

Bundestagung 2017 der BAG Wohnungslosenhilfe, Forum A VI

Karl-Heinz Ruder, Rechtsanwalt, Stadtrechtsdirektor i.R.

- Ordnungsrechtliche Unterbringung von
(unfreiwillig) obdachlosen Menschen –
rechtskonform und menschenwürdig? –**
- Überblick über die wichtigsten Grundsätze
des Obdachlosenpolizeirechts -

Gliederung

- I. Literatur
- II. Formen der Obdachlosigkeit
- III. Obdachlosenpolizeirecht
- IV. Sachlich zuständige Behörde
- V. Örtliche Zuständigkeit
- VI. Der Adressat der ordnungsrechtlichen Maßnahmen
- VII. Grundsatz des Vorrangs der Selbsthilfe
- VIII. Ermessensreduzierung / Anspruch auf Einweisung
- IX. Die Einweisungsverfügung / Dauer der Einweisung
- X. Der Zweck der polizei- bzw. ordnungsrechtlichen Unterbringung
- XI. Grenzen von Sanktionsmöglichkeiten
- XII. Mindestforderungen an die Unterbringung
- XIII. Abgrenzung zu den Aufgaben des Sozialhilfeträgers

I. Literatur

- Ruder, Der polizei- und ordnungsrechtliche Anspruch obdachloser Menschen auf notdürftige Unterbringung, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NVD), Berlin, 4/2017, S. 162 ff. und 5/2017, S. 205 ff.
- Ruder, Die polizeiliche Unterbringung von Obdachlosen unter besonderer Berücksichtigung der Anschlussunterbringung von Flüchtlingen, VBIBW (= Verwaltungsblatt Baden-Württemberg), 2017, S. 1 ff.
- Ruder, 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., BAG, Heft 64 – Reihe Materialien der Wohnungslosenhilfe, 2015
- Ruder, Polizeirecht Baden-Württemberg, 8. Aufl., 2015
- Ruder/Bätge, Obdachlosigkeit, Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ihrer Vermeidung und Beseitigung, C. Link Verlag, 2008 – Neuauflage im Winter 2017 vorgesehen
- Huttner, Die Unterbringung Obdachloser durch die Polizei- und Ordnungsbehörden, 2014
- Ehmann, Obdachlosigkeit, ein Leitfaden für Kommunen, 2. Aufl. 2006, Bay. Verwaltungsschule

II. Formen der Obdachlosigkeit

Die (Polizei-)Rechtslehre unterscheidet zwei Formen der Obdachlosigkeit:

- die freiwillige Obdachlosigkeit und
- die unfreiwillige Obdachlosigkeit

Nur die **unfreiwillige Obdachlosigkeit** begründet die sachliche **Zuständigkeit der zuständigen Sicherheits-, Ordnungs- und Polizeibehörden** für die Durchführung von Maßnahmen zur Vermeidung / Beseitigung der Obdachlosigkeit.

Liegt freiwillige Obdachlosigkeit vor, besteht kein Anspruch auf Unterbringung.

II.1. Freiwillige Obdachlosigkeit

Freiwillig obdachlos sind diejenigen Personen, die – gleichgültig aus welchen Gründen – mit einem Leben unter freiem Himmel mehr oder weniger einverstanden sind. Diese Menschen üben ihr **Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit** aus (Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz (GG)).

Die freiwillige Entscheidung für diese Lebensform bzw. für einen Aufenthalt im Freien stellt weder ein strafbares Verhalten noch eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar.

Nach heutiger – auf der Grundlage des Grundgesetzes beruhender – Rechtsauffassung - wird die freiwillige Obdachlosigkeit von der Rechtsordnung akzeptiert oder zumindest toleriert.

Dieses Recht gilt auch für Unionsbürger im Rahmen ihres Freizügigkeitsrechts.

II.1. Freiwillige Obdachlosigkeit

Beispiel:

Nach dem Verlust seines Arbeitsplatzes und der Trennung von seiner Ehefrau zieht O aus der gemeinsamen Wohnung aus und wird obdachlos. Nach den gemachten Erfahrungen zieht er es vor, ohne Obdach durch die Lande zu ziehen.

Der Staat hat diese Entscheidung zu respektieren. O ist nicht verpflichtet, sich eine Unterkunft zu suchen. Er übt ein Grundrecht aus, wenn er freiwillig obdachlos ist.

Eine Verpflichtung des Staates zur Unterbringung bzw. Einweisung in eine Notunterkunft besteht nicht. Ein Verstoß gegen das polizeiliche Schutzgut der öffentlichen Sicherheit liegt nicht vor.

II.2. Unfreiwillige Obdachlosigkeit

Unfreiwillig obdachlos im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinne ist – so die herrschende Polizeirechtslehre – derjenige,

- „*der 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,*
- *der mit diesem Zustand nicht einverstanden ist“* (so wörtlich VGH BW (= Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg), VBIBW 1996, 233) = **unfreiwillige** Obdachlosigkeit
- und der sich nicht selbst helfen bzw. sich nicht mit eigenen Kräften eine Wohnung beschaffen kann (= Vorrang der Selbsthilfe).

Nur die unfreiwillige Obdachlosigkeit verpflichtet die Polizei- und Ordnungsbehörden zum Einschreiten. Aus diesem Grund muss immer nach den genannten Kriterien zwischen der freiwilligen – und unfreiwilligen Obdachlosigkeit unterschieden werden.

II.2. Übergang in die unfreiwillige Obdachlosigkeit

Der Übergang von der freiwilligen in die unfreiwillige Obdachlosigkeit hängt in erster Linie von dem Verhalten bzw. von dem Willen des betroffenen Obdachlosen ab.

Beispiel:

Der Obdachlose O zog im Sommer freiwillig durch die Lande und übernachtete regelmäßig im Freien. Im Herbst beschließt er, diese Lebensform zu beenden und beantragt bei der Gemeinde G, auf deren Gemeindegebiet er sich gerade aufhält, die Einweisung in eine Notunterkunft. Er möchte künftig nicht mehr sein Leben unter freiem Himmel verbringen, sondern in eine Notunterkunft eingewiesen werden.

II.2. Übergang in die unfreiwillige Obdachlosigkeit

Lösung:

Ab dem Zeitpunkt, wann O nicht mehr freiwillig ohne Obdach leben will und seine Unterbringung / Einweisung in eine Notunterkunft beantragt, ist er als **unfreiwillig Obdachloser** zu betrachten. Ab diesem Zeitpunkt besteht eine **Gefahr für das polizeiliche Schutzgut der öffentliche Sicherheit**.

Dadurch wird die sachliche Zuständigkeit der „Polizei“ (= zuständige Gefahrenabwehr- bzw. Ordnungsbehörde, in Bayern Sicherheitsbehörde, in Schleswig-Holstein Verwaltungsbehörde, in Baden-Württemberg Ortspolizeibehörde genannt) zur Durchführung von Maßnahmen zur Vermeidung / Beseitigung der Obdachlosigkeit begründet.

II.3. Von der Behörde unterstellte freiwillige Obdachlosigkeit

In bestimmten Fällen kann nach herrschender Polizeirechtslehre von der Behörde (B) das Vorliegen einer freiwilligen Obdachlosigkeit fingiert bzw. unterstellt werden. Vor allem dann, wenn ein Obdachloser nicht bereit ist, bei der Beseitigung seiner Obdachlosigkeit mitzuhelfen oder wenn er nachhaltig Angebote zur Mitwirkung ablehnt.

Beispiel: Der Obdachlose O weigert sich, der Behörde gegenüber seine Vermögensverhältnisse offenzulegen. Sie kann daher nicht prüfen, ob er über eigene finanziellen Mittel (z.B. Arbeitsverdienst, Rente u. dgl.) verfügt oder nicht. Da O grundsätzlich selbst verpflichtet ist, seine Obdachlosigkeit zu beseitigen (Vorrang der Selbsthilfe), kann ihm B androhen, ihn als freiwillig Obdachlosen anzusehen, wenn er keine Mitwirkungsbereitschaft zu erkennen gibt. Im Falle einer freiwilligen Obdachlosigkeit wäre B nicht zur Unterbringung verpflichtet.

II.3. Von der Behörde unterstellte freiwillige Obdachlosigkeit

- Die sog. freiwillige Obdachlosigkeit wird von einem Teil der Rechtslehre auch dann angenommen bzw. unterstellt, wenn Unionsbürger Angebote der Behörde zur „freiwilligen“ Ausreise in ihr Herkunftsland ablehnen.
- **Beispiel:** Unionsbürger U beantragt bei der Behörde B seine Unterbringung. B bietet dem U an, die Kosten für die Rückreise zu übernehmen und weist darauf hin, dass U im Falle der Ablehnung dieses Angebots („Rückreiseoption“) keinen Anspruch auf Unterbringung geltend machen kann, da er dann als „freiwillig“ obdachlos angesehen wird. Dies hätte zur Folge, dass B nicht zum Einschreiten verpflichtet ist, da nach der Ablehnung des Angebots U als „freiwillig“ obdachlos angesehen wird.

II.3. Von der Behörde unterstellte freiwillige Obdachlosigkeit

Kritik:

Diese Rechtsauslegung führt dazu, dass sich eine Vielzahl von Unionsbürgern „freiwillig“ in der BRD aufhalten, obwohl sie mit diesem Zustand nicht einverstanden sind. Die „Freiwilligkeit“ wird von der Behörde unterstellt bzw. fingiert, um einen Anspruch auf ordnungsrechtliche Unterbringung – also auf eine zu jeder Jahreszeit bestehende ganztägige notdürftige Unterbringung – auszuschließen. Diese Behördenpraxis führt in vielen Fällen dazu, dass Obdachlose oft unter erbärmlichen, menschenunwürdigen Umständen in der BRD leben. In den wenigsten Fällen dürfte dies „freiwillig“ geschehen.

Solange die zuständige Ausländerbehörde nicht das Recht auf Freizügigkeit durch entsprechenden Bescheid widerrufen hat, steht jedem Unionsbürger das Recht zu, sich in der BRD aufzuhalten. Dies gilt auch, wenn ein Unionsbürger obdachlos ist. Denn dieser Zustand stellt weder in ausländerrechtlicher noch in strafrechtlicher Hinsicht einen Verstoß gegen gesetzliche Bestimmungen dar. Eine (rechtliche) Verpflichtung zur Ausreise besteht erst, wenn die Ausländerbehörde das Recht auf Freizügigkeit widerruft.

Die Aufforderung zur freiwilligen Rückkehr ist sicherlich ein zulässiges Mittel, um einer drohenden Obdachlosigkeit vorzubeugen.

Problematisch ist aber die Rechtsfolge, die Behörden an die Weigerung, freiwillig zurück zu kehren, knüpfen. Denn von einer „freiwilligen“ Obdachlosigkeit kann hier m. E. nicht gesprochen werden. Durch die Weigerung der Behörde, die Obdachlosen unterzubringen, führt sie selbst die Missstände herbei, die durch ein „Leben im Freien“ dieser Personen zwangsläufig entstehen.

Andere Lösungsansätze sind daher zum Schutz der Menschenrechte der Betroffenen erforderlich (siehe auch Hinweise unter dem Kapitel „Vorrang der Selbsthilfe“).

III. Obdachlosenpolizeirecht

Ausgangspunkt:

Polizei- und Ordnungsrecht ist in der BRD immer noch vorwiegend eine **Angelegenheit der Bundesländer**. Deshalb verfügt jedes Bundesland über eigene Polizei-, Ordnungs- oder Sicherheitsgesetze.

Nach den Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsgesetzen aller Bundesländer ist es die Aufgabe der "Polizei", **Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren**.

Vgl. z.B. **Art. 6 des bayerischen** Landesstraf- und Verordnungsgesetz –

LStVG (Aufgaben der Sicherheitsbehörden):

- " Die **Gemeinden**, Landratsämter, Regierungen und Staatsministerien des Inneren, für Bau und Verkehr haben
- die Aufgabe
- die öffentliche Sicherheit und Ordnung
- durch Abwehr von Gefahren und durch die Unterbindung und Beseitigung von Störungen aufrechtzuerhalten".

Gleichlautende Bestimmungen finden sich in allen Polizei- und Ordnungsgesetzen

III. Obdachlosenpolizeirecht

Nach herrschender Polizeirechtslehre stellt die (unfreiwillige) Obdachlosigkeit eine erhebliche und gegenwärtige **Gefahr für die öffentliche Sicherheit** dar. In polizei- und ordnungsrechtlicher Hinsicht besteht dabei die **höchste Gefahrenstufe überhaupt**.

Durch den Zustand der unfreiwilligen Obdachlosigkeit werden mehrere **Grund- und Menschenrechte** in unterschiedlicher Intensität gefährdet bzw. beeinträchtigt:

- das Recht auf Leben und auf körperl. Unversehrtheit
- das Recht auf Gesundheit
- das allgemeine Persönlichkeitsrecht
- das Grundrecht auf Ehe, Familie und Mutterschutz
- das Grundrecht auf Eigentum
- das Grundrecht auf Menschenwürde

III. Obdachlosenpolizeirecht – staatliche Schutzpflicht für das Leben und Gesundheit

Die staatliche **Schutzpflicht** für Obdachlose ergibt sich insbesondere aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG). Der Schutzbereich dieses Grund- und Menschenrechts umfasst die Gesundheit und damit die körperliche Unversehrtheit und das Leben eines Menschen. Wer ohne Obdach und gegen seinen Willen Tag und Nacht im Freien leben muss, befindet sich in einem Zustand, in dem er den Witterungsverhältnissen und Angriffen Dritter schutzlos ausgesetzt ist. Elementare Bedürfnisse – vor allem auch in hygienischer Hinsicht – können nicht befriedigt werden. Dies kann erhebliche gesundheitliche Folgen haben. Vorhandene Erkrankungen können nicht oder nur langsam heilen. Das Fehlen eines geschützten Rückzugsraums kann zu erheblichen Folgeschäden und (rascher) zum Tode führen. In sozialer Hinsicht stellt die Obdachlosigkeit die stärkste Form sozialer Ausgrenzung dar. Ein Leben ohne Obdach ist menschenunwürdig.

III. Obdachlosenpolizeirecht- staatliche Schutzpflicht für Ehe und Familie

Durch die unfreiwillige Obdachlosigkeit werden vor allem auch die **Rechte der Familie** nach Art. 6 Abs. 1 GG beeinträchtigt. Zum Schutzbereich der Ehe zählt auch das eheliche Zusammenleben. Das Grundrecht begründet die **staatliche Schutzpflicht**, damit ein eheliches Zusammenleben gewährleistet wird. Darüber hinaus beinhaltet Art. 6 Abs. 1 GG das Gebot, Ehe und Familie vor Beeinträchtigungen gesellschaftlicher Kräfte zu schützen und durch staatliche Maßnahmen zu fördern. Aus der **Elternpflicht** (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) und dem staatlichen Wächteramt folgt eine Verpflichtung zu einem „kindwohlgerechtem Handeln“, auf das das Kind einen grundgesetzlichen Anspruch hat. Den Bemühungen, die Familien und die Kinder in ihrem Bestand begünstigend zu fördern, steht die Obdachlosigkeit entgegen. Ein „normales“ Familienleben kann in diesem Zustand nicht geführt werden.

III. Obdachlosenpolizeirecht

- Die durch die Obdachlosigkeit gefährdeten Grundrechte sind sog. „**Jedermanns-Grundrechte**“. Sie gewähren mithin jedem Menschen – unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit – Schutz. Schutzbedürftig sind daher grundsätzlich alle Obdachlose, gleichgültig, ob sie die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, oder ob sie Unionsbürger oder sonstige Ausländer sind.
- Für die polizei- und ordnungsrechtliche Beurteilung dieser Gefahrenlage spielt es somit grundsätzlich keine Rolle, ob die Obdachlosigkeit einem deutschen Staatsbürger, einem Unionsbürger, einem Flüchtling oder einem sonstigen Ausländer droht.
- Da der Grundsatz der Gleichbehandlung gilt, haben Frauen und Männer gleichermaßen einen Anspruch auf Unterbringung.

III. Obdachlosenpolizeirecht

Wegen der Gefährdung der genannten Grund- und Menschenrechte stellt die **unfreiwillige Obdachlosigkeit eine erhebliche und gegenwärtige Störung des polizeilichen Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit dar.**

Zum Schutz dieser bedrohten **hochrangigen Individualrechtsgüter** ist die zuständige Polizei-, Ordnungs- oder Sicherheitsbehörde verpflichtet, im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens die zur Beseitigung der Störung erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Hierbei hat die „Polizei“ **kein Ermessen**. Wegen der Gefährdung der genannten hochwertigen Rechtsgüter **muss** die Behörde die Obdachlosigkeit beseitigen. Es besteht eine sog. **Ermessensreduzierung auf Null**. Es gibt nur eine rechtmäßige Entscheidung; den Obdachlosen notdürftig unterzubringen.

IV. Sachliche Zuständigkeit der Gemeinden

Nach den Bestimmungen aller Polizei- und Ordnungsgesetze der einzelnen Bundesländer hat jede Gemeinde/Stadt als Polizei- bzw. Ordnungsbehörde die Aufgabe, die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrecht zu erhalten. Polizei- und Sicherheitsbehörden sind Behörden, welche **durch Gesetz** mit polizeilichen Aufgaben und Befugnissen ausgestattet sind.

Die Gemeinden sind innerhalb des Verwaltungsaufbaues die unterste allgemeine Gefahrenabwehrbehörde. Nach dem sog. **Subsidiaritätsprinzip** ist in erster Linie die „rangniedrigste“ Polizeibehörde zum Handeln verpflichtet.

Jede Gemeinde / Stadt besitzt diese Zuständigkeit als allgemeine unterste **Sicherheitsbehörde** und hat die Aufgabe, unfreiwillig obdachlose Menschen zum Schutz ihrer Grundrechte unterzubringen.

Aus diesem Grund ist jede Gemeinde/Stadt verpflichtet, Obdachlose unterzubringen. Keine Stadt/Gemeinde darf sich dieser Aufgabe entziehen. Denn nach dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 3 GG) ist sie als Verwaltungsbehörde (=Exekutive) verpflichtet, Recht und Gesetz zu beachten.

IV. Begriff der „Polizei“

Der Begriff der „Polizei“ wird in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich verwendet, je nachdem, welches Polizeisystem gilt.

In den Bundesländern, die das sog. **Trennungsprinzip** eingeführt haben (z.B. Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein), wird unter „Polizei“ nur der Polizeivollzugsdienst verstanden, aber nicht die Ordnungs- und Sicherheitsverwaltung. Regelmäßig existieren in diesen Bundesländern eigene, getrennte Gesetze für die Polizei einerseits und andererseits für die Sicherheits- und Ordnungsverwaltung.

In den Ländern mit dem sog. **Einheitssystem** (z.B. Baden-Württemberg, Sachsen) werden demgegenüber unter dem Begriff der „Polizei“ sowohl die Ordnungsverwaltung als auch die Polizei – also die (uniformierten) Landespolizeikräfte mit ihren Behörden - verstanden.

Für die Unterbringung von Obdachlosen sind grundsätzlich nur die Polizei-, Ordnungs-, Sicherheits- oder Verwaltungs**behörden** zuständig, aber nicht die jeweilige Landesvollzugspolizei.

Rechtsgrundlage für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Unterbringung von Obdachlosen sind die Polizei-, Ordnungs- und Sicherheitsgesetze der Bundesländer.

IV. Zuständigkeitsübertragungen

- Bei der **Unterbringung von Obdachlosen** handelt es sich um die **Wahrnehmung einer polizeiliche Aufgabe**. Aus diesem Grund können polizeiliche Befugnisse bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe nur von einer Ordnungs- bzw. Polizeibehörde ausgeübt werden. Diese Behörden sind Teil des staatlichen Organisations- und Verwaltungsaufbaus der Sicherheitsbehörden und unterliegen in dieser Funktion der Rechts- und Fachaufsicht der höheren staatlichen Polizeibehörden.
- Die Wahrnehmung dieser polizeirechtlichen Aufgaben kann deshalb nicht durch einen einfachen Organisationsakt (z.B. Zuständigkeitsregelung) innerhalb einer Gemeinde- oder Stadtverwaltung auf ein anderes Amt wie z. B. auf eine Sozialbehörde übertragen werden. Da es sich hierbei um einen **Eingriff in den staatlichen Verwaltungsaufbau der Sicherheitsbehörden** handelt, kann eine derartige Zuständigkeitsübertragung nur durch ein formelles Gesetz erfolgen.
- Eine Sozialbehörde ist keine Polizei- oder Sicherheitsbehörde. Sie ist weder dafür sachlich zuständig noch besitzt sie die dazu erforderliche Sachkompetenz. In keinem Fall ist eine Sozialbehörde berechtigt, polizeiliche Befugnisse auszuüben – also z.B. Anträge auf Unterbringung abzulehnen oder Einweisungs-, Umsetzungs-, Beschlagnahme- oder Räumungsverfügungen zu erlassen. Diese Zuständigkeit obliegt ausschließlich der Polizeibehörde.

IV. Zuständigkeit innerhalb “der Polizei”

Polizeiinterne Zuständigkeitsaufteilung / Abgrenzung zwischen Ordnungs-/Sicherheitsbehörde und staatlichem (Landes)-Polizeivollzugsdienst.

Beispiel:

Bei einer Parkkontrolle am Samstagabend finden staatliche Polizeivollzugsbeamte den total durchnässten O.

Nachdem O darum bittet, ihn unterzubringen (= unfreiwillige Obdachlosigkeit), nehmen ihn die Beamten mit ins Revier und überlassen ihm bis Montag eine Arrestzelle als Notunterkunft.

Lösung:

Da am Wochenende die allgemeine Ordnungs- bzw. Sicherheitsbehörde (= Gemeindeverwaltung) nicht erreichbar ist, ist in diesem **Not- und Eilfall die Landesvollzugspolizei** zur Wahrnehmung der Aufgabe der Gefahrenabwehr (hier: Einweisung des O in eine Notunterkunft zum Schutz seiner Individualrechte) sachlich zuständig.

Ab Montagvormittag, wenn die Ordnungsbehörde wieder erreichbar ist, ist dann diese für die Unterbringung zuständig.

V. Örtliche Zuständigkeit

Beispiel:

Der Obdachlose O beantragt bei der Gemeinde G die Einweisung in eine Notunterkunft. G weist den O ab und fordert ihn auf, seine Einweisung in der Nachbargemeinde T zu beantragen, wo er sich bisher aufgehalten hat und wo seine Obdachlosigkeit eingetreten ist.

Lösung: Da die Gefahr für die öffentliche Sicherheit durch die unfreiwillige Obdachlosigkeit des O in der **Gemeinde G** besteht, ist G – und nicht T - für seine Unterbringung örtlich und sachlich zuständig. **Die örtliche Zuständigkeit ist grundsätzlich immer dann gegeben, wenn sich eine unfreiwillig obdachlose Person im Gemeindegebiet aufhält und dort ihre Einweisung beantragt.** Denn die hochrangigen Rechtsgüter wie die Gesundheit und das Leben des Obdachlosen werden in der Gemeinde G – also dort, wo er sich aufhält – gefährdet und nicht in dem Ort, wo er sich bisher aufgehalten hat.

V. Örtliche Zuständigkeit der Gemeinden

Örtlich zuständig für die Abwehr der von der Obdachlosigkeit drohenden Gefahren ist nach den Regelungen aller Bundesländer die Polizei- und Ordnungsbehörde, “in deren Dienstbezirk eine dienstliche Aufgabe wahrzunehmen ist” (so z. B. § 68 Abs. 1 Polizeigesetz Baden-Württemberg). Entscheidend ist allein der tatsächliche Aufenthaltsort, weil dort die Gefahr entsteht bzw. besteht (VG Würzburg, Beschluss vom 11.11.2016 – W 5 E 16.1105, juris, Rn 28).

Maßgebend ist somit, wo die Gefahr für die öffentliche Sicherheit droht. Dies ist der Amtsbereich, in dem die zu schützenden Interessen eines Obdachlosen gefährdet oder verletzt werden (= Ort der Gefahr). Das ist regelmässig der Ort bzw. die Gemeinde, in der sich der Obdachlose / ein Antragsteller - **tatsächlich** aufhält und hier seine Unterbringung beantragt.

V. Örtliche Zuständigkeit

Sächsisches Obergerverwaltungsgericht (OVG): „*Örtlich zuständig zur Abwehr der mit der Obdachlosigkeit verbundenen Gefahr für Leben und Gesundheit ist die Gemeinde, in welcher diese Gefahr aktuell eingetreten ist. Dies ist in der Regel die Gemeinde, in der er sich gerade aufhält*“ (Beschluss vom 26.1.2016 – 3 B 358/15, juris, Rn 5).

Abzulehnen ist die Auffassung insbesondere einiger bayerischen Verwaltungsgerichte und Städte (z.B. München), wonach die Behörde örtlich zuständig sein soll, „*in der die Gefahr eingetreten ist*“ (z.B. BayVGH, Beschluss vom 9-10.2015 – 4 CE 15.2102, juris, Rn 2). Diese Auffassung widerspricht den dargestellten polizeirechtlichen Grundätzen, da die sachliche Zuständigkeit nur dort gegeben ist, wo eine akute Gefahr für bedrohte Rechtsgüter besteht.

V. Örtliche Zuständigkeit

Von einem Teil der Rechtsprechung – insbesondere in Bayern - soll die örtliche Zuständigkeit einer Gemeinde nicht gegeben sein, wenn ein Antragsteller sich allein deshalb zu einer Gemeinde begibt, um dort Obdach zu beantragen. Dies Verhalten wird als „rechtsmissbräuchlich“ bezeichnet (so z.B. VG München, Beschluss vom 9.3.2017 – M 22 E 17.776 u, juris, Rn 17 unter Berufung auf BayVGh, Beschluss vom 30.7.2012 – 4 CE 12.1576, juris, Rn 18).

Ein **Rechtsmissbrauch** liegt aber nur vor, wenn das Verhalten den Zweck verfolgt, einem anderen Schaden zuzufügen bzw. wenn es gegen die Grundsätze von Treu und Glauben verstößt (§§ 226, 242 BGB). Die Entscheidung eines Obdachlosen, einen bestimmten Aufenthaltsort auszuwählen, bewegt sich grundsätzlich im Rahmen seines Grundrechts auf Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG). Ein Rechtsmissbrauch liegt daher in derartigen Fällen regelmäßig nicht vor.

VI. Der Adressat der polizeirechtlichen 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 Verhaltensverantwortlichkeit ist verschuldensunabhängig.

Die polizeilichen Maßnahmen zur Abwendung der Gefahr für die öffentl. Sicherheit richten sich somit gegen den Obdachlosen als **Verhaltensstörer** Art. 7 BayPAG:

„Verantwortlichkeit für das Verhalten von Personen

(1) Verursacht eine Person eine Gefahr, so sind die Maßnahmen gegen sie zu richten“.

Alle Bundesländer verfügen über gleichlautende Vorschriften.

VI. Der Adressat der polizeirechtlichen Maßnahmen

Bei der sicherheitsrechtlichen Beurteilung einer Gefahrenlage kommt es grundsätzlich nicht auf die **Nationalität** eines Störers bzw. auf dessen **aufenthaltsrechtlichen Status** an.

Ob die Gefahr für die öffentliche Sicherheit

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

ist für die **polizeirechtliche Einschätzung grundsätzlich irrelevant**. Denn wichtigster Gesichtspunkt ist, **ob und wie die Gefahr rasch und effektiv abgewehrt werden kann**.

In allen Fällen, in denen Ausländer von der Obdachlosigkeit bedroht werden, wird empfohlen, vor Maßnahmen die zuständige **Ausländerbehörde** einzuschalten, um den aufenthaltsrechtlichen Status bzw. die Zuständigkeit abzuklären. Dies gilt auch für Unionsbürger.

VI. Der Adressat ordnungsrechtlicher Maßnahmen

Für die Unterbringung von (alleinstehenden) obdachlosen Jugendlichen (Personen unter 18 Jahren) sind nicht die Gemeinden als Ortspolizeibehörde, sondern **ausschließlich die Jugendschutzbehörden** sachlich zuständig. Unbegleitete Minderjährige oder Minderjährige, die aus der Obhut von Personensorgeberechtigten entwichen sind oder herumstreunen, sollen den zuständigen Jugendschutzbehörden zugeführt bzw. nach §§ 42, 43 SGB VIII in Obhut genommen werden.

Unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche können nach § 42 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII gegenüber dem zuständigen Jugendamt verlangen, in Obhut genommen zu werden (OVG Bremen, Beschluss vom 22.2.2016 – 1 B 303/15, KommJur 2016, S. 223 ff).

VI. Der Adressat ordnungsrechtlicher Maßnahmen

Für die **Unterbringung von Asylbewerbern**, über deren Antrag noch nicht rechtskräftig entschieden ist, sind die staatlichen Behörden – also nicht die kommunalen Gefahrenabwehrbehörden – zuständig.

Asylbewerber besitzen gegenüber dem Staat nach den Bestimmungen des Asylbewerberleistungsgesetzes bzw. Asylverfahrensgesetzes einen **Anspruch auf Unterbringung in staatlichen Unterkünften** (§ 3 Abs. 1 AsylbLG, §§ 44 Abs. 1, 47 Abs. 1 AsylVfG). Aus diesem Grund sind sie nicht obdachlos im polizeirechtlichen Sinne.

VII. Vorrang der Selbsthilfe

Die Selbsthilfe des Betroffenen hat stets Vorrang vor Maßnahmen der Polizei- und Sicherheitsbehörde. Kann sich der Betroffene selbst helfen – insbesondere sich selbst eine Unterkunft besorgen -, liegt regelmäßig keine Gefahr im polizeirechtlichen Sinne vor, so dass ordnungsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich sind. Die Frage nach der **Erforderlichkeit** ordnungsrechtlicher Maßnahmen kann sich z. B. stellen, wenn:

- ausreichend Sozialhilfe bezogen wird
- eigene Mittel vorhanden sind
- Unterhaltsansprüche bestehen
- Der Betroffene durch Annahme von Angeboten der Behörde selbst seine Obdachlosigkeit beseitigen kann (z. B. Rückreiseoption bei Unionsbürger).

Der sog. Vorrang der Selbsthilfe wurde vor allem von der Rechtsprechung entwickelt. Je nach Auslegung kann dieses Kriterium in der Praxis dazu führen, dass ein Anspruch auf Unterbringung ausgeschlossen wird bzw. ist.

VII. Vorrang der Selbsthilfe

- **Beispiel:**

Der in der Gemeinde E sich aufhaltende obdachlose O verfügt über eine Rente in Höhe von 1.200,00 Euro pro Monat. In E sind nur Hotel- bzw. Pensionszimmer frei, die im Monat 900,00 Euro kosten.

- **Lösung:**

O kann von der Behörde nicht darauf verwiesen werden, selbst ein Zimmer für 900,00 Euro anzumieten, da für ihn noch ausreichende Mittel zur Finanzierung seines Lebensunterhaltes zur Verfügung stehen müssen (Bedarfssätze nach dem Sozialhilferecht maßgebend).

VII. Vorrang der Selbsthilfe

VG Augsburg:

„Als obdachlos im rechtlichen Sinne gilt nicht, wer zwar über keine den Mindestanforderungen genügende Unterkunft verfügt, sich aber eine solche unter Ausschöpfung aller ihm zu Gebote stehender zumutbarer Eigenmaßnahmen auch finanzieller Art verschaffen kann..... Es ist Sache des Obdachlosen, sein Unvermögen zur Verschaffung einer derartigen Bleibe hinreichend substantiiert und nachprüfbar zu belegen.....“ (Beschluss vom 19.07.2012 – M 22 E 12.3295, juris).

VII. Vorrang der Selbsthilfe

- Die örtlich zuständige Ordnungsbehörde darf einem mittellosen Obdachlosen (hier: Unionsbürger) anbieten, **freiwillig** an einen bestimmten Ort zu reisen (Herkunftsland) und ihm die Reisekosten erstatten bzw. ihm den Abschluss eines Darlehensvertrages zur Ermöglichung der Rückreise anbieten.
- Die Behörde darf aber nicht zur Abwendung einer akut drohenden Obdachlosigkeit die Möglichkeit der Fahrtkostenübernahme als ein geeignetes Austauschmittel anstelle der Unterbringung in eine Obdachlosenunterkunft vorhalten. Sie darf daher nicht zur Vermeidung einer Einweisung in eine Notunterkunft auf die Übernahme der Kosten für seine (Weiter- oder) Rückreise an einen anderen Ort verweisen, **um sich ihrer Pflicht zur Unterbringung zu entziehen** (so VG Oldenburg, B. v. 05.09.2013-7 B 5845/13, juris; OVG Bremen, B. v. 7.2.2013 – 1 B 1/13 = NVwZ-RR 2013, 361 - strittig).

VII. Vorrang der Selbsthilfe

Anderer Ansicht: VG München, B. v . 18.4.2016 – M 22 E 16.1517).

Aus den Gründen:

„Die Antragsgegnerin (hier: Stadt München) hat das ihr zustehende Handlungsermessen mit dem nach wie vor bestehenden Angebot, dem Antragsteller die Rückreise nach Bulgarien in seinen Heimatort zu finanzieren, rechtsfehlerfrei ausgeübt. Das Gericht geht... nämlich davon aus, dass der Antragsteller in Bulgarien gegenwärtig und bis auf weiteres über eine ihm zumutbare Unterkunftsmöglichkeit verfügt, weshalb der für ihn in Deutschland bestehende Gefahrensituation durch Gewährung einer Reisemöglichkeit zu dieser im Rahmen der Selbstverpflichtung zu nehmenden Unterkunft effektiv begegnet werden kann. Das Recht auf Freizügigkeit steht einem Verweis auf anderorts bestehende zumutbare Unterkunftsmöglichkeiten nicht entgegen“

Diese Entscheidung widerspricht m.E. dem europäischen Freizügigkeitsrecht. Die Klärung dieser Rechtsfrage bedarf einer höchstrichterlichen Entscheidung.

VII. Vorrang der Selbsthilfe – Unionsbürger

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 (4 Wochen, vgl. Beschluss vom 11.4.2016 – OVG 1 S 1.16, OVG 1 M 2.16, Leitsatz 1 und 2).*

Kritik: Diese Rechtsprechung ist mit den Grundsätzen der polizeirechtlichen Unterbringung von Obdachlosen nicht zu vereinbaren. Eine ordnungsrechtliche 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 Unterbringung und nicht um eine Wohnung, sondern nur um eine Notunterkunft handelt.

VII. Vorrang der Selbsthilfe – Unionsbürger

Weitere Kritik an der Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg:

Die Verpflichtung der Polizei- und Ordnungsbehörden, Gesundheit und Leben und weitere hochrangige Rechtsgüter eines Obdachlosen zu schützen, kann aus grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Erwägungen keiner Beschränkung unterliegen – weder in zeitlicher noch in sachlicher Hinsicht. Der Schutz der Menschenrechte hat absoluten Vorrang. Durch eine ordnungsrechtliche Unterbringung können daher auch nicht sozialhilferechtliche Einschränkungen des Leistungsrechts „unterlaufen“ werden. Auch eine zeitliche Begrenzung des Unterbringungsanspruchs z.B. auf 4 Wochen ist unzulässig.

Setzt die Polizei- und Ordnungsbehörde einen Obdachlosen nach Ablauf von 4 Wochen „auf die Straße“, verletzt sie ihre Amtspflichten zum Schutz dieses Menschen. Sie beeinträchtigt durch ihr Verhalten selbst das Schutzgut der „öffentlichen Sicherheit“.

VII. Vorrang der Selbsthilfe

Diese Rechtsprechung führt in der Praxis zu folgenden Ergebnissen:

1. Die Ordnungsbehörde kann einem obdachlosen Unionsbürger anbieten, die Kosten einer Rückreise zu übernehmen bzw. über einen Darlehensvertrag zu finanzieren, wenn dieser **freiwillig** die BRD verlässt.
2. Die Rechtsfolgen im Falle einer Weigerung, dieses Angebot anzunehmen, werden unterschiedlich beurteilt:
 - a) Nach einer Meinung wird der Obdachlose, der ein Rückreiseangebot ablehnt, als „freiwillig“ obdachlos angesehen mit der Folge, dass er nicht mehr untergebracht werden muss (Vorrang der Selbsthilfe). Diese Auffassung führt dazu, dass sich viele obdachlose Unionsbürger danach „freiwillig“ in der BRD aufhalten – kein befriedigendes Ergebnis, da die Obdachlosigkeit der Betroffenen damit nicht gelöst wird (siehe Beispiel Frankfurt).
 - b) Verfügt der Obdachlose über Unterkunftsmöglichkeiten in seinem Heimatland (z.B. bei direkten Angehörigen), soll nach OVG Berlin-Brandenburg ebenfalls keine Unterbringungspflicht bestehen. Nach deutschem Unterhaltsrecht allerdings besteht keine **rechtliche** Verpflichtung der direkten Angehörigen, ihre Verwandten notdürftig unterzubringen.
 - c) Legt der Betroffene eine eidesstattliche Versicherung vor, wonach er weder über eigene Finanzmittel noch über Unterkunftsmöglichkeiten in seinem Heimatland verfügt, besteht ein Unterbringungsanspruch. Nach OVG Berlin- Brandenburg soll dieser aber nur von kurzer Dauer sein. M.E. kann aber ein öffentlich-rechtliches Nutzungsverhältnis zwischen einer Gemeinde und einem Obdachlosen niemals in ein „Dauerwohnverhältnis“ umschlagen. Denn die Gemeinde als Ordnungsbehörde bestimmt allein, ob und wie lange sie einen Obdachlosen notdürftig unterbringen will.

Ergebnis: Uneinheitliche Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte. Eine Klärung durch das Bundesverwaltungsgericht ist dringend notwendig.

VIII. Anspruch auf Einweisung

- Polizeiliche Maßnahmen stehen regelmäßig im **Ermessen** der Behörde (vgl. Art. 5 Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei – **Ermessen, Wahl der Mittel**):

„(1) Die Polizei trifft ihre Maßnahmen nach pflichtgemäßem Ermessen“.

- Das einer Behörde eingeräumte Ermessen wird aber dann eingeschränkt, wenn höchste Rechtsgüter wie das Leben oder die körperliche Unversehrtheit eines Menschen bedroht sind. Da durch eine unfreiwillige Obdachlosigkeit hochrangige Grund- und Menschenrechte akut gefährdet werden, wird nach herrschender Lehre (= h. L.) das Entschließungsermessen der Behörde *„auf Null reduziert“*: es gibt dann nur noch eine rechtmäßige Entscheidung, nämlich die Person in eine Notunterkunft einzuweisen, um dadurch die Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu beseitigen.

VIII. Anspruch auf Einweisung

Verfügt eine obdachlose Person nicht über eine Unterkunft, die Schutz vor den Unbilden des Wetters bietet und Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt, und kann sie sich nicht selbst helfen, **muss** die Gemeinde als unterere allgemeine Ordnungs- bzw. Sicherheitsbehörde ein vorläufiges und befristetes Unterkommen einfacher Art zur Verfügung stellen.

Der Anspruch auf Unterbringung ist nicht auf Zuteilung einer Wohnung, sondern nur auf Einweisung in eine **Notunterkunft** zur vorübergehenden Unterbringung gerichtet. Die zugewiesene Notunterkunft muss den **Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung** entsprechen (siehe unter Ziffer XII).

VIII. Anspruch auf Einweisung

Gegenüber dem Anspruch auf Einweisung kann eine Gemeinde nicht einwenden, sie verfüge nicht über genügend oder über keine geeigneten Unterkünfte. Zum Schutz der Grundrechte eines Obdachlosen ist sie zur Unterbringung verpflichtet. Sind ihre Unterkunftsmöglichkeiten erschöpft, muss sie notfalls den Unterbringungsanspruch durch Anmietung eines geeigneten Hotel- oder Pensionsplatzes oder geeigneten Wohnraumes auf dem freien Wohnungsmarkt erfüllen, bevor sie als letztes Mittel eine Wohnungsbeschlagnahme vornimmt (h. M., OVG NRW, Beschluss vom 17.2.2017 – 9 B 209/17, juris, R 15).

Eine Gemeinde kann daher nicht die Unterbringung von Obdachlosen mit der Behauptung ablehnen, sie verfüge nicht über entsprechende Unterkünfte.

VIII. Anspruch auf Einweisung

Wegen der erheblichen Gefahr für die bedrohten Menschenrechte besteht der Anspruch auf Unterbringung **sofort und unabhängig von der Jahreszeit** – also auch im Sommer. Auf die konkreten Witterungsverhältnisse kommt es daher nicht an. Der Anspruch ist auf eine **ganztägige** Unterbringung (also für den Tag und für die Nacht) gerichtet (siehe unter Mindestanforderungen an die Notunterkünfte, Ziff. XIV).

Regelungen in Gemeinden, die z.B.

- einen Anspruch erst nach 4 Wochen Aufenthalt in der selben Gemeinde begründen,
- die eine Unterbringung von vorn herein zeitlich begrenzen (z.B. auf 4 Wochen)
- die Obdachlosen nur Einrichtungen für die Unterbringung tags- oder nur nachts über anbieten,

sind nur zulässig, wenn der Betroffene diesen Angeboten / Einschränkungen seines Unterbringungsanspruchs zustimmt („freiwillige Obdachlosigkeit“).

VIII. Anspruch auf Unterbringung

Der Anspruch auf Unterbringung besteht unabhängig von der Frage, ob der Betroffene **Ansprüche auf Sozialleistungen nach SGB II bzw. XII** hat oder nicht. Auch eine zeitliche Beschränkung der polizeilichen Maßnahmen ist aus ordnungsrechtlicher Sicht nicht zulässig.

Insbesondere kann eine Sicherheitsbehörde den notwendigen Schutz elementarer Grund- und Menschenrechte nicht davon abhängig machen, ob bei einem Unionsbürger Leistungsausschlüsse 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 bestehen oder nicht. Die Aufgabe der Polizei ist es, Störungen der öffentlichen Sicherheit zu beseitigen. Deshalb kann sie ihre ordnungsrechtlichen Maßnahmen nicht danach beurteilen, ob ein Störer der öffentlichen Sicherheit nach dem SGB leistungsberechtigt ist oder nicht. Die Polizeibehörde kann daher einen Anspruch auf Unterbringung nicht mit dem Argument ablehnen, dass der Betroffene keine Leistungen nach dem SGB erhält. Denn sie ist verpflichtet, die Menschenrechte des Betroffenen zu schützen.

VIII. Anspruch auf Unterbringung

Auch die Regelungen des Gesetzes zur Beschränkung von Sozialleistungen für Unionsbürgerinnen und Bürger vom 22. Dezember 2016 können diesen ordnungsrechtlichen Unterbringungsanspruch nicht einschränken oder gar ausschließen.

Die (unfreiwillige) Obdachlosigkeit beeinträchtigt wegen der erheblichen Gefahr für die bedrohten Menschenrechte das polizeiliche Schutzgut der öffentlichen Sicherheit. Deshalb ist die Polizei- und Ordnungsbehörde immer dann zum Einschreiten verpflichtet, wenn diese Gefahr droht.

Weist die Behörde einen Obdachlosen aus einer Unterkunft, weil er keinen Anspruch mehr hat auf Sozialleistungen oder weil angeblich das Umschlagen in eine Dauerwohnung droht (OVG Berlin-Brandenburg), beeinträchtigt sie durch ihr eigenes Verhalten das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit. Denn nach Beendigung des Aufenthaltes in einer Notunterkunft ist die betreffende Person unfreiwillig obdachlos – die zuständige Behörde ist zur Abwehr der drohenden erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit verpflichtet, sie zum Schutz der bedrohten Menschenrechte notdürftig unterbringen.

VIII. Anspruch auf Unterbringung

Aus diesen Gründen ist es auch nicht die Aufgabe der Sicherheitsbehörden, an Stelle der Ausländerbehörde dafür zu sorgen, dass der Aufenthalt von Ausländern durch polizeirechtliche Maßnahmen beendet wird. Für die Anordnung / Vollstreckung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen ist ausschließlich die **Ausländerbehörde** zuständig.

Ein Unionsbürger hält sich grundsätzlich solange rechtmäßig in der BRD auf, solange er im Besitz einer Freizügigkeitsbescheinigung nach § 5 FreizügG/EU ist. Als Unionsbürger ist er gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 FreizügG/EU erst ausreisepflichtig, wenn die Ausländerbehörde festgestellt hat, dass ein Recht auf Einreise und Aufenthalt nicht (mehr) besteht.

VIII. Anspruch auf Einweisung

Da die Ortpolizeibehörde (= Gemeinde) in diesen Fällen zur Einweisung einer obdachlosen Person verpflichtet sind, besteht auf Seiten des Obdachlosen ein notfalls **gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf Einweisung** in eine Notunterkunft.

Dieses **subjektive öffentliche Recht auf Einschreiten** ergibt sich aus der Ermessensreduzierung der Behörde.

Dieses Recht steht jedem Obdachlosen zu.

VIII. Anspruch auf Einweisung

- Der Anspruch auf Einweisung wird durch eine **Verpflichtungsklage** nach § 42 Abs. 2 VwGO gegenüber der Gemeinde vor den Verwaltungsgerichten geltend gemacht.
- Da wegen der konkreten Gefahr für die Grundrechte (= Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit) Eile geboten ist, kann der Anspruch zusätzlich durch den **Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung** nach § 123 Satz 1 VwGO geltend gemacht werden.
- Dieser Antrag ist begründet, wenn
 - ein **Anordnungsanspruch** (= Ermessensreduzierung auf Null) und
 - ein **Anordnungsgrund** (sofortige Einweisung zur Abwehr der Gefahren für Grundrechte erforderlich)
vorliegt.
- Als Beweismittel (= Glaubhaftmachung) dienen regelmäßig eidesstattliche Versicherungen.

VIII. Anspruch auf Einweisung

Verfahren:

- Antrag des Betroffenen (O) auf Einweisung in die Obdachlosenunterkunft.
- Ablehnung durch die Gemeinde G.
- Widerspruch des O gegen die Ablehnung (§ 68 VwGO).
- Einreichung der Klage / des Antrags des O auf Erlass einer einstweiligen Anordnung beim Verwaltungsgericht (VG) mit folgendem Antrag:
„Die Antragsgegnerin (G) wird verpflichtet, den O in eine gemeindliche Notunterkunft zur Beseitigung seiner unfreiwilligen Obdachlosigkeit einzuweisen“.
- Stellungnahme der Gemeinde (mit oder ohne Rechtsanwalt) an VG.
- Entscheidung des VG innerhalb kurzer Zeit (1-2 Tage) durch Gerichtsbeschluss. Streitwert: regelmäßig 2500 Euro.
- Kostenrisiko der Gemeinde im Falle des Unterliegens bei anwaltlicher Vertretung des Antragstellers: ca. 1000.- Euro pro Instanz.
- **Praxistipp: Die Rechtslage kann mit dem zuständigen Richter jederzeit erörtert und das Verfahren jederzeit beendet werden.**

VIII. Anspruch auf Einweisung

Beweismittel: Glaubhaftmachung:

Im einstweiligen Rechtsschutzverfahren ist das hauptsächliche Beweismittel die sog. **Glaubhaftmachung**.

Diese erfolgt durch die Vorlage einer **Eidesstattlichen Versicherung**. In dieser Erklärung versichert ein Antragsteller (= Obdachloser) an Eides statt, dass er (zum Beispiel):

- über keinerlei hinreichende Mittel verfügt, um sich selbst eine Unterkunft selbst einfachster Art zu beschaffen.
- sich in den letzten Tagen nach besten Kräften erfolglos um eine Notunterkunft bemüht hat.
- keine Möglichkeit hat, bei Angehörigen / Verwandten oder Freunden auch nur vorübergehend unterzukommen.
- Und dass aus diesem Grund akut die unfreiwillige Obdachlosigkeit droht.

Die Vorlage ärztlicher Atteste od. dgl. ist nicht erforderlich, da der Anspruch auf Unterbringung wegen der erheblichen Gefährdung der Grund- und Menschenrechte unabhängig vom jeweiligen Gesundheitszustand besteht. Eine Schwangerschaft (Schutz des Art. 6 GG) oder schwere Erkrankung sollte dennoch angegeben werden. Eine Erklärung an „Eides statt“ kann von jeder Person abgegeben werden. Sie muss nicht vor einem Notar/Richter oder von einem Rechtsanwalt abgegeben werden, sondern muss nur mit Datum und Unterschrift des Erklärenden versehen werden.

IX. Die Einweisungsverfügung

- Zur Regelung der öffentlich-rechtlichen Unterbringung erlässt die Polizei- und Ordnungsverwaltung eine sog. Einweisungsverfügung. Diese Maßnahme stellt einen sog. **Verwaltungsakt** dar, der nach den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu erlassen ist.
- Die Einweisungsverfügung eröffnet dem Obdachlosen lediglich die **Möglichkeit, die angebotene Unterkunft zu nutzen**. Durch die Einweisung ist ein Obdachloser formal betrachtet nicht mehr ohne Obdach – nach der Wirksamkeit der Verfügung (Bekanntgabe) besteht deshalb keine Gefahr mehr für die öffentliche Sicherheit (Sächs OVG, B. v. 30.07.2013-3 B 380/13).

IX. Die Einweisungsverfügung

- Durch die (einseitige, hoheitliche) Einweisungsverfügung (VA) wird ein **öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis** zwischen der Gemeinde als Trägerin der Einrichtung und dem eingewiesenen Obdachlosen (= Nutzer) begründet.
- Für das Benutzungsverhältnis sind die Grundsätze des öffentlichen Rechts – und nicht des Privatrechts (BGB) - maßgebend.
- **Rechtsgrundlage** des Benutzungsverhältnisses sind die Einweisungsverfügung und – soweit vorhanden – die Regelungen der Benutzungssatzung.
- Im Übrigen gelten für das Benutzungsverhältnis die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts zur Benutzung einer öffentlichen Einrichtung.
- **Für jeden Fall einer Einweisung wird der Erlass / Zustellung einer schriftlichen Einweisungsverfügung empfohlen.**

IX. Die Einweisungsverfügung

Da die Maßnahmen nur zur Überbrückung einer Notlage dienen, sind sie grundsätzlich zu befristen (in der Regel auf 6 Monate). Mit der Fristsetzung wird dem Betroffenen auch vor Augen geführt, dass die Unterbringung nur eine Überbrückungsmaßnahme darstellt.

Die Behörde kann jeweils eine Fristverlängerung anordnen.

Nach Ablauf dieser Frist gilt das öffentlich-rechtliche Nutzungsverhältnis weiter, auch wenn die Einweisungsverfügung formell nicht verlängert wird.

Solange die Ordnungsbehörde nicht den Rechtscharakter der Unterbringung ausdrücklich ändert (z.B. durch Abschluss eines Mietvertrages), wird die öffentlich-rechtliche Unterbringung aufrechterhalten. Es besteht nicht die Gefahr eines „Umkippens“ in privat-rechtliche Rechtsformen.

In Ausnahmefällen kann die ordnungsrechtliche Unterbringung Jahre, ja Jahrzehnte andauern.

X. Der Zweck der ordnungsrechtlichen Unterbringung

- Der Zweck der Einrichtung einer Obdachlosenunterkunft besteht in der *„möglichst störungsfreien und menschenwürdigen Unterkunft von Obdachlosen..... Wegen ihres **Überbrückungscharakters** soll die Unterkunft nur ein “vorübergehendes Unterkommen einfachster Art gewährleisten“ (VGH BW, NVwZ-RR 1994, 325, 327).*
- Die Unterkünfte dienen in der Regel der vorübergehenden Unterbringung von Personen, die obdachlos sind oder die sich in einer außergewöhnlichen Wohnungsnotlage befinden und die erkennbar nicht fähig sind, sich selbst eine geordnete Unterkunft zu beschaffen oder eine Wohnung zu erhalten.
- Ein **Mitbestimmungsrecht** ist den Benutzern der Unterkunft **nicht einzuräumen** (VGH BW, NVwZ-RR 1994, 325, 327). Die Gemeinde kann daher einseitig und hoheitlich die Benutzungsbedingungen festlegen.

X. Zweck der Einrichtung

An diesem Benutzungszweck (siehe vorausgehende Folie) müssen sich die Regelungen einer Benutzungssatzung, insbesondere ihre Gebote und Verbote, messen lassen.

Nur soweit der Benutzungszweck dies rechtfertigt, sind Verbote und Gebote zulässig. Aus rechtsstaatlichen Gründen ist der Eingewiesene als Benutzer vor ungerechtfertigten Einschränkungen zu schützen.

Beispiel: Tierhaltung

In der Benutzungssatzung kann grundsätzlich ein **Tierhaltungsverbot** ausgesprochen werden. Die Satzung kann auch jede Tierhaltung unter einen Genehmigungsvorbehalt stellen. Das generelle Verbot lässt sich dann nicht mehr rechtfertigen, wenn die Tierhaltung zu keinen Belästigungen oder zu keinen unzumutbaren oder untragbaren Zuständen führt (Beispiel: Haltung eines Aquariums).

X. Zweck der Einrichtung

VG Augsburg:

„Das **Tierhaltungsverbot** (Halten von Haustieren, hier: Dackel) in der Obdachlosenunterkunft ist Bestandteil der Einweisungsverfügung... geworden und rechtlich unbedenklich. Der Zweck möglichst störungsfreier und menschenwürdiger Unterbringung von Obdachlosen in gemeindeeigenen Unterkünften erfordert gewisse Einschränkungen des Entfaltungsrechts der Bewohner. Da die Raumverhältnisse im Regelfall nicht großzügig bemessen und die sozialen Beziehungen in Obdachlosenunterkünften schon durch die besonderen Umstände, die die Obdachlosigkeit mit sich bringt, belastet sind, sind Gebote der Rücksichtnahme unerlässlich. Dies erfordert nicht zuletzt den Verzicht auf die Tierhaltung, welche für die Mitbewohner zu zusätzlichen Lärm- und Geruchsquellen, zu hygienischen Beeinträchtigungen sowie zu Streitanslässen führen kann“ (B. v. 12.1.2015 – Au 7 E 14.1792, juris, Rn 35).

XI. Sanktionsmöglichkeiten

Im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses stehen der Gemeinde bei Verstößen gegen die Hausordnung / Satzungsregelungen / bei strafbaren Handlungen mehrere Sanktionsmöglichkeiten zu:

- Dokumentation von Verstößen durch Aktenvermerke / Bilder u. dgl. unabdingbar.
- Ermahnung, gegebenenfalls auch schriftlich. Vorsicht: Regelungscharakter eines abmahnenden Schreibens vermeiden, da sonst anfechtbarer Verwaltungsakt.
- Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren bei Verstoß gegen bußgeldbewehrte Regelungen.
- Erlass einer Umsetzungsverfügung - auch zur Verschlechterung des Unterbringungsstandards.
- Erlass von (öffentlich-rechtlichen) Aufenthalts- und Hausverboten.
- Erlass einer Räumungsverfügung.
- Bei Verstößen gegen Strafgesetze kann Strafanzeige / -antrag gestellt werden.
- Bei mutwilligen / vorsätzlichen Sachbeschädigungen kommen Schadensersatzansprüche nach § 823 ff. BGB in Betracht.

XI. Grenzen der Sanktionsmöglichkeiten

Von einem Teil der Rechtslehre wird angenommen, dass die Gemeinden nicht zur Unterbringung eines Obdachlosen verpflichtet sind, wenn bei ihm eine sog.

- **Unterbringungsfähigkeit**

und

- **Unterbringungswilligkeit**

fehlt bzw. nicht (mehr) vorhanden ist.

Diese Auffassung verstößt m.E. gegen die verfassungsmäßige Ordnung. Sie findet in den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Bundesländer keine Rechtsgrundlage.

XI. Grenzen der Sanktionsmöglichkeiten

Bay VGH: „Aufgrund der aktenkundigen Gesamtumstände ist davon auszugehen, dass die erforderliche Unterbringung des Klägers nach den einfachen sicherheitsrechtlichen Maßstäben und Anforderungen des Obdachlosenrechts nicht mehr zu bewältigen sind. Der Kläger hat massiv die Ruhe und Ordnung in der Obdachlosenunterkunft gestört. Er hat die Unterkunft unter Einsatz von massiver Gewalt wiederholt beschädigt....Es liegt auf der Hand, dass die für sie Obdachloseneinweisung zuständigen Behörden es weder leisten können noch leisten müssen, gewalttätige psychisch Kranke, die sich nicht ansatzweise in die Ordnung einer derartigen Unterkunft einfügen können, in ihren Einrichtungen unterzubringen.“

Die Unterbringung eines Obdachlosen nach dem Obdachlosenpolizeirecht setzt sowohl dessen **Unterbringungsfähigkeit** als auch dessen **Unterbringungswilligkeit** voraus“ (Beschluss vom 6.8.2015 – 4 C 15.1578, juris, Rn 14, Rn 27; so auch VG Osnabrück, Beschluss vom 13.3.2015 - 6 B 10/15, juris, Rn 4; VG Augsburg, Beschluss vom 2.9-2015 – Au 7 E 15.1126, juris, Rn 27).

XI. Grenzen der Sanktionsmöglichkeiten

Bay VGH (Orientierungssatz, Beschluss vom 9.1.2017 – 4 C 16.2565):

Teilweise Korrektur der bisherigen Rechtsauffassung:

„Obdachlose Personen, bei denen eine Selbst-oder Fremdgefährdung und damit eine einstweilige Unterbringung nach Art. 10 Abs. 1 und 2 UnterbringungsG, § 1906 Abs. 2 Satz 2 BGB, ausgeschlossen ist, dürfen nicht bei winterlichen Witterungsverhältnissen unter Gefährdung von Leib und Leben auf die Straße gesetzt werden“.

In der Begründung führen die Richter aus:

“Nach der Erfahrung des Senats sind viele Obdachlose gerade deshalb obdachlos, weil sie ein unbequemes und störendes Verhalten an den Tag legen. Beim Umgang mit diesem schwierigen Personenkreis darf kein kleinlicher Maßstab angelegt werden. Bei erheblichen Unzuträglichkeiten für die umliegende Bevölkerung kann die Gemeinde als Sicherheitsbehörde andere Orte der Unterbringung in Betracht ziehen....“ .

XI. Grenzen der Sanktionsmöglichkeiten

Kritik:

Zwar korrigiert der Bay VGH durch den Beschluss vom 9.1.2017 seine bisherige Auffassung (siehe Folie Nr. 59). Dennoch kann auch der neue Beschluss einer rechtlichen Prüfung nicht stand halten. Die Richter des Bay VGH übersehen in diesem Beschluss, dass jeder Obdachlose zum Schutz seiner Grund- und Menschenrechte einen **Anspruch auf ganztägige Unterbringung unabhängig von der Jahreszeit** hat. Bei unfreiwilliger Obdachlosigkeit liegt eine Störung der öffentlichen Sicherheit vor, weil allein schon durch diesen Zustand elementare Grund- und Menschenrechte gefährdet werden. Auf vorherrschende Außentemperaturen (Winterzeit) kommt es gerade nicht an. Die Auffassung der Richter ist veraltet und widerspricht ganz eindeutig der herrschenden Polizeirechtslehre und dem Grundgesetz.

XI. Grenzen der Sanktionsmöglichkeiten

M.E. dürfen die genannten Entscheidungen nicht dazu führen, dass ein gewalttätiger / renitenter oder psychisch kranker Eingewiesener von der Gemeinde nicht untergebracht bzw. auf die Straße gesetzt wird. Scheitern die Bemühungen, die Person anderweitig unterzubringen, hat die Gemeinde keine andere Wahl, als diese wenigstens bis zu einer anderweitigen Unterbringung in eine Notunterkunft einzuweisen.

Der Unterbringungsanspruch besteht hierbei zu jeder Jahreszeit (also nicht nur im Winter). Setzt die Behörde einen Obdachlosen gegen seinen Willen „auf die Straße“, beeinträchtigt sie selbst durch ihr Verhalten das ordnungsrechtliche Schutzgut der „öffentlichen Sicherheit“. Dadurch verletzt sie die ihr obliegende Schutzauftrag für das menschliche Leben und die Gesundheit.

XIV. Mindestforderungen an die Unterbringung

Wird jemand unfreiwillig obdachlos, so steht ihm ein Anspruch gegenüber der zuständigen Polizei bzw. Ordnungsbehörde zu, in eine Notunterkunft eingewiesen zu werden.

Die zuständige Behörde ist aber nicht verpflichtet, dem Obdachlosen eine wohnungsmäßige Versorgung anzubieten (Sächs. OVG, B.v. 30.07.2013 – 3 B 380/13, juris).

Von der Rechtslehre wurden für die Unterbringung von Obdachlosen Mindestanforderungen für die Unterbringung festgelegt. **Maßstab** für die Beurteilung ist die Achtung und der **Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG)**. Auch die einfachste Unterkunft muss in Bezug auf Lage, Größe, Ausstattung, hygienische Verhältnisse, Belegung usw. diesem Maßstab entsprechen.

XII. Mindestforderungen an die Unterbringung

Die Einweisung soll nur „eine aktuelle Notlage beseitigen und ein sog. zivilisatorisches Minimum“ gewährleisten. Dazu gehören (s. HessVGH, DVBl. 1991, 1371):

- *Ein hinreichend großer Raum, der genügend Schutz vor Witterungsverhältnissen bietet, wozu im Winter die Beheizbarkeit gehört.*
- *Hygienische Grundanforderungen wie genügend sanitäre Anlagen, also eine Waschmöglichkeit und ein WC.*
- *Eine einfache Kochstelle.*
- *Notdürftige Möblierung mit mindestens 1 Bett und 1 Schrank bzw. Kommode.*
- *Stromanschluss / Beleuchtung“.*

XII. Mindestanforderungen an die Unterkunft

Die (ordnungsrechtliche) Unterbringung kann immer nur eine Notlösung sein, so dass ein Obdachloser auch eine weitgehende Einschränkung seiner Wohnansprüche hinnehmen muss (vgl. Bengl/Berner/Emmering, Kommentar zum bay. LStVG, Art. 7 Rn 184).

„Die Grenzen zumutbarer Einschränkungen liegen erst dort, wo die Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung nicht mehr eingehalten sind. Zur Mindestausstattung der zugewiesenen Räume gehört neben der Heizung ein Stromanschluss. Erforderlich sind außerdem ein Wasseranschluss bzw. eine Waschgelegenheit sowie die Möglichkeit der Mitbenutzung der Toilette bzw. einer Dusche oder eines Bades“ (so VG Würzburg, Beschluss vom 11.11.22016 – W 5 16.1105, juris, Rn 29).

XII. Mindestanforderungen an die Unterbringung

Ein obdachloser Antragsteller darf von der Behörde nicht darauf verwiesen werden, dass ihm für eine bestimmte Zeit ein **Schlafsack**, eine **Thermomatte** und ein **Zelt** zur Verfügung gestellt wird. Eine solche Ausstattung genügt erkennbar nicht den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung (VG Münster, B. v. 25.11.2015 – 1 L 1429/15, juris, Rn 8.).

XII. Mindestanforderungen an die Unterbringung

- Obdachlose Menschen sind regelmäßig so unterzubringen, dass sie die Möglichkeit haben, sich in der Unterkunft **ganztägig** aufzuhalten. Dem Obdachlosen ist nicht nur nachts, sondern auch tagsüber eine geschützte Sphäre anzubieten.
- Dies schließt nicht aus, dass die Räumlichkeiten für eine Unterbringung nachts / tags- über räumlich voneinander getrennt sind. Die verschiedenen Einrichtungen müssen in einer dem Obdachlosen zumutbaren Entfernung liegen (VGH BW, VBIBW 1993, 304).

XII. Mindestanforderungen an die Unterbringung

- Die Achtung der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG, der bei der Anwendung des § 14 Abs. 1 OBG NRW (= die polizeirechtliche Generalklausel) Rechnung zu tragen ist, fordert, dass dem Obdachlosen auch ungeachtet der Witterungsverhältnisse durch Zuweisung einer bestimmten Unterkunft nicht nur zeitweise, sondern den ganzen Tag über eine geschützte Sphäre geboten wird (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 17.2.2017 – 9 B 209/17, Orientierungssatz 3.).
- In der Begründung weist das Gericht daraufhin: *„Soweit die Antragsgegnerin (= Gemeinde) ...geltend macht, dass der Antragsteller einen Notschlafplatz für 3 Nächte bekommen könne, erfüllt dies ebenfalls nicht den Unterbringungsanspruch des Antragstellers, der auf eine ganztägige Unterbringung gerichtet ist. Dieser Anforderung muss die Unterbringung schon deshalb entsprechen, weil den Obdachlosen nicht nur nachts, sondern auch tagsüber Schutz vor der Witterung zu bieten ist....“* (juris, Rn 13).

XII. Mindestanforderungen an die Unterbringung

VG Augsburg:

Als Anhaltspunkt für die Frage, ob eine Unterkunft noch als menschenwürdig im Sinne des Art. 1 Abs. 1 GG anzusehen ist, kann die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zur Obdachlosenunterbringung herangezogen werden. So wird z. B. als Faustregel einer obdachlosen Einzelperson **ca. 10 qm als Wohnfläche** zugestanden (B. v. 12.1.2015 – au 7 E 14.1792, Juris, Rn 43; VG Neustadt, B. v. 3.6.2014 – 5 L 469/14.NW).

XII. Mindestanforderungen an die Unterbringung

Zur **Belegungsdichte** hatte der Gemeindetag BW folgende Empfehlungen gegeben:

- | | |
|---|---------|
| ➤ Alleinstehende, Ehepaare oder Paare ohne Kinder | 1 Raum |
| ➤ Alleinstehende, Ehepaare oder Paare mit 1 Kind | 2 Räume |
| ➤ Alleinstehende, Ehepaare oder Paare mit 2 Kindern | 3 Räume |
| ➤ Alleinstehende, Ehepaare oder Paare mit 3-4 Kindern | 4 Räume |
| ➤ Alleinstehende, Ehepaare oder Paare mit > 4 Kindern | 5 Räume |

Nach den Empfehlungen des Sozialministeriums BW für das Obdachlosenwesen vom 10.06.1976 ist die Größe der Unterkunft so zu bemessen, dass Alleinstehenden mindestens 10 m² und Familien entsprechend mehr Raum zur Verfügung stehen.

XIII. Abgrenzung zu den Aufgaben des Sozialhilfeträgers

Unterschiedliche Aufgaben und Zuständigkeiten:

- Maßnahmen der Ordnungsbehörden dienen der **Gefahrenabwehr**. Es geht um die Beseitigung einer akuten Notlage und um die Verwirklichung des staatlichen Schutzauftrages für die Gewährleistung hochrangiger Individualrechtsgüter. Wegen ihres Überbrückungscharakters sollen sie nur ein vorübergehendes und befristetes Unterkommen einfachster Art ermöglichen.
- Demgegenüber ist es die Aufgabe des Sozialhilfeträgers, dem Betroffenen **auf Dauer** eine **Wohnung** zu verschaffen (so die ständige Rechtsprechung z. B. des VGH BW, VBIBW 1996, 233).

XIII. Abgrenzung zu den Aufgaben des Sozialhilfeträgers

Unterschiedliche Rechtsgrundlagen und Maßnahmen:

- Für Maßnahmen der Polizei- und Ordnungsbehörden (z. B. Einweisung in eine Notunterkunft, Regelung des Benutzungsverhältnisses, Umsetzung, Räumung, Beschlagnahme von privatem Wohnraum) gelten die Polizei- und Ordnungsgesetze der einzelnen Bundesländer. Maßgebend sind die Anforderungen des Polizei- und Ordnungsrechts.
- Zu den Aufgaben des Sozialhilfeträgers gehören durch die Gewährung von Sozialhilfeleistungen vor allem Maßnahmen zur Vermeidung der Obdachlosigkeit, so dass ordnungsrechtliche Schritte gar nicht erst erforderlich sind. Rechtsgrundlagen sind die Sozialhilfegesetze.

VIII. Abgrenzung zu den Aufgaben des Sozialhilfeträgers

- Grundsätzlich ist die obdachlosenpolizeiliche Unterbringungspflicht gegenüber dem Sozialrecht **nachrangig**. Der aus einer unfreiwilligen akuten Notlage gegebene vorübergehende Unterbringungsanspruch entfällt mit Blick auf vorrangige Sozialhilfeleistungen nur, wenn die drohende Obdachlosigkeit mit Hilfe des Sozialleistungsträgers in zumutbarer Weise und insbesondere in zumutbarer Zeit behoben werden kann (so OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13.7.2016 – OVG 1 M 21.16, juris, Rn 4 unter Bezugnahme auf VGH München, Beschluss vom 29.11.2010 – 4 CE 10.2519, 4 C 10. 2520, juris, Rn 2).
- Die Polizei- und Ordnungsbehörde muss aber immer dann einschreiten, wenn eine konkrete Gefahr für hochrangige Grund- und Menschenrechte besteht. Da die unfreiwillige Obdachlosigkeit im polizeirechtlichen Sinne eine erhebliche und gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt, muss die Polizei- und Ordnungsbehörde in diesen Fällen Maßnahmen zum Schutz dieser Rechte ergreifen – unabhängig von der Frage, ob sozialhilferechtliche Leistungsansprüche bestehen oder nicht. Der Vorrang der Sozialhilfe gilt somit in diesen Fällen m.E. nicht.