgegeben, wenn er der Behörde zugegangen ist – eine Zustimmung des Amtes bzw. Sachbearbeiters für die Einreichung ist daher nicht erforderlich.

In dem Antrag ist glaubhaft darzustellen, dass die Voraussetzungen einer unfreiwilligen Obdachlosigkeit vorliegen, das heißt, dass

- keinerlei Unterkunftsmöglichkeiten bestehen und der Antragsteller somit gezwungen ist, ein Leben unter freiem Himmel zu führen,
- keine eigenen Mittel vorhanden sind, sich selbst eine Unterkunft zu beschaffen
- und der Antragsteller nicht bereit ist, ohne Obdach zu leben.

In dem Antrag ist der Ordnungsbehörde eine Frist von 1 – 2 Tagen zu setzen, innerhalb der sie über den Antrag zu entscheiden hat und darauf hinzuweisen, dass im Falle einer Ablehnung oder Nichtbeantwortung gerichtliche Schritte vorbehalten werden.

Wird der Antrag abgelehnt oder nicht innerhalb der gesetzten Frist verabschiedet, kann der Betroffene beim Verwaltungsgericht Klage erheben. Ziel ist, dass das Gericht die Rechtmäßigkeit des Vorgehens der Gemeinde überprüft. Da die Sache eilbedürftig ist, muss der Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt werden, durch den die Gemeinde als Trägerin der zuständigen Polizei- und Ordnungsbehörde dazu verurteilt wird, eine Notunterkunft zuzuweisen. In der Begründung muss der Antragsteller nachweisen, dass er unfreiwillig obdachlos ist.

Das gängige Beweismittel in diesem Verfahren ist die Vorlage einer eidesstattlichen Versicherung, in der der Antragsteller durch seine handschriftliche Unterschrift bestätigt, dass seine Angaben der Wahrheit entsprechen. Zur Glaubhaftmachung kann dem Antrag auch eine Stellungnahme des betreuenden Sozialarbeiters beigefügt werden.

Für das Verfahren besteht kein Anwaltszwang, der Antrag kann also von Jedem und Jeder bei der Geschäftsstelle des Verwaltungsgerichts abgegeben werden. Dennoch wird die Beauftragung eines Rechtsanwalts empfohlen, am besten eines Fachanwalts für Verwaltungsrecht. Das Kostenrisiko bei diesem Verfahren ist überschaubar – der Streitwert beträgt regelmäßig 2500,00 Euro pro Instanz. Aus diesem Wert werden dann die Gerichts- und Anwaltsgebühren berechnet. Gibt das Gericht dem Antrag statt und verpflichtet es die Gemeinde zur Unterbringung, entstehen dem Antragsteller keine Kosten.

Was ist eine Einweisungsverfügung und wie lange dauert diese Maßnahme?

Durch eine Einweisungsverfügung weist die Behörde dem Antragsteller eine Notunterkunft zu und beseitigt somit die Gefahr für die bedrohten Individualrechtsgüter. Der Eingewiesene enthält dadurch das Recht, die zugewiesene Notunterkunft zu nutzen, verpflichtet ist er aber dazu nicht.

Hierbei kann die Behörde den Betroffenen in eine eigene, von ihr selbst betriebene Unterkunft einweisen – in diesem Fall ist das Nutzungsverhältnis zwischen dem Eingewiesenen und der Gemeinde öffentlich-rechtlich.

Beauftragt die Gemeinde einen Dritten, an ihrer Stelle und in ihrem Auftrag eine Unterkunft zur Verfügung zu stellen, ist das Nutzungsverhältnis zwischen dem Eingewiesenen und dem

Träger der Einrichtung privatrechtlich. Dieses privatrechtliche Nutzungsverhältnis wird aber überlagert von den hier dargestellten öffentlich-rechtlichen Grundsätzen zur Unterbringung von Obdachlosen.

Ziel der Unterbringung ist nicht eine wohnungsmäßige Versorgung, sondern nur die vorübergehende Bereitstellung einer Notunterkunft zum Schutz der bedrohten Menschenrechte. Aus diesem Grund wird deshalb auch von einem Überbrückungscharakter der Unterbringung gesprochen. Regelmäßig wird die Einweisung befristet, um so dem Eingewiesenen bewusst zu machen, dass in erster Linie er selbst für die Beschaffung einer Unterkunft zu sorgen hat.

Alle, die in der Praxis tätig sind wissen, dass angesichts der großen Wohnungsnot vor allem in den Ballungszentren ordnungsrechtliche Einweisungen oft Monate, ja sogar Jahre andauern können. In diesen Fällen bleibt die Verpflichtung der Behörden zur Beseitigung der Obdachlosigkeit bzw. zur Aufrechterhaltung einer angeordneten Einweisung solange bestehen, wie die Gefahr einer Obdachlosigkeit droht. Eine zeitliche Begrenzung oder Höchstdauer gibt es daher nicht. Auch ein sog. "Umschlagen" in ein anderes Rechtsverhältnis ist ausgeschlossen, solange die Behörde an dem bisherigen Rechtszustand nichts ändert.

Die Behörde kann deshalb auch nicht einen Betroffenen nach Ablauf einer bestimmten Frist wieder auf die Straße setzen. Denn dadurch würde sie selbst die Obdachlosigkeit und somit einen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit herbeiführen. Sie ist daher solange zur Unterbringung verpflichtet, solange die Obdachlosigkeit droht.

Gelten für die Unterbringung bestimmte Mindeststandards oder sind hier die Kommunen frei?

Für die Mindestausstattung von Notunterkünften hat die Polizeirechtslehre bestimmte Mindestanforderungen festgelegt, die von den Kommunen beachtet werden müssen. Maßstab ist in allen Fragen der Grundsatz der Menschenwürde. Die Gemeinden müssen daher den eingewiesenen Obdachlosen ein menschenwürdiges Leben ermöglichen. Dies bedeutet z. B., dass ein Anspruch auf jahreszeitlich unabhängige Unterbringung - also sowohl im Sommer als auch im Winter - besteht und vor allem auch auf eine ganztägige Unterbringung - also sowohl nachts als auch tagsüber. Auch bei der Ausstattung einer Notunterkunft sind bestimmte Mindestanforderungen zu beachten. Eine Zuweisung in Gemeinschaftsunterkünfte ist grundsätzlich zulässig, nur in begründeten Ausnahmefällen besteht ein Anspruch auf ein Einzelzimmer. Bei der Raumgröße gilt als Richtwert eine Fläche pro zugewiesener Person von 10 qm ohne Anrechnung der Gemeinschaftsflächen. Selbstverständlich muss bei der Zuweisung von Familien und Kindern auf den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz von Ehe und Familie und auf das Kindeswohl besonders geachtet werden.

Literaturhinweis: Ruder/Bätge, Obdachlosigkeit – Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ihrer Vermeidung und Beseitigung, 2. Aufl. 2018, Carl Link Kommunalverlag.