

# Wen(n) das letzte Netz nicht trägt

## Obdachlosigkeit und ordnungsrechtliche Unterbringung von Unionsbürger\*innen

Ausgeschlossen und diskriminiert?

Zur prekären sozialrechtlichen Lage von Unionsbürger\*innen

11. November 2021

## Wovon reden wir?



### Wohnungsnotfall – Wohnungslosigkeit – Obdachlosigkeit

Eine Person befindet sich in einem Wohnungsnotfall, wenn sie

- wohnungslos oder
- von Wohnungslosigkeit bedroht ist oder
- in unzumutbaren Wohnverhältnissen lebt

Wohnungslos ist, wer nicht über einen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum (oder Wohneigentum) verfügt.

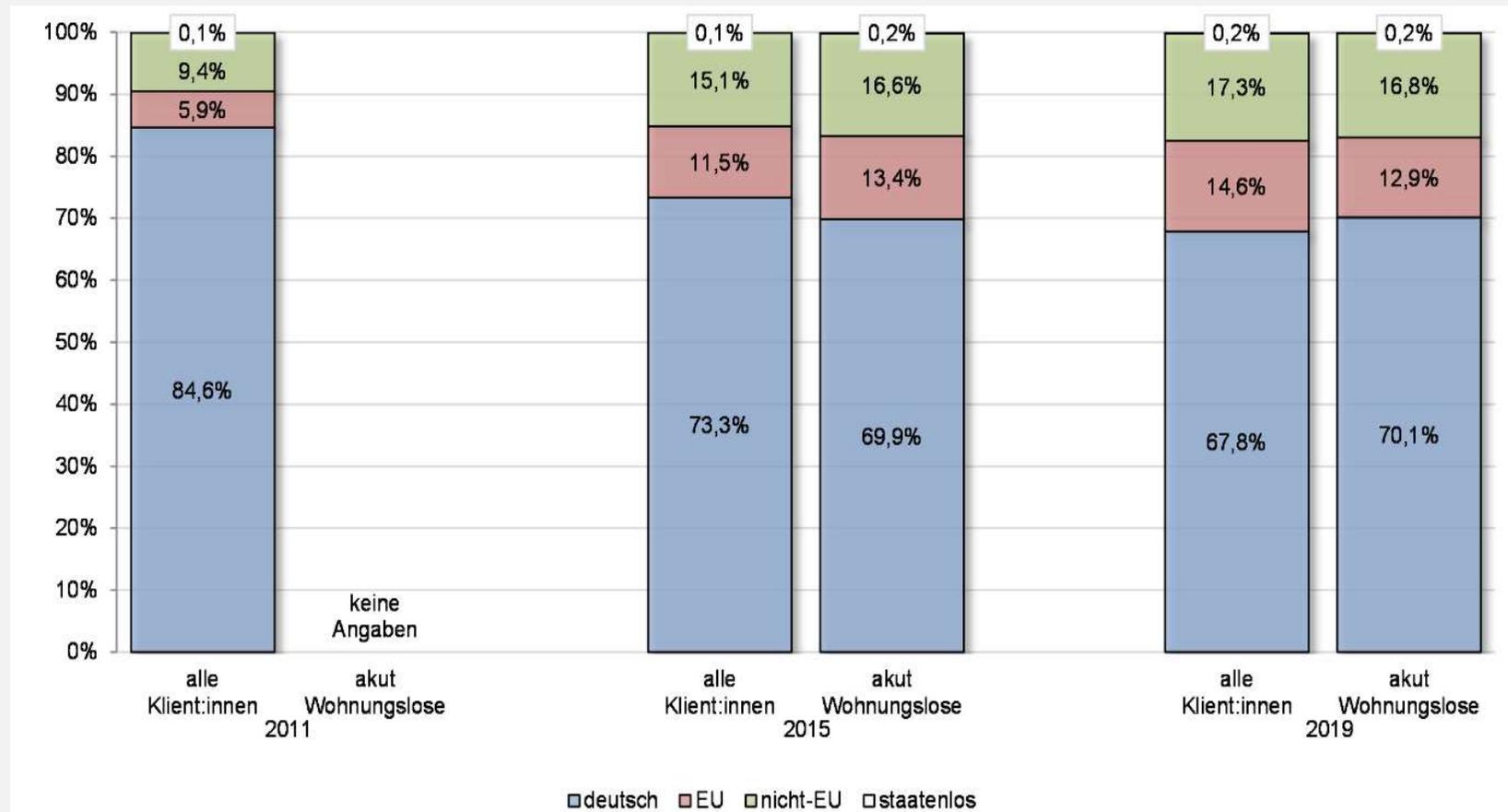
**Als obdachlos gilt, wer ohne jegliche Unterkunft (auf der Straße) leben muss.**

# Statistische Annäherung



- Die Jahresgesamtzahl der wohnungslosen Menschen umfasst ca. 237.000 Personen - ohne Einbezug wohnungsloser anerkannter Geflüchteter (2018).
- Ca. 41.000 Menschen leben im Laufe eines Jahres ohne jede Unterkunft auf der Straße.
- Ca. 40.000 Menschen (17% der Wohnungslosen) sind EU-Bürger:innen. Viele von ihnen müssen ohne jede Unterkunft auf der Straße leben. Sie prägen das Bild der „Straßenobdachlosigkeit“. Ihr Anteil an den Personen ohne jede Unterkunft auf der Straße beträgt in den Großstädten ca. 50%.

# Staatsangehörigkeit u. Versorgung durch freie Träger (2019)



# Grundgesetzliches



- Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.  
(Artikel 1, Abs. 1)
- Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.  
(Artikel 2, Abs. 2)
- Es sind fundamentale Rechte die jedem Menschen zustehen, ergo ist die Schutzverpflichtung unteilbar.

## (unfreiwillige) Obdachlosigkeit gefährdet die öffentliche Ordnung und Sicherheit, ...



- da fundamentale Individualrechte verletzt werden.

Wenn:

- a) keine Möglichkeit zur Selbsthilfe besteht
  - b) die Obdachlosigkeit unfreiwillig ist.
- Entsprechend muss polizeirechtlich vorgegangen werden, um die Gefahrenlage abzuwenden (Ordnungsbehördengesetz NRW) .
  - Zuständig ist jeweils die unterste Polizeibehörde – mehrheitlich die Ordnungsbehörde in Verantwortung der jeweiligen Gemeinde.

## Grundsätzliches



- Entscheidend ist nur die objektive akute Gefahrenlage, sozial- und Aufenthaltsrechtlichen Fragen sind in diesem Moment ohne Belang.
- Die Zuständigkeit für die Unterbringung liegt bei der Gemeinde, in der sich die obdachlose Person tatsächlich aufhält.
- Die Staatsbürgerschaft spielt keine Rolle.
- Der Unterbringungsanspruch besteht ganztägig und ganzjährig, er ist unabhängig von der Witterung.
- Der Unterbringungspflicht kann sich eine Kommune nicht mit Hinweis auf knappe oder fehlende Unterbringungskapazitäten entziehen.
- Die ordnungsrechtliche Unterbringung ist eine Nothilfeeinrichtung, die nicht auf Dauer angelegt ist, sondern eine Gefährdung der obdachlosen Person verhindern soll. Sie beendet nicht die Wohnungslosigkeit.

# Ordnungsrecht ist kein Sozialrecht



- Beide Rechtsgebiete müssen konsequent auseinandergehalten und voneinander getrennt werden.
- Das Ordnungsrecht ist gegenüber dem Sozialrecht nachrangig. In dem Sinne, dass es eintritt, wenn keine sozialrechtliche Absicherung besteht bzw. nicht erreicht werden kann.
- Die ordnungsrechtliche Unterbringungsverpflichtung kann nicht mit Verweis auf ein Nichtbestehen sozialrechtlicher Ansprüche verweigert werden.

# Ordnungsrecht ist kein Steuerinstrument im Aufenthaltsrecht



- Auch hier gilt: Beide Rechtsgebiete müssen konsequent auseinandergelassen und voneinander getrennt werden.

D.h.

- Bei der Gefahrenabwehr spielen aufenthaltsrechtliche Fragen und die Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes keine Rolle.
- Die Unterbringung kann nicht an einen Ausreisewillen gekoppelt werden.

# Sogwirkung im Ordnungsrecht? Mindestanforderungen und „Zivilisatorisches Minimum“



„Der Unterbringungsanspruch eines Obdachlosen nach § 14 Abs. 1 OBG NRW ist grundsätzlich auf die Unterbringung in einer menschenwürdigen Unterkunft gerichtet, die Schutz vor den Unbilden der Witterung bietet sowie Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt. Dabei müssen Obdachlose im Verhältnis zur Versorgung mit einer Wohnung weitgehende Einschränkungen hinnehmen.“ (OVG NRW, Beschluss vom 06. März 2020 – 9 B 187/20 –, juris)

„Ein hinreichend großer Raum, der genügend Schutz vor Witterungsverhältnissen bietet, wozu im Winter die ausreichende Beheizbarkeit gehört, hygienische Grundanforderungen wie genügend sanitäre Anlagen, also eine Waschmöglichkeit und ein WC, eine einfache Kochstelle und eine notdürftige Möblierung, wozu mindestens ein Bett und ein Schrank bzw. eine Kommode zählen, sowie die elektrische Beleuchtung.“ (Hess VGH, Urt. v. 25.06.1999, Az: 11 UE 3675/88)

# Realitätscheck



- Bereits von der EU-Zuwanderung bestand vielerorts – insbesondere in kleineren Kommunen – die Praxis, sich durch vertreibende Hilfe der ordnungsrechtlichen Unterbringungsverpflichtung zu entziehen.
- Mit der EU-Zuwanderung ist es zweifelsfrei zu einem Anstieg obdachloser Menschen gekommen. Damit wurde der Mangel an Notunterkünften offensichtlich. Die kommunalen Haushalte tragen die Kosten.
- Da insbesondere bei der Zuwanderung aus BG/RO auch Familien betroffen sind, zeigen sich die unzureichenden Bedingungen in den Notunterkünften.
- Als BAG W erfahren wir regelmäßig und bundesweit von Fällen in denen obdachlosen Menschen die ordnungsrechtliche Unterbringung unrechtmäßig verwehrt wird.

# Realitätscheck I – Leistungsanspruch



In der Behördenpraxis kommt es immer wieder dazu, dass eine ordnungsrechtliche Unterbringung davon abhängig gemacht wird, ob eine Leistungsberechtigung nach dem SGB besteht.

Ist das nicht der Fall, lehnen die Behörden den Unterbringungsanspruch ab, da eine ordnungsrechtliche Unterbringung ansonsten die sozialrechtliche Einschränkungen des Leistungsbezugs unterlaufen würde.

Die Behörde bringt, wenn überhaupt, nur für die Zeit bis zur Klärung des Leistungsanspruch unter.

## Realitätscheck II – Selbsthilfe durch Rückkehr



In der Verwaltungspraxis wird der Unterbringungsanspruch oft unter Berufung auf den Grundsatz des Vorrangs der Selbsthilfe eingeschränkt bzw. ausgeschlossen. Nach diesem Grundsatz ist jede obdachlose Person selbst verpflichtet, mit eigenen Mitteln die Obdachlosigkeit zu beseitigen. Kann sie durch eigenes Verhalten die Obdachlosigkeit beseitigen, sind staatliche Maßnahmen nicht erforderlich.

Zu den Selbsthilfemaßnahmen zählen vor allem die Unterbringung bei Verwandten oder Bekannten. Bei Unionsbürger\*innen wird häufig unterstellt, sie verfügten über diese Möglichkeit im Herkunftsland und könnten durch Rückkehr ihre Obdachlosigkeit beenden.

## Realitätscheck III – Freiwilligkeit



- Behörden nutzen den Aspekt der Freiwilligkeit, um den Unterbringungsanspruch zu versagen.
- Bei Unionsbürger\*innen wird die Freiwilligkeit dahingehend unterstellt, dass sie die Möglichkeit der Selbsthilfe (durch Ausreise) nicht wahrnehmen würden und lieber obdachlos in Deutschland lebten.

## Fazit



- Das Gesetz sieht vor, dass die ordnungsrechtliche Unterbringung als das letzte Netz zum Schutz von elementarsten Grund- und Menschenrechten jede Person in dieser Notlage trägt, d.h. selbstverständlich auch Unionsbürger\*innen.
- Im Handeln der Exekutive wird diese Schutzwirkung gegenüber Unionsbürger\*innen oftmals unzulässig unterlaufen.
- Gerichte die dieses Vorgehen legitimieren, leisten einen Kniefall vor der Politik und einen Beitrag zu einem „Polizeisozialrecht“ (K.-H. Ruder).
- Die sozialen Divergenzen innerhalb der Europäischen Union und die Verwerfungen die damit in deutschen Kommunen sichtbar werden, lassen sich nicht durch eine Rechtsprechung auf der Grundlage ausschließender Gesetze verdrängen.

# Notwendigkeiten



Grundsätzliche Gleichbehandlung aller von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen unabhängig von der Staatsangehörigkeit, striktes Auseinanderhalten von Ordnungsrecht mit Sozial- und Aufenthaltsrecht.

Uneingeschränkter Zugang von Unionsbürger\*innen zu Angeboten der Notversorgung.

Durchsetzung von Mindeststandards und deren Anhebung.

Eine Förderung und Unterstützung der Kommunen bei der Bereitstellung von Hilfen für Unionsbürger\*innen in Wohnungsnotfällen.

Abkehr vom Drohszenario ein hiesiges Anreizsystem erzeuge unkontrollierbare Sogwirkung auf alle Armen Europas.



**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**