

Herausgegeben von der



**BAG Wohnungslosenhilfe e.V.**



# Arbeitshilfen zum Obdachlosen- polizeirecht

Formulierungshilfen zur Geltendmachung und  
Durchsetzung des Anspruchs auf Zuweisung  
einer Notunterkunft

Karl-Heinz Ruder

MzW 67

## **IMPRESSUM**

**Arbeitshilfen zum Obdachlosenpolizeirecht.  
Formulierungshilfen zur Geltendmachung und Durchsetzung  
des Anspruchs auf Zuweisung einer Notunterkunft**

Heft 67  
Reihe Materialien zur Wohnungslosenhilfe

Autor: Rechtsanwalt/Stadtrechtsdirektor i. R. Karl-Heinz Ruder

Herausgeber:  
Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V.  
Waidmannsluster Damm 37, 13509 Berlin  
Tel (+49) 30-2 84 45 37-0  
info@bagw.de  
www.bagw.de

©2020 Printversion – BAG W-Verlag der Bundesarbeitsgemeinschaft  
Wohnungslosenhilfe e. V., Berlin

© 2024 Onlineversion – BAG W-Verlag der Bundesarbeitsgemeinschaft  
Wohnungslosenhilfe e. V., Berlin

ISBN 978-3-922526-86-5

# Vorwort

In den letzten Jahren hat in der BRD die Zahl der wohnungslosen Menschen stetig zugenommen. Nach einer Schätzung der BAG Wohnungslosenhilfe waren es im Jahre 2018 rund 678.000 Wohnungslose. Davon lebten rund 41.000 Personen ohne jegliche Unterkunft auf der Straße. Gegenüber dem Vorjahr 2017 bedeutete dies einen Anstieg von rund 4,2%. Betroffen von der Wohnungslosigkeit sind zunehmend Familien mit Kindern, insbesondere Alleinerziehende und junge Erwachsene. Aber auch die drohende Altersarmut der Generation der Billigjobber, der Solo-Selbständigen und anderer prekär beschäftigter Menschen ist besorgniserregend. Weiterhin sind es immer mehr freizügigkeitsberechtigte Unionsbürgerinnen und Unionsbürger und anerkannte bzw. geduldete Geflüchtete, die mangels bezahlbarem Wohnraum über kein „Dach über dem Kopf“ verfügen.

Nach den Grundsätzen des Polizei- und Ordnungsrechts stellt die (unfreiwillige) Obdachlosigkeit eine erhebliche und unmittelbare Gefahr für das polizeiliche Schutzgut der „öffentlichen Sicherheit“ dar. Im polizeirechtlichen Sinne handelt es sich um die höchste Gefahrenstufe für die bedrohten hochrangigen Rechtsgüter. Deshalb sind die Städte und Gemeinden als unterste, allgemeine Gefahrenabwehrbehörden verpflichtet, die Betroffenen zum Schutz ihrer Grund- und Menschenrechte unterzubringen. Jeder obdachlose Mensch hat gegenüber den Kommunen einen Rechtsanspruch auf Unterbringung, der notfalls vor den Verwaltungsgerichten geltend gemacht werden kann.

Viele Gemeinden bemühen sich, ihrer Pflichtaufgabe zur Unterbringung von Obdachlosen nach besten Kräften nachzukommen. Wegen der Vielzahl der betroffenen Personen stoßen sie oft an ihre Leistungsgrenzen. Leider gibt es aber auch Städte und Kommunen, die diese Aufgabe nicht, nur widerstrebend oder „nach eigenen Gesetzen“ erfüllen. Sie missachten dabei nicht nur fundamentale Grund- und Menschenrechte der betroffenen Obdachlosen, sondern verstoßen auch gegen grundlegende Verfahrens- und Verwaltungsvorschriften.

Die vorliegenden Arbeitshilfen wenden sich zum einen an die Menschen, die unmittelbar von der Obdachlosigkeit betroffen sind. Zum anderen richten sie sich an die Beschäftigten, HelferInnen und BeraterInnen der sozial- und karitativen Einrichtungen und Verbände, die sich für die Belange Obdachloser einsetzen. In zahlreichen Beispielen werden Formulierungshilfen, Ratschläge und praktische Hinweise zur Geltendmachung und Durchsetzung des Unterbringungsanspruchs gegeben. Gleichzeitig werden unter Heranziehung der aktuellen Rechtsprechung wichtige Informationen zur Rechtslage und zum Verfahren erteilt. Die rechtlichen Ausführungen zeigen deutlich, dass die Unterbringung von Obdachlosen – entgegen einer verbreiteten Verwaltungspraxis selbst in großen Städten – nicht jenseits oder außerhalb des (Polizei- und Ordnungs-) Rechts, sondern in einem rechtsstaatlichen und geordneten Verfahren zu erfolgen hat.

Mit der Herausgabe dieser Arbeitshilfen verbinden wir den Wunsch und die Hoffnung, dass möglichst viele – oder besser noch: **alle** Städte und Gemeinden ihre gesetzliche Aufgabe zur menschenwürdigen Unterbringung von Obdachlosen wahrnehmen und die dargestellten Grundsätze des Obdachlosenpolizeirechts beachten. Dann wird auch die Zahl der obdachlosen Menschen in unserem Lande entscheiden reduziert werden können.

Berlin / Emmendingen

Werena Rosenke  
von 2018 bis 2023 Geschäftsführerin  
BAG Wohnungslosenhilfe e.V.

Karl-Heinz Ruder  
Rechtsanwalt / Stadtrechtsdirektor i. R.

## Zur Nutzung der Formulierungshilfen

Die vorliegenden Arbeitshilfen zum Obdachlosenpolizeirecht bieten zahlreiche Ratschläge und praktische Hinweise zur Geltendmachung und Durchsetzung des Unterbringungsanspruchs unmittelbar von Obdachlosigkeit betroffener Menschen.

Ergänzt werden diese durch Formulierungshilfen, die in Form von editierbaren Dokumenten (Microsoft Word Dokumente) separat zur Verfügung stehen. Den Hinweis auf die jeweilige Formulierungshilfe finden Sie am Ende der einzelnen (Unter-)Kapitel der Arbeitshilfen.

Diese Dokumente stehen in einer Archivdatei (ZIP-Dateiformat) zur Verfügung und können von den Seiten der BAG Wohnungslosenhilfe unter folgendem Link heruntergeladen werden:

<https://www.bagw.de/de/publikationen/arbeitshilfen-ordnungsrecht>



Nach dem Download und dem Entpacken der Dateien, für die kein Passwort notwendig ist, können die einzelnen Dokumente für den jeweiligen Einzelfall angepasst und überarbeitet werden.

# Inhaltsübersicht

|   | Seite |
|---|-------|
| <b>I. Antragsmuster auf Zuweisung einer Notunterkunft</b> .....   | 7     |
| 1. Der Antrag einer Einzelperson .....  | 7     |
| 2. Beweisführung: Bestätigungsschreiben einer sozialen Einrichtung .....  | 9     |
| 3. Antrag einer Familie mit Kindern .....   | 10    |
| 4. Antrag einer Unionsbürgerin / eines Unionsbürgers .....  | 11    |
| 5. Antrag einer/eines anerkannten Geflüchteten .....  | 12    |
| <b>II. Sonderfälle bei der Antragstellung</b> .....   | 13    |
| 1. Der Streit um die örtliche Zuständigkeit .....   | 13    |
| 2. Die Zuweisung einer Unterkunft in privater Trägerschaft .....  | 13    |
| <b>III. Hinweise zum Verfahren bei Untätigkeit der Gemeinde</b> .....   | 15    |
| <b>IV. Widerspruch gegen die Ablehnung eines Zuweisungsantrags</b> .....  | 16    |
| 1. Einlegung des Widerspruchs zur Fristwahrung .....  | 17    |
| 2. Antrag auf Verlängerung der Begründungsfrist .....   | 17    |
| 3. Einlegung eines Widerspruchs gegen eine mündliche Ablehnung .....  | 17    |
| 4. Widerspruchsbegründung gegen einen schriftlichen Ablehnungsbescheid .....  | 18    |
| <b>V. Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO zur Zuweisung einer Unterkunft / Antrag auf Prozesskostenhilfe</b> ..... | 20    |
| 1. Der Antrag einer Familie mit Kindern .....   | 20    |
| 2. Beweisführung durch eidesstattliche Versicherung zum Nachweis der unfreiwilligen Obdachlosigkeit .....   | 21    |
| <b>VI. Einzelfragen zur Regelung des öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnisses</b> .....   | 22    |
| 1. Rechtsschutz gegen das Betreten einer Unterkunft .....   | 22    |
| 2. Rechtsschutz gegen ein Tierhaltungsverbot .....  | 23    |
| 3. Rechtsschutz bei Auseinandersetzungen zwischen Mitbewohnerinnen/Mitbewohnern .....   | 24    |
| 4. Der Anspruch auf Zuweisung einer Einzelunterkunft .....  | 25    |
| <b>VII. Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft</b> .....   | 27    |
| 1. Rechtsanspruch gegen die Zuweisung einer menschenunwürdigen Unterkunft (hier: unmöblierte Notunterkunft) .....                                     | 27    |
| 2. Die Verpflichtung zur Zuweisung einer menschenwürdigen Unterkunft (hier: der Anspruch auf Zuweisung einer barrierefreien Unterkunft) .....         | 28    |
| 3. Antrag auf Zuweisung einer gemeinsamen Unterkunft für eine Familie .....   | 29    |
| <b>VIII. Rechtsschutz gegen Räumungsverfügungen</b> .....   | 30    |
| 1. Räumung einer Unterkunft aufgrund nur mündlicher Anordnung .....   | 30    |
| 2. Rechtsschutz gegen eine (schriftliche) Räumungsverfügung .....   | 31    |
| 2.1 Einlegung/Begründung des Widerspruchs .....   | 31    |
| 2.2 Antrag auf Aussetzung der Vollziehung .....   | 32    |
| 2.3 Antrag an das Gericht auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs .....  | 33    |
| 2.4 Räumung der Unterkunft einer/eines suchtkranken Obdachlosen .....   | 33    |
| <b>IX. Rechtsschutz gegen eine Umsetzungsverfügung</b> .....  | 35    |
| <b>X. Rechtsschutz gegen die Gebührenerhebung für die Benutzung einer Notunterkunft</b> .....   | 37    |
| <b>Weiterführende Literatur</b> .....   | 39    |

# Abkürzungen

|                            |  |
|----------------------------|--|
| a. A.                      | anderer Ansicht  |
| Art.                       | Artikel  |
| Az                         | Aktenzeichen   |
| Bay VGH                    | Bayerischer Verwaltungsgerichtshof                                 |
| BGB                        | Bürgerliches Gesetzbuch  |
| B. v. 1.5.2020 – 12 N 18.9 | Beschluss vom 1.5.2020 – Aktenzeichen .....                        |
| BVwVfG                     | Bundesverwaltungsverfahrensgesetz                                  |
| bzw.                       | beziehungsweise  |
| DÖV                        | Die öffentliche Verwaltung, jur. Fachzeitschrift                   |
| DVBl                       | Deutsches Verwaltungsblatt, jur. Fachzeitschrift                   |
| EU                         | Europäische Union  |
| EV                         | Versicherung an Eides statt  |
| GG                         | Grundgesetz  |
| iHv                        | in Hundert von   |
| juris, Rn                  | Fundstelle einer Gerichtsentscheidung im Rechtsportal „juris“      |
| LVwVfG                     | Landesverwaltungsverfahrensgesetz                                  |
| h. M.                      | vorherrschende Meinung der Gerichte/Literatur                      |
| m.w.Nachw.                 | mit weiteren Nachweisen  |
| NVwZ                       | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, juristische Fachzeitschrift |
| NVwZ-RR                    | Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht                            |
| OVG                        | Oberverwaltungsgericht   |
| OVG NRW                    | Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen                         |
| OVG Sachsen                | Sächsisches Oberverwaltungsgericht                                 |
| PKH                        | Prozesskostenhilfe   |
| PZK                        | Postzustellungsurkunde   |
| Rn                         | Randnummer   |
| S                          | Satz   |
| sog.                       | sogenannt / sogenannte   |
| VG                         | Verwaltungsgericht   |
| VGH                        | Verwaltungsgerichtshof   |
| VGH BW                     | Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg                           |
| VGH KASSEL                 | Hessischer Verwaltungsgerichtshof                                  |
| VwGO                       | Verwaltungsgerichtsordnung   |
| VwVfG                      | Verwaltungsverfahrensgesetz (des Bundes / des betreff. Landes)     |
| ZPO                        | Zivilprozessordnung  |

# I. Antragsmuster auf Zuweisung einer Unterkunft

## Infos zur Rechtslage:

**Unfreiwillige Obdachlosigkeit** im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinne liegt nach h. M. vor (vgl. VGH BW, B.v. 27.11.2019 – 1 S 2192/19, juris, Rn 9):

1. Wenn ein Betroffener nicht über eine Unterkunft verfügt, die Tag und Nacht Schutz vor den Unbilden des Wetters bietet, Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt und den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung genügt (= Obdachlosigkeit).
2. Er (= der Betroffene) auf Grund freiwilligen, selbstbestimmten Willensentschlusses nicht ohne eine solche Unterkunft leben will (= **freiwillige** Obdachlosigkeit).
3. Er (= der Betroffene) sich nicht selbst helfen bzw. sich nicht selbst eine Unterkunft beschaffen kann (= Vorrang der Selbsthilfe).

Durch den Zustand der (unfreiwilligen) Obdachlosigkeit werden **hochrangige Rechtsgüter** wie das Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit, Gesundheit, Handlungsfreiheit, Schutz der Familie u. dgl. erheblich und unmittelbar beeinträchtigt. Diese hochrangigen Individualrechte werden gleichermaßen durch das Grundgesetz, durch die Freiheitsrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) aus dem Jahre 1950 und durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, Resolution 217 A (III) vom 10.12.1947 geschützt.

**Wegen der Gefährdung dieser fundamentalen Individualrechte beeinträchtigt die unfreiwillige Obdachlosigkeit das polizei- bzw. ordnungsrechtliche Schutzgut der öffentlichen Sicherheit. Zur Abwehr dieser Gefahr sind die Polizei- bzw. Ordnungsbehörden (= Gefahrenabwehrbehörden) verpflichtet, die unfreiwillige Obdachlosigkeit zu beseitigen.**

Zum Schutz dieser Rechte – sog. Jedermanns Grundrechte – besitzt jeder obdachlose Mensch – unabhängig von seiner Nationalität – einen (öffentlich-rechtlichen) **Anspruch auf Unterbringung**.

Eine **Pflicht** der Gefahrenabwehrbehörde **zum Einschreiten** besteht nur bei Fällen unfreiwilliger Obdachlosigkeit. Die Frage hängt vom **Willensentschluss des Betroffenen** ab. Beruht die Obdachlosigkeit auf einer selbstverantwortlichen, rechtlich anzuerkennenden freien Willensentscheidung, ist sie freiwillig. Es fehlt dann an einer polizeirechtlichen Gefahrenlage (VGH BW, B.v. 27.11.2019 – 1 S 2192/19, juris, Rn9).

Die Entscheidung über den Antrag auf Zuweisung einer Unterkunft erfolgt in einem förmlichen **Verwaltungsverfahren**, für das die jeweiligen landesrechtlichen Verwaltungsverfahrensgesetze gelten (VwVfG). Das Verfahren wird durch einen Antrag eingeleitet, über den die Polizei- bzw. Ordnungsbehörde innerhalb einer kurzen Frist durch einen (rechtsmittelfähigen) Bescheid zu entscheiden hat. Weigert sich eine Stadt/Gemeinde, einen Obdachlosen unterzubringen, kann der Anspruch vor den Verwaltungsgerichten eingeklagt werden.

## 1. Der Antrag einer Einzelperson

### Typischer Sachverhalt:

O war bisher in einer Notschlafstelle der .....gGmbH im Stadtgebiet von G untergebracht. Da er Ende März 2020 die Höchstdauer von 60 Nächten, die für seine Unterbringung festgesetzt worden war, erreicht hat, droht ihm ab Anfang April die Obdachlosigkeit.

## Was muss O machen, damit ihm die Gemeinde/Stadt G eine Unterkunft zuweist?

Die Gemeinde G ist als unterste allgemeine **Gefahrenabwehrbehörde** nach den Grundsätzen des Obdachlosenpolizeirechts verpflichtet, O zum Schutz seiner Grund- und Menschenrechte unterzubringen. Um das Verwaltungsverfahren in Gang zu bringen, muss O einen Antrag auf Unterbringung stellen.

### Formulierungsbeispiel:

➔ I-1 Antrag auf Zuweisung einer Unterkunft (Antrag einer Einzelperson)

### Praxistipps:

- In allen Fällen wird die Einreichung eines schriftlichen Antrags empfohlen, selbst wenn Behördenvertreter dies für nicht erforderlich halten oder davon abraten.
- Vor der Einreichung des **schriftlichen** Antrags sollte nach Möglichkeit eine Vorsprache bei der zuständigen Behörde erfolgen. Gegebenenfalls kann bei dieser Besprechung der schon vorbereitete (schriftliche) Antrag auf Unterbringung persönlich abgegeben werden.
- Der Antrag ist grundsätzlich an die **Gefahrenabwehrbehörde** zu adressieren. Jede Stadt/Gemeinde besitzt diese Zuständigkeit. Nach dem jeweiligen landesrechtlichen Polizei- oder Ordnungsgesetz wird die Gefahrenabwehrbehörde als Polizei-, Ordnungs-, Ortspolizei-, Sicherheits- oder Verwaltungsbehörde bezeichnet. Zuständig ist grundsätzlich nicht die Sozialbehörde oder ein Sozialamt, da diese Behörden keine polizeilichen Aufgaben/Befugnisse haben bzw. wahrnehmen.
- Der Antrag muss der Verwaltung von G **zugehen**. Am besten, er wird persönlich einem Beschäftigten übergeben (unter Anwesenheit eines Zeugen). Er kann auch per Post (z. B. mit Postzustellungsurkunde) zugestellt werden. Notfalls auch per Fax. Eine Zustimmung der Stadt G bzw. eines Beschäftigten zur Abgabe des Antrags ist nicht erforderlich. Das Verwaltungsverfahren beginnt mit der Bekanntgabe des Antrags bei G.
- Die Entscheidung über den Antrag auf Zuweisung einer Unterkunft erfolgt in einem formellen **Verwaltungsverfahren** nach den Bestimmungen des jeweiligen landesrechtlichen Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). Die meisten Bundesländer verfügen über ein eigenes Verwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) oder verweisen auf das Bundesverwaltungsverfahrensgesetz (BVwVfG).
- Für das Verfahren gelten bestimmte **Verfahrensgrundsätze**. § 10 Satz 2 VwVfG legt fest, dass das Verwaltungsverfahren „einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen ist“. Danach hat die Verwaltung alle unnötigen, im Verhältnis zur Bedeutung der Angelegenheit und der betroffenen Interessen nicht erforderlichen oder unangemessenen Maßnahmen im Verfahren zu unterlassen. Das sog. **Zügigkeitsgebot** verlangt, dass die Behörden die ihnen übertragenen Aufgaben „binnen angemessener Frist“ erledigen. Für den Bereich der Unterbringung von Obdachlosen bedeutet dieser Grundsatz, dass über einen Antrag auf Unterbringung in kurzer Zeit – also innerhalb von wenigen Tagen – zu entscheiden ist. Weiterhin gilt das sog. **Effizienzgebot**, also die Verpflichtung der Behörden zu einem effizienten Verwaltungshandeln.
- Die **Fristsetzung** sollte in jedem Fall vorgenommen werden, auch wenn nicht sicher ist, ob gegen einen ablehnenden Bescheid Rechtsbehelfe eingelegt werden. Die Frist ist notwendig, um nach ihrem Ablauf ein Gerichtsverfahren gegen G einleiten zu können.

- Die **Frist** darf nur wenige Tage betragen (max. 1–3 Tage nach Eintritt der Obdachlosigkeit). Denn sonst ist der Antrag nicht glaubwürdig.
- Mit dem Antrag muss der Antragsteller die Behörde davon überzeugen, dass die Voraussetzungen der (unfreiwilligen) Obdachlosigkeit vorliegen. Aus diesem Grund sollte der Sachverhalt ausführlich und zutreffend dargestellt werden. Soweit **Beweismittel** vorhanden sind (Kontoauszüge, Bescheide des Sozialamtes/Jobcenters/sonstige Bescheinigungen), sollten diese in Kopie beigelegt werden.
- Zum Nachweis sollte ein Antragsteller in jedem Fall den Zugang seines Antrags dokumentieren und eine Kopie des Antrags bei sich behalten.
- Ziel bzw. Abschluss des Verfahrens ist ein **Verwaltungsakt** – also die rechtsverbindliche Entscheidung der Behörde über den Zuweisungsantrag. Die Behörde ist verpflichtet, über einen Antrag auf Zuweisung einer Unterkunft zu entscheiden und dem Antragsteller in der Form eines Verwaltungsaktes (z. B. durch den Erlass eines Zuweisungs- oder eines Ablehnungsbescheids) ihre Entscheidung zukommen zu lassen.

## 2. Beweisführung: Bestätigungsschreiben einer sozialen Einrichtung

### Infos zur Rechtslage:

Jeder Antragsteller muss die Behörde davon überzeugen, dass bei ihm die Voraussetzungen einer **unfreiwilligen Obdachlosigkeit** vorliegen, also dass er:

- unfreiwillig obdachlos und somit gezwungen ist, sein Leben „im Freien“ zu verbringen, **und**
- zur Selbsthilfe nicht in der Lage ist, weil er nicht über eigenen Mittel verfügt, die (drohende) Obdachlosigkeit selbst zu beseitigen (Vorrang der Selbsthilfe).

Zum Nachweis dieser Voraussetzungen können alle denkbaren **Beweismittel**/Belege in Frage kommen (siehe auch Formulierungsbeispiele).

Nach § 26 Abs. 1 S. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) bedient sich die Behörde „*der Beweismittel, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen zur Ermittlung des Sachverhalts für erforderlich hält*“. Es gilt der **Grundsatz des „Freibeweises“**. Dies bedeutet, dass sich die Behörden **aller** Erkenntnismittel bedienen können, die entscheidungserheblich sein können. Dazu zählen Auskünfte jeder Art (Nr. 1), die Anhörung Beteiligter (Antragsteller, Zeugen) und deren schriftliche Äußerungen (Nr. 2), Urkunden wie Fotokopien, Lichtbilder, Tonband- und Videoaufnahmen, schriftliche Zeugenaussagen, Ergebnisprotokolle über Zeugenaussagen und dgl. Nach § 27 Abs. 1 VwVfG kommt das Beweismittel der **Versicherung an Eides Statt** im Verwaltungsverfahren nur **in Ausnahmefällen** in Betracht. Dieses Mittel sollte deshalb den Gerichtsverfahren vorbehalten bleiben.

Keines Beweises bedürfen allgemeinkundige (offenkundige) und amtskundige (behördenkundige) Tatsachen (vgl. § 291 ZPO). **Allgemeinkundig** sind solche Tatsachen, die in der Öffentlichkeit als feststehend angesehen werden wie z. B. allgemeine Erfahrungssätze und Tatsachen, über die sich jedermann ohne besondere Fachkenntnisse aus zuverlässigen Quellen unterrichten kann. Besteht z. B. in einer Stadt akute Wohnungsnot, muss diese Tatsache nicht erst noch in einem Antragsverfahren nachgewiesen werden. Die Forderung einer Behörde, in diesen Fällen noch Nachweise über eine intensive Wohnungssuche vorzulegen, wäre in diesem Fall unzulässig bzw. rechtsmissbräuchlich.

### Typischer Sachverhalt:

B, Beschäftigter einer karitativen Einrichtung, betreut die obdachlose alleinstehende O. Er hat sie vor ein paar Tagen in G in der Fußgängerzone kennengelernt. Nachdem ihm O ihr Leid geklagt hatte, versuchte B, zusammen mit O eine Bleibe zu finden. Verschiedene Vorsprachen und Telefonate bei privaten Organisationen waren aber erfolglos. B sieht daher nur die Möglichkeit, bei G einen Antrag auf Unterbringung zu stellen. Hierzu formuliert er folgendes Schreiben, das O in ihrem Antrag auf Zuweisung einer Unterkunft als Anlage beifügen kann:

#### Formulierungsbeispiel:

→  I-2 Bestätigungsschreiben einer sozialen Einrichtung

## 3. Antrag einer Familie mit Kindern

### Typischer Sachverhalt:

Die Familie F wohnte bisher in der Stadt G. Da der Ehemann M immer stärker dem Alkohol zusprach und zunehmend gewalttätig wurde, beschloss Ehefrau F, zusammen mit ihren beiden minderjährigen Kindern S und T, aus der gemeinsamen Wohnung auszuziehen. Kurzfristig konnten sie in einem Frauenhaus in G unterkommen. Längerfristig können sie dort aber nicht bleiben. Denn die Aufenthaltsdauer ist auf Grund der Vereinsstatuten auf wenige Wochen begrenzt. F sucht deshalb für sich und ihre beiden Kinder in G eine Unterkunft.

#### Formulierungsbeispiel:

→  I-3 Antrag auf Zuweisung einer Unterkunft (Antrag einer Familie mit Kindern)

### Praxistipp

Antragstellende sind in diesem Fall die Mutter F, aber auch ihre beiden Kinder S und T. Denn auch die Kinder besitzen einen Unterbringungsanspruch:

- Der Unterbringungsanspruch steht zunächst der F als Einzelperson zu.
- Darüber hinaus haben die Kinder jeweils ein eigenes Recht auf kindgerechte Unterbringung. Da sie noch minderjährig sind, werden sie in dem Verwaltungsverfahren von ihrer (sorgeberechtigten) Mutter vertreten. Die Behörde muss daher auch über die Anträge der beiden Kinder auf Unterbringung unter Berücksichtigung des Elternrechts und des Kindeswohls (mit-)entscheiden.
- Die Behörde muss daher nicht nur F, sondern auch S und T, vertreten durch F, einen Bescheid zustellen

(siehe auch Hinweise unter Ziffer I-1, Praxistipps, S.8)

## 4. Antrag einer Unionsbürgerin / eines Unionsbürgers

### Infos zur Rechtslage:

Im Unterschied zu anderen Ausländern benötigen **Unionsbürger** und Familienangehörige entgegen § 4 Abs. 1 S. 1 AufenthG keinen Aufenthaltstitel. Freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger (§ 2 Abs. 2 Nr. 1–5 und 7 FreizügG/EU) benötigen auch nicht mehr eine sog. **Freizügigkeitsbescheinigung** (§ 5 Abs. 1 FreizügG/EU a. F.). Jeder *Bürger der Europäischen Union* (Unionsbürger) besitzt somit das **Recht auf Einreise** und auf Aufenthalt in der Bundesrepublik (§§ 2, 3 FreizügG/EU). Dieses Recht kann nur durch die Feststellung des Nichtbestehens der Freizügigkeit nach § 5 Abs. 4 FreizügG/EU oder nach § 6 und § 2 Abs. 7 FreizügG/EU durch den Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt beendet werden. Solange dieser Widerruf durch einen entsprechenden Bescheid der zuständigen Ausländerbehörde nicht erfolgt ist, gilt für den in § 1 FreizügG/EU beschriebenen Personenkreis die **Vermutung der Freizügigkeit**.

Durch die unfreiwillige Obdachlosigkeit eines Unionsbürgers werden fundamentale Menschenrechte und somit das polizeiliche Schutzgut der öffentlichen Sicherheit konkret und unmittelbar gefährdet. Schutz gewähren insbesondere die Freiheitsrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) aus dem Jahre 1950 und das Diskriminierungsverbot des Artikel 18 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die EMRK gilt in der BRD als einfaches Bundesgesetz. Aus diesem Grund besitzen unfreiwillig obdachlose Unionsbürger grundsätzlich einen **Unterbringungsanspruch**.

In der Verwaltungspraxis wird dieser Unterbringungsanspruch oft unter Berufung auf den **Grundsatz des Vorrangs der Selbsthilfe** eingeschränkt bzw. ausgeschlossen. Nach diesem Grundsatz ist jeder Obdachlose selbst verpflichtet, mit eigenen Mitteln die Obdachlosigkeit zu beseitigen. Kann er durch sein eigenes Verhalten die Obdachlosigkeit beseitigen, sind staatliche Maßnahmen nicht erforderlich. Zu den Selbsthilfemaßnahmen zählen vor allem die Unterbringungsmöglichkeit bei Verwandten oder Bekannten im Herkunftsland.

Eine weitere wichtige Frage ist, ob ein (freizügigkeitsberechtigter) Unionsbürger nach den deutschen Sozialhilfegesetzen (SGB II oder XII) leistungsberechtigt ist. Bestehen keine Leistungsansprüche, wird in der Verwaltungspraxis oft nur ein Unterbringungsanspruch von wenigen Wochen bis zur Abklärung dieser Rechtsfrage angenommen (so z. B. OVG Berlin-Brandenburg, B. v. 11.4.2016 – OVG 1 S 1.16, OVG 1 M 2.16, juris, Rn 15 und 19).

**Hinweis: Ich habe erhebliche rechtliche Bedenken, ob bei freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern die Einschränkung bzw. der Ausschluss des Unterbringungsanspruchs bei der Nichtgewährung von Sozialleistungsansprüchen nach dem SGB II bzw. XII rechtmäßig ist (siehe dazu die Argumentation im Formulierungsbeispiel unter Ziffer I-4, rechtl. Beurteilung, III).**

### Typischer Sachverhalt:

Unionsbürger U, rumänischer Staatsangehöriger, reiste im Mai 2018 nach Berlin (B) ein. Während der Zeit von Dezember 2018 bis Juli 2019 war er bei einer Zustellagentur geringfügig beschäftigt. Er erhielt zuletzt bis Juli 2019 Leistungen des Jobcenters nach dem SGB II. Die anschließende Weiterbewilligung lehnte das Jobcenter mit Bescheid vom 3.8.2019 ab. Über den hiergegen erhobenen Widerspruch des U vom 6.8.2019 wurde noch nicht entschieden. Da U zum gegenwärtigen Zeitpunkt über keinerlei eigene Finanzmittel verfügt, hat der Träger der Wohneinrichtung „A.....“, in der U kurzfristig untergebracht war, die sofortige Kündigung ausgesprochen. Daraufhin hat U die Einrichtung am 15.8.2019 verlassen. Zurzeit lebt er notdürftig unter einer Brücke in der ..... Straße. Ein Bescheid über die Beendigung seines Freizügigkeitsrechts wurde von der zuständigen Ausländerbehörde bisher nicht erlassen. Da U nicht weiterhin sein Leben im Freien verbringen möchte, beantragt er bei der Stadt B die Zuweisung einer Unterkunft.

Bei einer Vorsprache teilt ihm das Bezirksamt von B mit, dass er selbst verpflichtet ist, seine Obdachlosigkeit zu beseitigen. Dies könne jederzeit durch eine „freiwillige“ Rückreise in sein Herkunftsland erfolgen. Wenn er in seinem Heimatland eine eigene oder gemietete Wohnung habe oder wenn er bei direkten Familienangehörigen unterkommen könne, sei ihm eine Rückreise zumutbar. Für diesen Fall bietet die Behörde ihm an, die Reisekosten für eine „freiwillige“ Rückreise zu übernehmen bzw. zu finanzieren (= sog. Rückreisoption). Zur Abklärung legt ihm die Behörde einen Fragebogen vor, in dem er ankreuzen kann, ob er bei Verwandten/Bekanntem unterkommen kann oder nicht.

Weiterhin weist ihn die Behörde daraufhin, dass eine ordnungsrechtliche Unterbringung entscheidend davon abhängt, ob er nach dem SGB leistungsberechtigt sei oder nicht. Ist unklar, ob Leistungen gewährt werden oder nicht, könne er nur solange untergebracht werden, bis diese Frage abgeklärt sei. Werden keine Sozialleistungen gewährt, bestehe kein Unterbringungsanspruch. Denn durch eine ordnungsrechtliche Unterbringung dürfen – so die Behörde – sozialrechtliche Einschränkungen des Leistungsbezugs nicht unterlaufen werden.

#### Formulierungsbeispiel:

➔ I-4 Antrag auf Zuweisung einer Unterkunft (Antrag eines Unionsbürgers)

## 5. Antrag einer/eines anerkannten Geflüchteten

### Infos zur Rechtslage:

In den meisten Bundesländern werden die Geflüchteten, deren Anträge auf Anerkennung eines Asyl- bzw. Duldungsrechts positiv beschieden wurden, im Wege der sog. Anschluss-Unterbringung untergebracht. Die **Anschluss-Unterbringung** regelt den Aufenthalt nach dem Abschluss – also anschließend an das Asylverfahren. Nach dem jeweiligen landesrechtlichen Gesetz über die Anschlussunterbringung, werden die anerkannten/geduldeten Flüchtlinge einer bestimmten Gemeinde zugewiesen. Diese Gemeinde hat dann die Aufgabe, diese Personen „unterzubringen“. Anzustreben ist hierbei eine wohnungsmäßige Versorgung (vgl. z. B. §§ 17, 18 Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) Baden-Württemberg vom 19.12.2013, GBl. 2013, 493). Gelingt dies nicht, weil z. B. in der Gemeinde, der ein Bürgerkriegsflüchtling zugewiesen wurde, akute Wohnungsnot besteht, bleibt dieser nur die Möglichkeit, diesen Personenkreis im Wege des Obdachlosenpolizeirechts nach den hier dargestellten Grundsätzen unterzubringen.

### Typischer Sachverhalt:

S ist 2018 aus ihrem Herkunftsland Syrien in die BRD geflohen. Ihrem Antrag auf Asyl wurde vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) entsprochen. Nach dem Abschluss des Asylverfahrens konnte sie zunächst bei Bekannten in der Gemeinde G, der sie nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz zugewiesen wurde, wohnen. Als dies wegen eines Familiennachzugs nicht mehr länger möglich war, wendet sie sich an G und beantragt die Zuweisung einer Wohnung/Unterkunft. S war immer wieder geringfügig beschäftigt, zuletzt bei der Firma ..... in ..... Zurzeit ist sie arbeitslos und bezieht Arbeitslosengeld in Höhe von ..... Euro.

#### Formulierungsbeispiel:

➔ I-5 Antrag auf Zuweisung einer Unterkunft (Antrag eines anerkannten Geflüchteten)

## II. Sonderfälle bei der Antragstellung

### 1. Der Streit um die örtliche Zuständigkeit

#### Typischer Sachverhalt:

Nachdem O längere Zeit in einer Unterkunft der Gemeinde N untergebracht war, beabsichtigt er, N zu verlassen und künftig in der benachbarten Gemeinde G zu leben. Er beantragt deshalb bei G die Zuweisung einer Unterkunft. Bei seiner Vorsprache weist der Beschäftigte des Ordnungsamtes daraufhin, dass G nicht zuständig sei. Da O längere Zeit in N gelebt habe und dort auch polizeilich gemeldet gewesen sei, wäre für seine Unterbringung ausschließlich diese Gemeinde – und nicht G – zuständig. Schließlich sei er ja auch dort obdachlos geworden. Außerdem sei es rechtsmissbräuchlich, gerade in G seine Unterbringung zu beantragen, da er zu dieser Gemeinde keinerlei Beziehungen habe.

**Welche Gemeinde – N oder G – muss ihn unterbringen?**

#### Infos zur Rechtslage:

Die Frage, welche Gemeinde – N oder G – zuständig ist, richtet sich nach der örtlichen Zuständigkeit einer Polizei- bzw. Ordnungsbehörde. In den landesrechtlichen Polizei- und Ordnungs- bzw. in den Verwaltungsverfahrensgesetzen finden sich Bestimmungen, die dieses Problem lösen. Anknüpfungspunkt ist grundsätzlich der Ort, an welchem eine polizeiliche Aufgabe wahrzunehmen ist, also der Ort, wo die Gefahr für die öffentliche Sicherheit droht. In Bayern z. B. richtet sich die örtliche Zuständigkeit auf der Grundlage von Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 Landesstraf- und Verwaltungsverfahrensgesetz (LStVG) in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) danach, „*wo der entscheidende Anlass für die Amtshandlung hervortritt*“, also die zu schützenden Interessen gefährdet oder verletzt werden. Alle Bundesländer haben ähnliche Vorschriften. Nach diesen Grundsätzen liegt die örtliche Zuständigkeit für die Behebung der mit einer unfreiwilligen Obdachlosigkeit einhergehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit (nur) in der Gemeinde, **wo sich ein obdachloser Antragsteller tatsächlich aufhält und wo er seine Unterbringung beantragt** (h.M., VGH BW, B. v. 23.9.2019 – 1 S 1698/19, Leitsatz 1.; Bay VGH, B.v.14.8.2019 – 4 CE 19.1546, Leitsatz; VG Freiburg B.v.14.11.2019 – 6 K 3484/19, Leitsatz 2).

Im Übrigen kann ein Obdachloser selbst bestimmen, an welchem Ort er untergebracht werden will. Denn ihm steht wie jedem anderen Menschen das **Grundrecht auf Freizügigkeit** nach Art. 11 Abs. 1 GG zu.

Weigert sich die Gemeinde G, wie im Sachverhalt angegeben, O unterzubringen, muss O die Gründe, die für die Zuständigkeit von G sprechen, in seinem Antrag auf Unterbringung wie folgt vortragen:

#### Formulierungsbeispiel:

→ II-1 Streit um die örtliche Zuständigkeit

### 2. Die Zuweisung einer Unterkunft in privater Trägerschaft

#### Typischer Sachverhalt:

Die obdachlose F beantragt bei der Gemeinde G ihre Unterbringung. Da die Gemeinde keine gemeindeeigenen Unterkünfte betreibt, teilt sie F bei einer Vorsprache mündlich mit, dass sie in einem von der gemeinnützigen Einrichtung (<Name/Adresse>) betriebenen Frauenwohnheim vorübergehend unterkommen

kann und übergibt ihr einen Wohnungsberechtigungsschein. F begibt sich daraufhin zu dieser Einrichtung. Vor Ort stellt sie fest, dass sie sich in dieser Einrichtung einen einzigen Raum mit einer Größe von 18 qm gemeinschaftlich noch mit zwei anderen erwachsenen Frauen teilen soll.

### Was kann F machen?

#### Infos zur Rechtslage:

Sachlich zuständig für die Unterbringung der F ist unverändert die Gemeinde G. Der Unterbringungsanspruch der F gegenüber G bleibt bestehen bzw. erlischt nicht, wenn G private Anbieter mit der Unterbringung beauftragt. Als Gefahrenabwehrbehörde ist und bleibt sie vielmehr während der gesamten Dauer der Obdachlosigkeit der F sowohl für deren Unterbringung (= Erfüllung des Unterbringungsanspruchs) als auch für die Einhaltung der Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung verantwortlich.

Bei der Unterbringung durch private Unterkunftsträger müssen drei Rechtsverhältnisse unterschieden werden:

- das öffentlich-rechtliche Verhältnis der obdachlosen F zur Gemeinde (G). Als Gefahrenbehörde ist G zu einer menschenwürdigen Unterbringung verpflichtet, F besitzt (nur) gegenüber G den Unterbringungsanspruch aus dem Ordnungsrecht.
- **Privatrechtliches Auftragsverhältnis** zwischen der Gemeinde und dem privaten Träger. G beauftragt den Träger, an ihrer Stelle die Unterbringung zu organisieren bzw. durchzuführen. G hat hierbei sicherzustellen, dass während der gesamten Dauer des Nutzungsverhältnisses die Mindestanforderungen an eine öffentlich-rechtliche Unterbringung eingehalten werden.
- **Privatrechtliches Nutzungsverhältnis** zwischen dem Träger der Einrichtung und dem Obdachlosen als Bewohner der Einrichtung. Ein Obdachloser, der von der Gemeinde eine private Unterkunft zugewiesen bekommt, muss grundsätzlich die Nutzungs- bzw. Geschäftsbedingungen des privaten Trägers akzeptieren. Diese dürfen aber nicht die ordnungsrechtlichen Mindeststandards einer menschenwürdigen Unterbringung unterlaufen bzw. missachten. Die Gemeinde ist dafür verantwortlich, dass diese Bedingungen eingehalten werden und muss sie auch gegenüber dem privaten Träger durchsetzen.

#### Formulierungsbeispiel:

→ II-2 Antrag auf Zuweisung einer menschenwürdigen Unterkunft in privater Trägerschaft

## III. Hinweise zum Verfahren bei Untätigkeit der Gemeinde

### Typischer Sachverhalt:

Der obdachlose O hat bei der Gemeinde G schriftlich seine Unterbringung zur Beseitigung seiner unfreiwilligen Obdachlosigkeit beantragt. Leider bekommt er von G keine Antwort – weder schriftlich noch mündlich. Als er bei G nachfragt, erhält er nur die Auskunft, dass der Vorgang in Bearbeitung sei.

### Wie kann O die Gemeinde zwingen, seinen Antrag zu bearbeiten?

#### Infos zur Rechtslage:

Mit seinem (am besten: schriftlichen) Antrag auf Zuweisung einer Unterkunft hat O ein formelles Verwaltungsverfahren in Gang gesetzt. Nach den Bestimmungen des jeweiligen einschlägigen landesrechtlichen Verwaltungsverfahrensgesetzes hat O nach dem Zügigkeitsgebot einen Anspruch darauf, dass G innerhalb kurzer Zeit über seinen Antrag durch einen entsprechenden Bescheid (= Verwaltungsakt) entscheidet – also entweder dem Antrag stattgibt (= Erlass eines Zuweisungsbescheids) oder ihn ablehnt (Ablehnungsbescheid) (siehe auch Praxistipps unter Ziffer I.1).

Durch eine Fristsetzung schon im Antrag auf Zuweisung einer Unterkunft muss O klarstellen, dass er auf den umgehenden Erlass eines schriftlichen Bescheids besteht (siehe Formulierungsbeispiel I.1).

Wird dieser Bescheid nicht innerhalb der gesetzten Frist erlassen, kann O der Gemeinde vor der Einleitung gerichtlicher Schritte eine allerletzte Frist zur Entscheidung einräumen:

#### Formulierungsbeispiel:

→  III-1 Formulierungsbeispiel für eine letztmalige Fristsetzung

#### Praxistipps:

- Die Drohung mit der Einleitung weiterer rechtlicher Schritte bzw. der Einschaltung des Verwaltungsgerichts sollte in jedem Fall erfolgen. Der Antragsteller geht dadurch keinerlei Rechtsbindungen oder Verpflichtungen ein – nach dem ergebnislosen Ablauf der Frist kann O immer noch überlegen, ob und welche Schritte er einleitet. Will er vor das Verwaltungsgericht gehen, muss er vorher die Gemeinde auf diese Absicht hinweisen, damit diese weiß, was auf sie zukommen kann (siehe Formulierungsbeispiel).
- Hat O der Gemeinde in seinem ersten Antrag auf Unterbringung keine Frist zur Entscheidung über den Antrag gestellt, kann er diese Fristsetzung jederzeit nachholen:

#### Formulierungsbeispiel:

→  III-2 Formulierungsbeispiel für eine nachträgliche Fristsetzung

## IV. Widerspruch gegen die Ablehnung eines Zuweisungsantrags

### Infos zur Rechtslage:

Durch die **Einlegung eines Widerspruchs** (= Rechtsbehelf) erreicht ein Antragsteller, dass die Rechtmäßigkeit der Entscheidung einer Gemeinde über seinen Unterbringungsantrag auf der Verwaltungsebene nochmals überprüft wird. Das Verfahren dient somit der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und dem Rechtsschutz eines Antragstellers. Zuständig für die Überprüfung ist grundsätzlich die Behörde, die einen Bescheid erlassen hat (Ausgangsbehörde) bzw. die nächst höhere Verwaltungsbehörde, die über den Widerspruch zu entscheiden hat (= Widerspruchsbehörde). Die Einlegung eines Widerspruchs ist darüber hinaus immer Voraussetzung für ein gerichtliches Vorgehen gegen einen Bescheid einer Gemeinde (siehe im Einzelnen Ruder/Bätge, Obdachlosigkeit, 2. Aufl. 2018, Seite 152 ff.).

Der **Widerspruch** ist **schriftlich** oder **zur Niederschrift** grundsätzlich bei der Behörde zu erheben, die die Einweisungsverfügung erlassen hat (sog. Ausgangsbehörde). Zur Wahrung der **Schriftform** reichen auch Telegramm, Fernschreiben und Telefax, E-Mail nur unter den Voraussetzungen des § 3 a VwVfG. Wird der Widerspruch durch Niederschrift bei der Behörde erhoben, muss der Rechtsbehelf in Anwesenheit des Widerspruchsführers von einem hierzu befugten Beschäftigten zu Protokoll genommen werden. Eine gegenüber dem Sachbearbeiter mündlich abgegebene Erklärung, mit der Verfügung nicht einverstanden zu sein, reicht nicht aus – auch dann nicht, wenn über die Vorsprache nachträglich ein Aktenvermerk gefertigt wird; Voraussetzung für die wirksame Einlegung ist vielmehr, dass der Widerspruch in Anwesenheit des Widerspruchsführers zu Protokoll gegeben wird.

Nach **§ 70 Absatz 1 Satz 2 VwGO** kann der Widerspruch auch bei der Widerspruchsbehörde eingelegt werden.

Der Widerspruch muss innerhalb der angegebenen **Widerspruchsfrist** (1 Monat, vgl. §§ 70 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 58 Abs. 1 VwGO) eingelegt werden. Ist dem Bescheid keine ordnungsgemäße Rechtsbehelfsbelehrung beigelegt, gilt eine Widerspruchsfrist von 1 Jahr (vgl. § 58 Abs. 2 VwGO). Die Fristwahrung ist wesentliche Voraussetzung für eine eventuelle spätere Klage.

Die Einlegung des Widerspruchs gegen eine Ablehnungsverfügung ist erforderlich, damit der Bescheid nicht bestandskräftig wird. Denn nach Ablauf Rechtsbehelfsfrist ist der Bescheid gültig, selbst wenn er nicht rechtmäßig ist. Dann besteht auch keine Möglichkeit mehr, ihn vor Gericht anzufechten. Zur Wahrung der Rechte eines Betroffenen ist deshalb die Einlegung eines Widerspruchs unumgänglich.

Erfahrungsgemäß entscheidet die Verwaltung nicht innerhalb kurzer Zeit über einen Widerspruch. Es kann Monate dauern, bis eine Entscheidung ergeht. Über das Widerspruchsverfahren kann der Unterbringungsanspruch daher nicht rasch durchgesetzt werden. Eine umgehende Entscheidung kann nur durch den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung beim Verwaltungsgericht erreicht werden.

Die Einschaltung eines Rechtsanwalts ist zur Einlegung eines Widerspruchs nicht erforderlich. Kosten entstehen nur, wenn der Widerspruch als unzulässig (z. B. wegen Fristablaufs) oder unbegründet zurückgewiesen wird. In diesem Fall entsteht regelmäßig eine **Widerspruchsgebühr**, die von der Behörde auf Grund einer Verwaltungsgebührensatzung festgesetzt wird. Gegebenenfalls sind noch die der Behörde durch die Beauftragung eines Rechtsanwalts entstandenen Kosten (Rechtsanwaltsgebühren) zu erstatten.

## 1. Einlegung des Widerspruchs zur Fristwahrung

### Typischer Sachverhalt:

Der Obdachlose O hat bei der Gemeinde G schriftlich seine Unterbringung beantragt.

Obwohl nach Auffassung von O die Voraussetzungen der unfreiwilligen Obdachlosigkeit vorliegen, lehnt G die Unterbringung ab. In dem Ablehnungsbescheid, der O zugestellt wird, weist die Behörde darauf hin, dass O nach Auffassung der Behörde nicht genug getan hat, um selbst eine Unterkunft zu finden. Dem Ablehnungsbescheid ist eine Rechtsbehelfsbelehrung beigelegt, wonach O die Möglichkeit hat, innerhalb einer Frist von einem Monat nach Bekanntgabe Widerspruch gegen den Bescheid einzulegen.

**O will sich gegen diesen Bescheid wehren. Er muss deshalb gegen den Bescheid Widerspruch einlegen.**

### Formulierungsbeispiel:

→  IV-1 Einlegung des Widerspruchs zur Fristwahrung

## 2. Antrag auf Verlängerung der Begründungsfrist

### Typischer Sachverhalt:

Der obdachlose O hat gegen den Ablehnungsbescheid der Gemeinde Widerspruch eingelegt (siehe Formulierungsbeispiel IV-1). Danach hat ihn die Behörde aufgefordert, seinen Widerspruch zu begründen und hierfür eine Frist gesetzt. O kann diese Frist nicht einhalten. Die Behörde droht damit, den Widerspruch als unbegründet zurückzuweisen, wenn O nicht bis spätestens zum <Datum> eine schriftliche Begründung vorlegt.

### Infos zur Rechtslage:

Das Gesetz schreibt nicht vor, bis wann eine Begründung des Widerspruchs vorzulegen ist. Die Behörde kann eine Frist setzen und damit drohen, nach ihrem Ablauf den Widerspruch auch ohne Vorlage einer Begründung zurückzuweisen. Dann kann es sich die Behörde einfach machen und die Gründe im Ablehnungsbescheid wiederholen. Denn neue Gesichtspunkte wurden von dem Widerspruchsführer nicht vorgetragen. Aus diesem Grund wird empfohlen, entweder fristgemäß den Widerspruch zu begründen – oder nochmals eine Verlängerung zu beantragen.

### Formulierungsbeispiel:

→  IV-2 Antrag auf Verlängerung der Begründungsfrist

## 3. Einlegung eines Widerspruchs gegen eine mündliche Ablehnung

### Typischer Sachverhalt:

O hat bei der Gemeinde G schriftlich seine Unterbringung zur Beseitigung seiner Obdachlosigkeit beantragt. Nachdem er von G nichts mehr gehört hatte, begab er sich ins Rathaus. Bei der Vorsprache teilte ihm der zuständige Mitarbeiter M definitiv mit, dass er seinen Antrag hiermit ablehne. Denn die Gemeinde verfüge nicht mehr über weitere Unterkünfte. Auf Anfrage des O wies M daraufhin, dass diese Entscheidung endgültig sei; eine schriftliche Begründung halte er dagegen für nicht notwendig.

## Infos zur Rechtslage:

Verwaltungsakte – wie hier die **Ablehnung eines Unterbringungsantrags** – können wegen der **Formfreiheit** grundsätzlich auch **mündlich** erteilt werden (vgl. § 37 Abs. 2 Satz 2 VwVfG). In der Ablehnung durch M ist daher die Entscheidung über den Antrag getroffen worden. Zwar macht es sich hier M sehr einfach, denn der schriftliche Erlass einer Ablehnungsverfügung gehört zu einem rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahren. Dennoch ist seine mündliche Entscheidung als rechtsverbindlicher Verwaltungsakt anzusehen.

Nach § 37 Abs. 2 Satz 3 VwVfG ist ein **mündlicher Verwaltungsakt** schriftlich ..... zu **bestätigen**, „wenn hieran ein berechtigtes Interesse besteht und der Betroffene dies unverzüglich verlangt“. Als Antragsteller hat O grundsätzlich immer ein berechtigtes Interesse, dass die Verwaltung die Gründe für ihre Ablehnung schriftlich mitteilt. Wegen der geforderten „Unverzüglichkeit“ ist es am besten, wenn O noch bei der Vorgesprache auf einer schriftlichen Bestätigung besteht.

Da der Widerspruch schriftlich eingelegt werden muss, sollte O umgehend gegen den mündlichen Bescheid Widerspruch einlegen und eine schriftliche Begründung verlangen:

### Formulierungsbeispiel:

→  **IV-3** Einlegung eines Widerspruchs gegen eine mündliche Ablehnung

## 4. Begründung des Widerspruchs gegen einen Ablehnungsbescheid

### Typischer Sachverhalt:

Die alleinstehende F wohnt zusammen mit ihren Kindern S und T (1 und 5 Jahre alt) in der Gemeinde G, .....-Straße, Nr. ...., in einer Mietwohnung. Da im Zusammenhang mit der Trennung der Eheleute erhebliche Mietschulden angefallen sind, wurde der Mietvertrag gekündigt und die Zwangsräumung betrieben. Der Termin für die Zwangsräumung wurde vom Gerichtsvollzieher auf den <Datum> festgesetzt.

Da der Vermieter auf der Durchführung der Zwangsräumung besteht, muss davon ausgegangen werden, dass die Zwangsräumung, wie vorgesehen, stattfinden und die Familie F unmittelbar danach obdachlos wird. Denn Frau F und ihre beiden Kinder haben keine Möglichkeit, auf dem freien Wohnungsmarkt eine Wohnung anzumieten. Alle diesbezüglichen Bemühungen waren erfolglos. Auch der zuständige Sozialhilfeträger konnte nicht helfen.

Unter Darstellung des Sachverhalts hat F bei der Gemeinde G schriftlich die Unterbringung ihrer Familie beantragt. Überraschenderweise erhielt sie daraufhin schon nach wenigen Tagen einen Ablehnungsbescheid. Zur Begründung weist G daraufhin, dass sie über keine geeigneten Unterkünfte verfüge und deshalb F mit ihren beiden Kindern nicht unterbringen könne.

### Was muss F zur Durchsetzung Ihres Unterbringungsanspruchs machen?

### Formulierungsbeispiel:

→  **IV-4** Begründung des Widerspruchs gegen einen Ablehnungsbescheid

### Praxistipp:

Nach der Einlegung des Widerspruchs gibt es für F drei Möglichkeiten, wie das Verfahren weitergeht:

- Die Ausgangsbehörde (G) hebt ihre Ablehnungsverfügung auf und weist F und ihre Kinder in eine angemessene Unterkunft ein. In diesem Fall hat G die Kosten des Widerspruchsverfahrens, insbesondere eventuell entstandene Rechtsanwaltsgebühren von F, zu tragen.
- G äußert sich nicht. Dann bleibt F nur nach Ablauf der gesetzten Frist der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO beim Verwaltungsgericht (siehe Formulierungsbeispiel IV-4). Für die Zulässigkeit dieses Gerichtsverfahrens ist die Einlegung des Widerspruchs zwingende Voraussetzung.
- Eher unwahrscheinlich: Die Widerspruchsbehörde weist umgehend den Widerspruch als unbegründet zurück. Dann bleibt F nur die Möglichkeit, innerhalb der genannten Frist gegen den Ablehnungsbescheid in der Gestalt des Widerspruchsbescheids Klage vor dem Verwaltungsgericht zu erheben mit dem Ziel, G zur Unterbringung über das Gericht zu zwingen.

## V. Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO zur Zuweisung einer Unterkunft / Antrag auf Prozesskostenhilfe

### 1. Der Antrag einer Familie mit Kindern

#### Typischer Sachverhalt:

Im Zusammenhang mit der Trennung von ihrem Ehemann droht der in der Gemeinde G wohnenden F und ihren beiden Kindern S und T die Zwangsräumung ihrer Mietwohnung. Nach dem Erlass eines entsprechenden Räumungsurteils wurde auf Betreiben des Vermieters vom beauftragten Gerichtsvollzieher der Räumungstermin auf ein bestimmtes Datum festgelegt. Alle Gespräche der F mit der zuständigen Gemeinde G, ihr zur Vermeidung der drohenden unfreiwilligen Obdachlosigkeit eine Notunterkunft für sich und ihre Kinder unmittelbar nach der Zwangsräumung zur Verfügung zu stellen, waren erfolglos. Ein schriftlicher Antrag der F auf Zuweisung einer Unterkunft wurde von G nicht innerhalb der gesetzten Frist beantwortet. Bei einem Telefonat weist die Gemeinde darauf hin, dass sie F nicht unterbringen kann, da sie über keinerlei geeignete Unterkunft verfüge. F und ihren Kindern droht deshalb nach der Zwangsräumung die (unfreiwillige) Obdachlosigkeit.

**Was können F und ihre Kinder machen, um die Gemeinde zu verpflichten, sie unterzubringen?**

#### Infos zur Rechtslage:

Da sich die Gemeinde weigert, die Familie F unterzubringen, hat diese nur die Möglichkeit, ihren Unterbringungsanspruch gerichtlich geltend zu machen. Da die Angelegenheit eilbedürftig ist, muss sie beim Verwaltungsgericht den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO stellen. Ziel des Antrags ist, dass die Gemeinde durch das Gericht dazu verurteilt wird, F und ihre Kinder umgehend in eine Notunterkunft einzuweisen. In diesem **einstweiligen Rechtsschutzverfahren** entscheidet das Gericht innerhalb weniger Tage, ob G verpflichtet ist, F eine Unterkunft zuzuweisen.

Für dieses Verfahren besteht **kein Anwaltszwang**. Den Antrag kann jede (volljährige) Person schriftlich beim Verwaltungsgericht einreichen oder zur Niederschrift bei der Geschäftsstelle des Verwaltungsgerichts stellen. Trotzdem wird in allen Fällen die Beauftragung eines Rechtsanwalts (Fachanwalt für Verwaltungsrecht) empfohlen.

Der Antrag der F wird vom Gericht umgehend an die Gemeinde zur Anhörung geschickt. Die Gemeinde muss sofort ihre Stellungnahme zusammen mit den Akten an das Gericht senden. Die Antragstellerin (F) erhält eine Kopie dieser Stellungnahme mit der Möglichkeit, sich dazu zu äußern. Das Gericht entscheidet dann durch Beschluss. Bei klarer Sach- und Rechtslage kann die Entscheidung des Gerichts binnen einer Frist von wenigen Tagen eingeholt werden.

#### Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe

Die **Prozesskostenhilfe** (PKH) ist eine staatliche Fürsorgeleistung. Sie soll dem Antragsteller/Kläger, der aus finanziellen Gründen die Kosten eines Gerichtsverfahrens (= eigene Anwaltskosten, Gerichtsgebühren) nicht oder nur teilweise aufbringen kann, die Anrufung des Gerichts ermöglichen. Sie wird von den Verwaltungsgerichten unter denselben Bedingungen wie im Zivilprozess gewährt (vgl. § 166 VwGO). Die Kosten einer eigenen anwaltlichen Vertretung werden dann übernommen, wenn das Gericht dem Antragsteller einen Rechtsanwalt beordnet. Auf die Bewilligung besteht ein Rechtsanspruch, wenn die Voraussetzungen des § 114 ZPO erfüllt sind.

Erforderlich ist immer ein schriftlicher **Antrag**. Dieser muss enthalten:

- eine persönliche Erklärung des Antragstellers/Klägers, dass er nach seinen persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht, nur zum Teil oder nur in Raten aufbringen kann. Zum Nachweis sind Angaben z. B. über Familienverhältnisse, Beruf, Vermögen, Einkommen und Verpflichtungen erforderlich. Regelmäßig erfolgt der Nachweis durch Vorlage eines entsprechenden Formulars oder Abgabe einer entsprechenden eidesstaatlichen Versicherung.
- die Behauptung, dass die beabsichtigte Rechtsverteidigung (= eingereichter Antrag/Klage) hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet. Dieser Nachweis kann durch den Verweis auf die Darstellung des Sachverhaltes und auf die rechtliche Begründung im Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes bzw. in der Klageschrift geführt werden. Aus diesen Gründen empfiehlt es sich, den Antrag in Verbindung mit der Antragschrift bzw. Klage zu stellen. Das Gericht entscheidet über den Antrag. Es kann dazu auffordern, fehlende Belege nachzureichen oder die Angaben an Eides statt zu versichern.

F wird empfohlen, den Antrag auf Gewährung von Prozesskostenhilfe und die Beiordnung des von ihr beauftragten Rechtsanwaltes in Verbindung mit dem Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zu stellen (siehe Ziffer III).

#### Formulierungsbeispiel:

→  **V-1** Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe

## 2. Beweisführung durch eidesstattliche Versicherung zum Nachweis der unfreiwilligen Obdachlosigkeit

### Infos zur Rechtslage:

Die **Versicherung an Eides Statt** („EV“, sog. eidesstattliche Versicherung) ist eine Erklärung, durch die der Unterzeichnende gegenüber der Behörde / dem Gericht besonders versichert oder bekräftigt, dass seine Angaben und Behauptungen der Wahrheit entsprechen. Rechtsgrundlage ist § 294 Abs. 1 ZPO: *„Wer eine tatsächliche Behauptung glaubhaft zu machen hat, kann sich aller Beweismittel bedienen, auch zur Versicherung an Eides Statt zugelassen werden“*. Das Beweismittel wird vorwiegend im Gerichtsverfahren und dann eingesetzt, wenn eine andere Beweisführung z. B. durch die Vorlage von Urkunden, Belegen u. dgl. nicht möglich ist (zur Verwendung im Verwaltungsverfahren vgl. § 27 VwVfG). Die Erklärung kann von jeder volljährigen Person abgegeben werden. Sie muss weder von einem Notar beurkundet noch von einer Behörde bescheinigt werden. Vielmehr reicht die persönliche Unterschrift des Erklärenden mit Datumsangabe aus. Die Behauptungen, die durch die eidesstattliche Versicherung untermauert werden sollen, müssen der Wahrheit entsprechen. Nach § 156 Strafgesetzbuch (StGB) stellt die Abgabe einer unwahren Versicherung an Eides Statt ein strafbares Aussagedelikt dar.

#### Formulierungsbeispiel:

→  **V-2** Eidesstattliche Versicherung zum Nachweis der unfreiwilligen Obdachlosigkeit

## VI. Einzelfragen zur Regelung des öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnisses

### Infos zur Rechtslage:

Im Rahmen ihrer **Organisationsgewalt** haben die Gemeinden bei der **Regelung des Benutzungsverhältnisses** ein Auswahlrecht. Jede Gemeinde muss für sich festlegen, ob sie ihre Unterkünfte zur Unterbringung von Obdachlosen öffentlich- oder privatrechtlich organisiert.

Durch die ordnungsrechtliche Einweisung eines Obdachlosen in eine gemeindliche Einrichtung (= öffentliche Einrichtung) entsteht regelmäßig ein **öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis**. Für den Inhalt dieses Rechtsverhältnisses sind deshalb die Grundsätze eines öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses maßgebend. Durch eine **Satzung über die Benutzung von Obdachlosenunterkünften** wird sowohl die Rechtsform und Zweckbestimmung der Anstalt des öffentlichen Rechts als auch die Benutzung der öffentlichen Einrichtung geregelt. Hat die Gemeinde keine Satzung erlassen, gelten für das öffentlich-rechtliche Benutzungsverhältnis die allgemeinen Vorschriften des öffentlichen Sachenrechts. Die Benutzungssatzung stellt somit gleichzeitig eine **Anstaltsordnung** und eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für grundlegende Organisations- und Benutzerregelungen dar (zu den Einzelheiten vgl. Ruder/Bätge, Obdachlosigkeit, Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ihrer Vermeidung und Beseitigung, Kap. IV, Ziff. 3, S. 49 ff.).

Bei der Festlegung der **Benutzungsbestimmungen** hat der Träger der öffentlichen Einrichtung einen weiten Gestaltungsspielraum. **Grenzen des Ermessens** ergeben sich aus der Zweckbestimmung der Einrichtung sowie aus den allgemein öffentlich-rechtlichen Bindungen der Hoheitsträger. Der **konkrete Leistungszweck** ist zentraler Gegenstand der gemeindlichen Einrichtung und die Benutzungsbedingungen haben sich daran zu orientieren. Begrenzt wird die **Satzungsgewalt** durch den Einrichtungszweck und durch höherrangiges Recht. Insbesondere belastende Regelungen müssen durch den Zweck der Einrichtung gerechtfertigt werden.

### 1. Rechtsschutz gegen das Betreten einer Unterkunft

#### Typischer Sachverhalt:

O wurde durch Verfügung der Gemeinde G in ein Einzelzimmer der gemeindlichen Unterkunft in der X-Straße eingewiesen. Nachdem er sich dort eingerichtet hatte, stellte er fest, dass Vertreter von G immer wieder die Unterkunft ohne Ankündigung oder Voranmeldung betreten. Von Mitbewohnern erfuhr er, dass Beschäftigte von G sogar während seiner Abwesenheit in die Unterkunft gehen.

Kann O erreichen, dass das Betreten „seiner“ Unterkunft grundsätzlich nur mit seiner Zustimmung erfolgt?

#### Infos zur Rechtslage:

Art. 13 Abs. 1 GG garantiert die **Unverletzlichkeit der Wohnung**. Damit wird dem Einzelnen zur freien Entfaltung seiner Persönlichkeit ein elementarer Lebensraum gewährleistet. Da der **Begriff der Wohnung** weit auszulegen ist, fällt auch die Notunterkunft eines eingewiesenen Obdachlosen unter diesen Schutz. Dies gilt uneingeschränkt für Einzelunterkünfte. Für Gemeinschaftsunterkünfte, bei denen den Bewohnern die Räume nicht zur alleinigen Nutzung, sondern nur gemeinschaftlich zustehen, soll dagegen nach h. M. der einzelne Bewohner nicht Grundrechtsträger sein, da er keine eigene räumliche Privatsphäre besitze (so z. B. Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn 250). Diese Auffassung ist aber fragwürdig. M.E. muss diesen Personen zumindest für einen eng begrenzten privaten Bereich um ihre Bettstatt das Grundrecht gewährleistet werden.

Damit die Vertreter von G künftig das Grundrecht des O auf Unverletzlichkeit der Wohnung beachten, wird empfohlen, zunächst in einem Schreiben an die Gemeinde auf die Rechtslage hinzuweisen:

### Formulierungsbeispiel:

➔  **VI-1** Rechtsschutz gegen das eigenmächtige Betreten einer Unterkunft durch andere Personen

### Praxistipps:

- In vielen Benutzungssatzungen/Hausordnungen wird das **Betretungsrecht** näher geregelt. Beispiel: „Die Beauftragten der Gemeinde sind berechtigt, die Unterkünfte in angemessenen Abständen und nach rechtzeitiger Ankündigung werktags in der Zeit von 6.00 Uhr morgens bis 22.00 Uhr zu betreten. Sie haben sich dabei gegenüber dem Benutzer auf dessen Verlangen auszuweisen. Bei Gefahr im Verzug kann die Unterkunft ohne Ankündigung jederzeit betreten werden. Zu diesem Zweck wird die Stadt einen Wohnungsschlüssel zurückbehalten“ (Ruder/Bätge, Muster einer Satzung über die Benutzung von Flüchtlings- und Obdachlosenunterkünften, § 4 Abs. 10, IV. Kap., S. 64 ff.).
- Verwehrt ein Benutzer einem Vertreter der Gemeinde den Zutritt, hat diese nur die Möglichkeit, die Verpflichtung des Benutzers zur Duldung des Betretens durch einen entsprechen Bescheid (= Verwaltungsakt) festzusetzen und notfalls mit den Mitteln des Verwaltungszwangs durchzusetzen.
- Ist eine Gemeinde nicht bereit, diese Grundsätze zu beachten, kann im Einzelfall auch eine Strafanzeige wegen Hausfriedensbruchs gestellt werden.

## 2. Rechtsschutz gegen ein Tierhaltungsverbot

### Fall 1: Typischer Sachverhalt:

O ist in die Gemeinschaftsunterkunft der Gemeinde G in der X-Straße eingewiesen. Im Laufe der Zeit freundet er sich mit einer frei herumlaufenden Katze an und füttert sie regelmäßig. Ab und zu übernachtet das Tier auch bei ihm. Seine Mitbenutzer der Unterkunft stören sich nicht daran. Aber G ist der Auffassung, dass dieses Verhalten gegen ihre Satzung über die Benutzung von Obdachlosenunterkünften verstößt. Denn dort ist ein generelles Tierhaltungsverbot festgelegt. G fordert deshalb O auf, die Katze nicht mehr in die Unterkunft zu lassen und droht mit der zwangsweisen Entfernung des Tiers.

**Kann O etwas dagegen unternehmen?**

### Infos zur Rechtslage:

Die h.M. geht davon aus, dass ein **Tierhaltungsverbot** in einer Notunterkunft rechtlich unbedenklich ist. Gerechtfertigt wird dieses Verbot, das vor allem Hunde und Katzen betrifft, mit dem **Benutzungszweck der Obdachlosenunterkünfte**. Eine Tierhaltung kann für die Mitbewohner zu zusätzlichen Lärm- und Geruchsquellen, zu hygienischen Beeinträchtigungen sowie zu Streitanslässen führen. Aus diesen Gründen wird von der Rechtsprechung ein (generelles) Tierhaltungsverbot in Benutzungs- oder Hausordnungen für zulässig gehalten (VG Saarland, B. v. 27.2.2019 – 6 L 165/19, Orientierungssatz 1.; VG Augsburg, B. v. 12.1.2015 – Au 7 E 14.1792, juris, Rn 43).

**Falllösung 1:** Da die Gemeinde G in ihrer Benutzungssatzung ein allgemeines Tierhaltungsverbot festgelegt hat, hat O wenig Chancen, sich gegen ein Verbot, die Katze in der Unterkunft „zu halten“, zu wehren.

Allerdings kann die Gemeinde dem O nicht einfach die Katze „wegnehmen“. Vielmehr müsste sie dem O durch einen Bescheid verbieten, die Katze in der Unterkunft zu füttern bzw. zu halten und Zwangsmittel androhen für den Fall, dass sich O diesen Anordnungen widersetzt. Da G im Rahmen ihres Ermessens auch das Verhalten des O tolerieren kann, ist er letztlich auf deren „guten Willen“ angewiesen.

### Fall 2: typischer Sachverhalt:

Die alleinerziehende F wird mit ihrer achtjährigen Tochter T von der Gemeinde G in eine Notunterkunft in der X-Straße eingewiesen. In der Einweisungsverfügung ordnet G unter Ziffer 5 an, dass in der Unterkunft die Haltung jedes Tieres untersagt wird. T liebt ihren Hamster und möchte ihn unbedingt in die Unterkunft mitnehmen.

Kann sich T, vertreten durch ihre sorgeberechtigte Mutter F, gegen das generelle Tierhaltungsverbot in der Einweisungsverfügung wehren?

Ein **generelles Tierhaltungsverbot** verstößt m. E. gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Aus diesen Gründen ist eine differenzierte Regelung erforderlich:

#### Formulierungsbeispiel:

→  **VI-2** Widerspruch gegen ein generelles Tierhaltungsverbot

#### Praxistipps:

- Die Einlegung des Widerspruchs ist zur Wahrung der Rechte von T – vertreten durch F – notwendig. Durch den Rechtsbehelf wird verhindert, dass das Tierhaltungsverbot – auch wenn es rechtswidrig ist – rechtsverbindlich wird.
- Sollte G auf dem Verbot bestehen, muss T, vertreten durch F, Anfechtungsklage erheben oder, falls die sofortige Vollziehung angeordnet wurde, Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs stellen (siehe Formulierungsbeispiele IV-1 und IV-2). Zur Untermauerung der Rechte der T kann gegebenenfalls auch ein ärztl. Attest oder z. B. eine gutachterliche Aussage eines Psychologen weiterhelfen.
- G muss das Verbot nicht zwingend durch eine Verfügung aufheben. Es reicht aus, wenn G formlos mitteilt, dass der Haltung zugestimmt wird bzw. dass dagegen keine Bedenken bestehen.

## 3. Rechtsschutz bei Auseinandersetzungen zwischen Mitbewohnerinnen/ Mitbewohnern

### Typischer Sachverhalt:

O wurde von der Gemeinde G in eine Gemeinschaftsunterkunft eingewiesen. In dem zugewiesenen Raum Nr. 1 sind noch zwei weitere junge Männer untergebracht. Unter den Bewohnern kommt es zunehmend zu Spannungen. Vor allem der Mitbenutzer B sieht sich als „Chef“. Er schikaniert die anderen Benutzer, beleidigt und bedroht sie. In einem Fall versuchte er sogar, den O anzugreifen und ihn zu schlagen.

O bangt um sein Leben. Er will nicht mehr länger in der Unterkunft bleiben.

**Kann O von G verlangen, dass B in eine andere Unterkunft umgesetzt wird?**

## Infos zur Rechtslage:

Die Gemeinde ist als öffentlich-rechtlicher Anstaltsherr befugt, gegenüber den Anstaltsbenutzern (Bewohnern) die notwendigen Maßnahmen zu treffen, die zur Erfüllung der Unterbringungspflicht sowie der sachgemäßen Nutzung der Obdachlosenunterkünfte erforderlich sind. Dabei steht ihr ein weites Ermessen zu, welches sich am Zweck der Obdachlosenunterkünfte und der Menschenwürde der Bewohner zu orientieren hat. Ein Bewohner einer Obdachloseneinrichtung hat bei Störungen und **Auseinandersetzungen der Bewohner** untereinander gegen den Träger lediglich einen **Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung** darüber, wie dieser mit den Auseinandersetzungen umgeht. Es ist nicht die Pflicht der Gemeinde, alle Nachteile, Störungen und Belästigungen, die ein Bewohner einer Obdachlosenunterkunft hinzunehmen hat, zu verhindern bzw. einzustellen. Die **Grenze der Zumutbarkeit** liegt dort, wo das Verhalten eines gewaltbereiten oder aggressiven Mitbewohners eine ernsthafte Gefahr für Leib und Leben der anderen Benutzer darstellt (Ruder/Bätge, Obdachlosigkeit, Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ihrer Vermeidung und Beseitigung, 2. Aufl., 2018, Kap. IV. Ziff. 4.3, S. 56 ff.) oder wenn sonst schwere und unzumutbare Nachteile entstehen.

### Formulierungsbeispiel:

➔ **VI-3** Rechtsschutz bei Auseinandersetzungen zwischen Mitbewohnern

## Praxistipps:

- Um die Schwere und das Ausmaß der drohenden Gefahr zu begründen (= Lebensgefahr), ist eine **Dokumentation/Chronologie der Vorfälle** wichtig. Die Verstöße des B gegen die Hausordnung/Vorfälle sollten durch entsprechende Vermerke festgehalten, gesammelt und danach die Zusammenstellung der Behörde vorlegt werden.
- Nach der Vorlage des Antrags / der Dokumentation kann die Gemeinde nicht mehr „frei“ entscheiden. Besteht Lebensgefahr für die anderen Mitbewohner, muss G zum Schutz der Mitbewohner einschreiten und den B umsetzen.
- Unternimmt die Gemeinde nichts, bleibt den Antragstellern nur der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO mit dem Ziel, dass G verurteilt wird, B umzusetzen. Dieser Antrag ist nur begründet, wenn für die Mitbewohner eine lebensbedrohende Lage besteht und G nur noch eine rechtmäßige Entscheidung treffen kann, nämlich den B umzusetzen (sog. Ermessensschrumpfung auf Null).

## 4. Der Anspruch auf Zuweisung einer Einzelunterkunft

### Typischer Sachverhalt:

O lebt bisher in einer Gemeinschaftsunterkunft in G. In den letzten Wochen hat sich sein Gesundheitszustand erheblich verschlechtert. Die Ärzte stellen bei ihm eine schwere psychische Erkrankung fest.

O hält es nicht mehr in der Gemeinschaftsunterkunft aus. Auch die Ärzte empfehlen dringend die Umsetzung in eine Einzelunterkunft.

### Hat O einen Anspruch auf Zuweisung eines Raumes zur eigenen Nutzung?

## Infos zur Rechtslage:

Eine eingewiesene Person hat grundsätzlich keinen Anspruch auf einen Raum, der ihr zur alleinigen Nutzung zur Verfügung steht. Bei gegebener Wohnraumnot ist obdachlosen **Einzelpersonen** eine Unterbringung in **Gemeinschaftsräumen** mit Schlaf- und Tagesräumen für mehrere Personen grundsätzlich zumutbar (OVG NRW, B. v. 6.3.2020 – 9 B 187/20, juris, Rn 19). Nur in Ausnahmefällen kann bei Vorliegen besonderer Einzelfallumstände (z. B. körperliche oder psychische Erkrankung, Alter, Pflegebedürftigkeit) ein Anspruch auf Versorgung mit einem Raum, der dem Betreffenden alleine zur Verfügung steht, bestehen (Ruder/Bätge, Obdachlosigkeit, sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ihrer Vermeidung und Beseitigung, 2. Aufl. 2018, Kap. VI., Ziff. 4, S. 124 ff.).

### Formulierungsbeispiel:

➔  **VI-4** Antrag an die Gemeinde auf Zuweisung einer Einzelunterkunft

## Praxistipps:

- Der Antrag hat nur Erfolg, wenn die Notwendigkeit einer Einzelunterbringung durch eine ärztliche oder therapeutische Stellungnahme bzw. Attest bestätigt wird.
- Die Gemeinde wird regelmäßig eine Stellungnahme des Gesundheitsamtes bzw. des Amtsarztes einholen. Letztlich entscheiden dann Fachärzte/Therapeuten, ob eine Einzelunterbringung erforderlich ist.

## VII. Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft

### 1. Rechtsschutz gegen die Zuweisung einer menschenunwürdigen Unterkunft (hier: unmöblierte Notunterkunft)

#### Typischer Sachverhalt:

Die obdachlose O wird von der Gemeinde G durch eine schriftliche Zuweisungsverfügung in die Notunterkunft in der X-Straße eingewiesen. Als O die ihr überlassene Unterkunft beziehen will, stellt sie fest, dass in dem Raum keinerlei Mobiliar vorhanden ist. O wäre gezwungen, auf dem Boden ohne Bett und Decken zu schlafen.

#### Hat O einen Anspruch auf eine Mindestausstattung der Unterkunft?

#### Infos zur Rechtslage:

Nach allgemeiner Auffassung muss die Unterkunft, in der der Obdachlose von der Polizei- bzw. Ordnungsbehörde eingewiesen wird, den Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung entsprechen. Maßstab für die Beurteilung ist die **Achtung und der Schutz der Menschenwürde** (Art. 1 Abs. 1 GG).

Auch unter Berücksichtigung der humanitären Zielsetzung des Grundgesetzes ist es ausreichend, wenn obdachlosen Personen eine Unterkunft zugewiesen wird, die vorübergehend Schutz vor den Unbilden des Wetters bietet und Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt. Dabei müssen die Obdachlosen im Verhältnis zur Versorgung mit einer **Wohnung** weitgehende Einschränkungen hinnehmen. Die Grenze zumutbarer Einschränkungen liegt dort, wo die Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung nicht eingehalten sind (h. M., Bay VGH, B.v. 27.12.2017 – 4 CS 17.1450, DÖV 2018, S. 559; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 17.2.2017 – 9 B 209/17. Leitsatz 4.).

Für die **Mindestausstattung** einer Notunterkunft gelten die Grundsätze, die der VGH Kassel für die Festlegung des sog. zivilisatorischen Minimums umschrieben hat. Danach sind für eine menschenwürdige Unterbringung erforderlich: „ein hinreichend großer Raum, der genügend Schutz vor Witterungsverhältnissen bietet, wozu im Winter die ausreichende Beheizbarkeit gehört, hygienische Grundanforderungen wie genügende sanitäre Anlagen, also eine Waschmöglichkeit und ein WC, eine einfache Kochstelle und eine notdürftige **Möblierung** mit mindestens einem Bett und einem Schrank bzw. Kommode sowie elektrische Beleuchtung“ (VGH Kassel, Urteil vom 25.6.1991 – 11 UE 3675/88, DVBl 1991, S. 1371).

Die Einweisung der O in die Unterkunft in der X-Straße erfüllt diese Anforderungen nicht. O muss deshalb umgehend gegen die Zuweisungsverfügung **Widerspruch** einlegen und beantragen, dass ihr eine menschenwürdige Unterkunft zugewiesen wird. Kommt G diesem Antrag nicht nach, muss O notfalls beim Verwaltungsgericht nach § 123 VwGO den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragen, durch die G verpflichtet wird, der O eine menschenwürdige Unterkunft zu überlassen.

#### Formulierungsbeispiel:

→ VII-1 Widerspruch gegen die Zuweisung einer unmöblierten Notunterkunft

### Praxistipps:

- Die frist- und formgerechte Einlegung des Widerspruchs muss in jedem Fall zur Wahrung der Rechte erfolgen, damit die Verfügung nicht bestandskräftig wird. Nach Fristablauf wäre ein Widerspruch nicht mehr zulässig und die – rechtswidrige – Verfügung würde dann unangefochten bestehen bleiben. Auch zur Anrufung des Verwaltungsgerichts (s. nächste Ziffer) ist die Einlegung des Widerspruchs zwingend erforderlich.
- Ist G nicht bereit, O eine möblierte Unterkunft zu überlassen, bleibt ihr neben der (zwingend notwendigen) Einlegung des Widerspruchs gegen die Verfügung nur der Antrag an das Verwaltungsgericht auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. Anordnungsanspruch ist das subjektiv-öffentliche Recht der O auf Zuweisung einer menschenwürdigen Unterkunft. Anordnungsgrund ist die Eilbedürftigkeit der Sache (siehe Formulierungsbeispiel V-1).

## 2. Die Verpflichtung zur Zuweisung einer menschenwürdigen Unterkunft (hier: der Anspruch auf Zuweisung einer barrierefreien Unterkunft)

### Typischer Sachverhalt:

Der Obdachlose O ist auf die Benutzung seines Rollstuhls angewiesen. Nach einem Aufenthalt in der Klinik in G beantragte er bei der Gemeinde G die Zuweisung einer barrierefreien Unterkunft. G wies dem O durch eine entsprechende Verfügung eine Unterkunft zu. Allerdings war die Toilette dieser Unterkunft nur über Stufen erreichbar. Weiterhin ließ die zu geringe Größe der Toilette ein Verschließen der Toilettentüre zum gemeinschaftlich genutzten Waschraum nicht zu, so dass die Intimsphäre des Benutzers nicht gewährleistet werden konnte.

**Hat O einen Anspruch auf Nutzung einer barrierefreien Unterkunft, insbesondere auch der Toilette, und wie kann er diese Anforderungen durchsetzen?**

### Infos zur Rechtslage:

Nach h.M. hat ein körperbehinderter Obdachloser grundsätzlich einen Anspruch auf eine barrierefreie Unterkunft. Dabei kommt es immer auch auf die Umstände des Einzelfalls an. Liegen besondere Umstände wie etwa Alter, körperliche und psychische Erkrankungen sowie Pflegebedürftigkeit vor, bedarf es einer einzelfallbezogenen Prüfung, ob eine grundsätzlich zur Unterbringung von Obdachlosen geeignete Unterkunft auch für den jeweiligen Antragsteller zumutbar ist (OVG Nordrhein-Westfalen, B. v. 7.3.2018 – 9 E 129/18, Leitsatz 2).

O muss daher gegen die Einweisungsverfügung Widerspruch einlegen und, wenn die Gemeinde nicht zur Zuweisung einer derartigen Unterkunft bereit oder in der Lage ist, gegebenenfalls beim Verwaltungsgericht den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO beantragen.

### Widerspruch gegen eine rechtswidrige Zuweisungsverfügung/Antrag auf Zuweisung einer barrierefreien Unterkunft

Dazu wird zunächst auf das Formulierungsbeispiel VII-1 verwiesen. In der Begründung des Widerspruchs kann O fallbezogen **ergänzend** argumentieren:

#### Formulierungsbeispiel:

➔ VII-2 Widerspruch gegen eine rechtswidrige Zuweisungsverfügung

### 3. Antrag auf Zuweisung einer gemeinsamen Unterkunft für eine Familie

#### Typischer Sachverhalt:

Der Obdachlose O wohnt schon seit längerer Zeit in einer Gemeinschaftsunterkunft der Gemeinde G in der X-Straße. Bei einer Vorsprache teilte O dem Vertreter von G mit, dass er in vier Wochen Frau F, Mutter einer sechsjährigen Tochter und eines zehnjährigen Sohns, heiraten werde. Frau F lebt nach der Scheidung von ihrem Mann mit ihren beiden Kindern in der Nachbargemeinde N ebenfalls in einer Obdachlosenunterkunft. O bat die Gemeinde, ihn zusammen mit seiner künftigen Familie in eine gemeinsame Unterkunft einzuweisen. G wies daraufhin, dass dies leider nicht möglich sei, da keine geeigneten Räume zur Verfügung stehen würden. Die Gemeinde sei nicht verpflichtet, der künftigen Familie eine gemeinsame Unterkunft bereit zu stellen.

#### Was kann O machen, um von G eine gemeinsame Unterkunft zu erhalten?

#### Infos zur Rechtslage:

Durch die (unfreiwillige) Obdachlosigkeit werden mehrere Grundrechte der Betroffenen beeinträchtigt. Bei Familien sind es zusätzlich die Rechte aus Art. 6 Abs. 1 GG (Grundrecht auf Schutz von Ehe und Familie). Zum **Schutzbereich der Ehe** gehört auch das eheliche Zusammenleben. Die Norm begründet neben einem objektiven Diskriminierungsverbot und Einrichtungsgarantien auch staatliche Schutzpflichten, damit das eheliche Zusammenleben gesichert werden kann (vgl. OVG NRW, B. v. 6.3.2020 – 9 B 187/20 zu den Anforderungen an die Unterbringung einer fünfköpfigen Familie). Jede Gemeinde muss daher bei der Einweisung einer Familie in eine Unterkunft auch den Schutz von Ehe und Familie beachten. Zu einem ehelichen Zusammenleben gehört auch die Entscheidung der Eheleute, zusammen wohnen zu wollen.

O und F haben daher nach ihrer Eheschließung ein Recht auf Zuweisung einer gemeinsamen Unterkunft. Von ihrer Größe und Raumaufteilung hergesehen, muss diese Unterkunft dem Maßstab der Menschenwürde entsprechen und insbesondere auch Rückzugsmöglichkeiten bieten.

O und F müssen daher bei der Gemeinde die Zuweisung einer gemeinsamen Unterkunft beantragen bzw. ihren Rechtsanspruch durchsetzen.

#### Formulierungsbeispiel:

➔ VII-3 Antrag einer Familie auf Zuweisung einer gemeinsamen Unterkunft

#### Praxistipp:

- Im vorliegenden Fall sind O und F im Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht verheiratet. Auch liegt noch kein Bescheid der Gemeinde G vor. Aus diesem Grund wird empfohlen, die Zuweisung einer gemeinsamen Wohnung für ein Datum nach der Eheschließung zu beantragen.

## VIII. Rechtsschutz gegen Räumungsverfügungen

### 1. Räumung einer Unterkunft aufgrund nur mündlicher Anordnung

#### Typischer Sachverhalt:

Der Obdachlose O wurde von der Gemeinde G durch schriftliche Verfügung in eine Unterkunft in der X-Straße, Zimmer 1, eingewiesen. Nachdem er dort ein paar Monate untergebracht war, teilte ihm Stadtinspektor I bei einer Vorsprache überraschender Weise mit, dass er die Unterkunft bis spätestens Ende April 2020 – also in einer Woche – besenrein räumen muss. Eine Begründung oder gar schriftliche Verfügung wird von G nicht gegeben. Weiterhin drohte I dem O an, dass er mit einer „Zwangsräumung“ rechnen muss, wenn er nicht freiwillig bis zu dem festgesetzten Termin auszieht.

#### Was kann O tun, um die angedrohte Räumung zu verhindern?

#### Infos zur Rechtslage:

Mit der Einweisung in eine gemeindliche Unterkunft wurde zwischen O und G ein öffentlich-rechtliches Gebrauchsüberlassungsverhältnis begründet. Rechtsgrundlage dieses Rechtsverhältnisses ist das Polizei- und Ordnungsrecht und – soweit vorhanden – eine Benutzungssatzung/Hausordnung. Die Beendigung bzw. **Aufhebung eines öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses** kann nur nach den Grundsätzen des öffentlichen Rechts erfolgen. Die Behörde muss daher grundsätzlich eine schriftliche Räumungsverfügung erlassen und die Räumung nach den Regeln des Verwaltungsrechts anordnen bzw. vollstrecken.

Zwar kann die Behörde eine Polizeiverfügung wie die Räumungsanordnung in Ausnahmefällen auch mündlich erlassen. Dieses Vorgehen ist aber nur bei Gefahr im Verzug (z. B. bei akuter Lebens- oder bei Brand- oder Einsturzgefahr) zulässig. Diese Voraussetzungen dürften aber bei der Räumung einer Notunterkunft regelmäßig nicht gegeben sein.

Bei einer nur mündlichen Anordnung/Vollstreckung einer Räumung werden zwingende Verfahrensvorschriften nicht beachtet; ein derartiges Vorgehen der Verwaltung ist deshalb rechtswidrig.

#### Praxistipp:

- Wegen dieser rechtlichen Bedenken sollte ein Betroffener in jedem Fall gegen eine mündliche Verfügung zur Wahrung seiner Rechte umgehend schriftlich Widerspruch einlegen.

#### Formulierungsbeispiel:

➔ VIII-1 Widerspruch gegen eine mündlich angeordnete Räumung

#### Praxistipps:

- Da das Vorgehen der Verwaltung gesetzwidrig ist, sollte in keinem Fall einer freiwilligen Räumung zugestimmt werden. Die weitere Entwicklung sollte abgewartet werden.
- Besteht ernsthaft die Gefahr einer Zwangsräumung durch die Behörde, hat O die Möglichkeit, nach Ablauf der von ihm gesetzten Frist beim Verwaltungsgericht durch eine einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO die angedrohte Zwangsräumung zu verhindern. Da die Erfolgsaussichten bei einem derartigen gesetzwidrigen Vorgehen der Verwaltung gut sind, und das

Kostenrisiko dadurch gering ist, sollte dieser Antrag über einen Rechtsanwalt eingereicht werden (siehe Formulierungsbeispiel VIII-2.3).

## 2. Rechtsschutz gegen eine (schriftliche) Räumungsverfügung

### 2.1 Einlegung /Begründung des Widerspruchs

#### Infos zur Rechtslage:

Mit dem Erlass einer **Räumungsverfügung** beabsichtigt die Polizei- und Ordnungsbehörde, ein bestehendes öffentlich-rechtliches Nutzungsverhältnis zwischen einem Eingewiesenen und der Gemeinde zu beenden und die überlassene Unterkunft notfalls auch durch Vollstreckungsmaßnahmen zu räumen. Aus Sicht der Behörde bestehen die Vorteile einer Räumungsverfügung darin, dass die Behörde diese Verfügung selbst erlassen und als Vollstreckungsbehörde – also ohne Gerichtsvollzieher – auch selbst durchsetzen kann, notfalls unter Heranziehung des Polizeivollzugsdienstes (zu den Einzelheiten siehe Ruder/Bätge, Obdachlosigkeit, Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ihrer Vermeidung und Beseitigung, 2. Aufl. 2018, VIII. Kap., S. 163 ff.).

Die Räumungsverfügung ist eine Polizeiverfügung (= Verwaltungsakt), gegen den Widerspruch und Anfechtungsklage zulässig sind. Damit die Verwaltung diese Verfügung trotz der Einlegung von diesen Rechtsbehelfen vollstrecken kann, ordnet sie nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO die **sofortige Vollziehung** ihrer Anordnungen an (siehe unten). Mit dieser Anordnung nimmt sie die aufschiebende Wirkung dieser Rechtsbehelfe weg und erreicht, dass sie Vollstreckungsmaßnahmen wie die Ersatzvornahme oder auch den unmittelbaren Zwang androhen bzw. sofort durchsetzen kann, obwohl noch nicht über einen Rechtsbehelf (z. B. Widerspruch) entschieden wurde. Die Rechtmäßigkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung ist daher Kernpunkt einer eventuellen gerichtlichen Auseinandersetzung.

Der Ausgang des vorläufigen **Rechtsschutzverfahrens nach § 80 Abs. 5 VwGO** hängt vor allem davon ab, welche Erfolgsaussichten der eingelegte Rechtsbehelf (hier: der Widerspruch gegen die Räumungsverfügung) hat. Kommt das Gericht bei dieser „summarischen“ Prüfung zum Ergebnis, dass die angefochtene Räumungsverfügung offensichtlich rechtswidrig und somit der Widerspruch aussichtsreich ist, wird es die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs anordnen. Denn in diesem Fall überwiegen die Interessen eines Antragstellers, die Vollziehung bis auf Weiteres auszusetzen. Hat dagegen der Widerspruch keine Aussicht auf Erfolg, wird das Gericht den Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz ablehnen. In diesem Fall überwiegt das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der angefochtenen Räumungsanordnung.

#### Typischer Sachverhalt:

O wurde zur Vermeidung der Obdachlosigkeit von der Gemeinde G in das Zimmer Nr. 1 der gemeindeeigenen Notunterkunft in der X-Straße eingewiesen. Die jeweils auf vier Monate begrenzte Einweisung wurde mehrfach verlängert. Im Januar 2020 wies ein Mitbewohner die Gemeinde darauf hin, dass O schon seit längerer Zeit nicht mehr regelmäßig die zugewiesene Notunterkunft benutzen würde. Bei einer daraufhin durchgeführten Begehung wurde O in der Unterkunft nicht angetroffen. Aus diesen Gründen vermutete G, dass O nicht mehr in der Unterkunft wohnt. Ohne vorher mit ihm zu sprechen, erließ sie am 1. März 2020 eine **Räumungsverfügung** mit folgenden Anordnungen:

1. Die Einweisungsverfügung vom <Datum> wird aufgehoben.
2. Die Räumung der Unterkunft (Zimmer 1) in der X-Straße wird „auf sofort“ angeordnet. Das Zimmer ist vollständig leer zu räumen und in einem sauberen Zustand mit allen Schlüsseln spätestens am (Frist: 1 Tag) zu übergeben.

3. Die sofortige Vollziehung der Verfügungen Ziffer 1 und 2 wird angeordnet.
4. Für den Fall der nicht freiwilligen Räumung zu dem genannten Zeitpunkt wird das Zwangsmittel der Ersatzvornahme angedroht.
5. Die Kosten für diese Ersatzvornahme werden mit 500 Euro veranschlagt.

In der Verfügung wurden die einzelnen Anordnungen näher begründet. Zur Anordnung der sofortigen Vollziehung wies die Behörde lediglich formularhaft daraufhin, dass ein überwiegendes Vollzugsinteresse vorliege.

O ist über dieses Vorgehen der Behörde überrascht. Denn er benutzt nach wie vor die Unterkunft.

### Was kann er unternehmen, um die Räumung zu verhindern?

Wenn O die „sofortige“ Räumung verhindern will, muss er

- unter Fristwahrung gegen den Räumungsbescheid Widerspruch einlegen (siehe nachfolgendes Formulierungsbeispiel VIII-2.1). Damit erreicht er, dass die Verfügung nicht bestandskräftig wird und nach Fristablauf nicht mehr angefochten werden könnte.
- Unter Ziffer 3 hat die Behörde die sofortige Vollziehung der Verfügungen Ziffer 1 und 2 – also der Aufhebung der Zuweisung und der Anordnung der Räumung – angeordnet. Diese Anordnung hat zur Folge, dass die Räumungsverfügung vollstreckbar wird. Solange diese Anordnung Bestand hat, kann die Behörde die Räumungsverfügung vollstrecken, obwohl über den Widerspruch des O noch nicht entschieden wurde. Wenn O die Vollstreckung verhindern will, muss er deshalb gegen diese Anordnung der sofortigen Vollziehung vorgehen. Er kann bei der Ausgangsbehörde (= G) nach § 80 Abs. 4 Satz 1 VwGO den Antrag auf Aussetzung der Vollziehung stellen (siehe Formulierungsbeispiel VIII-2.2). Ist dies nicht erfolgsversprechend, muss er beim Verwaltungsgericht nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO beantragen, dass die Anordnung der sofortigen Vollziehung aufgehoben und die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs wiederhergestellt wird (siehe Formulierungsbeispiel VIII-2.3). Nur durch die Einschaltung des Gerichts kann er erreichen, dass die Räumungsverfügung zumindest vorerst nicht vollzogen werden kann. Hat sein Widerspruch gegen die Räumungsverfügung aufschiebende Wirkung, darf G diese Anordnung erst vollstrecken, wenn über diesen Rechtsbehelf von der Widerspruchsbehörde / vom Verwaltungsgericht endgültig entschieden wurde. Das kann Jahre dauern.

#### Formulierungsbeispiel:

➔ VIII-2.1 Widerspruch gegen eine (schriftliche) Räumungsverfügung

## 2.2 Antrag auf Aussetzung der Vollziehung

### Infos zur Rechtslage:

Nach § 80 Abs. 4 Satz 1 VwGO kann die Behörde, die den Verwaltungsakt (hier: die Räumungsanordnung) erlassen oder die über den Widerspruch zu entscheiden hat (= Widerspruchsbehörde), im Falle der Anordnung der sofortigen Vollziehung die Vollziehung aussetzen. Die Gemeinde G kann – von Amts wegen oder auf Antrag – jederzeit das Räumungsverfahren stoppen, die angedrohte Räumung verschieben bzw. aufheben und dadurch gegebenenfalls auch ein drohendes Gerichtsverfahren (siehe Formulierungsbeispiel VIII-2.3) vermeiden. Hierbei handelt es sich um eine Ermessensentscheidung, die O nicht erzwingen kann.

Für die **Aussetzung der Vollziehung** reicht ein Schreiben der Gemeinde aus, in dem sie mitteilt, dass der Vollzug der Räumungsverfügung bis auf Weiteres ausgesetzt wird.

#### Formulierungsbeispiel:

→  **VIII-2.2** Antrag auf Aussetzung der Vollziehung

### 2.3 Antrag an das Gericht auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruchs

#### Infos zur Rechtslage:

Reagiert die Gemeinde nicht auf einen Widerspruch (Formulierungsbeispiel VIII-2.1) oder Aussetzungsantrag (Formulierungsbeispiel VIII-2.2) oder lehnt sie eine Aufhebung der Räumungsverfügung bzw. Aussetzung der Vollstreckung ab, bleibt dem O im Ausgangsfall (Formulierungsbeispiel VIII-2.1) nur die Möglichkeit, beim Verwaltungsgericht nach § 80 Abs. 5 VwGO zu beantragen, dass das Gericht die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs wiederherstellt. Voraussetzung des Antrags ist immer:

- der Erlass eines Verwaltungsaktes (hier: Räumungsverfügung)
- das Vorliegen eines sofort vollziehbaren Verwaltungsaktes. Diese Voraussetzung liegt vor, wenn, wie hier unter Ziff. 3. der Räumungsanordnung, die Behörde die sofortige Vollziehung angeordnet hat.
- die form- und fristgerechte Einlegung eines Rechtsbehelfs, also hier eines Widerspruchs gegen die Räumungsanordnung/Klage

Ordnet das Gericht die aufschiebende Wirkung des eingelegten Widerspruchs an, kann G die Räumungsverfügung nicht vollstrecken.

#### Formulierungsbeispiel:

→  **VIII-2.3** Antrag an das Gericht auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruchs

### 2.4 Räumung der Unterkunft einer/eines suchtabhängigen Obdachlosen

#### Typischer Sachverhalt:

Der obdachlose O wurde von der Gemeinde G in die Notunterkunft in der X-Straße eingewiesen. Nachdem die Verfügung um drei Monate verlängert wurde, brachte G in Erfahrung, dass O drogensüchtig sei und regelmäßig Suchtmittel nehme. Aus diesem Grund verlängerte G nicht mehr die Einweisung. In einem Behördengespräch wies G daraufhin, dass sie nicht verpflichtet sei, O weiter unterzubringen. Nach § 16 der Benutzungssatzung von G für Obdachlosenunterkünften werden Personen, bei denen der Verdacht auf Drogenkonsum, -handel und/oder Drogenabhängigkeit besteht, nicht aufgenommen. Unter Berufung auf diese Regelung beabsichtige sie deshalb die Räumung der Unterkunft. O wies daraufhin, dass er nicht süchtig sei und dass ihm nach der Räumung die (unfreiwillige) Obdachlosigkeit drohe.

Alle Bemühungen von G, den O in eine Einrichtung der Drogenhilfe oder an einer anderen Stelle unterzubringen, scheiterten. Da G den O nicht mehr länger unterbringen wollte, erließ sie eine sofort vollziehbare Räumungsverfügung. Sie berief sich dabei auf § 16 der Benutzungssatzung für Obdachlosenunterkünften

(siehe oben). In der Verfügung setzte sie eine Frist von 14 Tagen für die Räumung der Unterkunft fest und drohte Zwangsmaßnahmen für den Fall an, dass O nicht freiwillig auszieht.

### Was kann O gegen dieses Vorgehen unternehmen?

#### Infos zur Rechtslage:

Droht dem O nach der Räumung die (unfreiwillige) Obdachlosigkeit, hat er gegenüber G einen **Unterbringungsanspruch**. Da die drohende Obdachlosigkeit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt, ist G verpflichtet, diese Gefahr abzuwehren und O nach der Räumung erneut unterzubringen. Ob den O an seiner Obdachlosigkeit ein Verschulden trifft oder ob er suchtkrank ist, spielt bei der gebotenen polizeirechtlichen Beurteilung keine Rolle (siehe dazu Ruder/Bätge, Obdachlosigkeit, Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ihrer Vermeidung und Beseitigung, 2. Aufl., 2018, Kap. VIII., S. 165 ff. (Notwendigkeit einer erneuten Einweisung). Denn die Gemeinde ist verpflichtet, zum Schutz der bedrohten Grund- und Menschenrechte auch kranke, aggressive und/oder gewalttätige Obdachlose unterzubringen. Unbestimmte Rechtsbegriffe wie „Unterbringungsfähigkeit“ oder „Unterbringungswilligkeit“ sind keine polizeilichen Beurteilungskriterien für die Beseitigung einer Gefahrenlage.

Zur Wahrung seiner Rechte muss O auf jeden Fall umgehend gegen die Räumungsverfügung Widerspruch einlegen und seine erneute Einweisung beantragen. Verspricht dieses Vorgehen keinen Erfolg, muss er beim Verwaltungsgericht die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs beantragen bzw. dass G verurteilt wird, ihn erneut unterzubringen (siehe dazu Formulierungsbeispiel VIII-2.3).

#### Formulierungsbeispiel:

➔ VIII-2.4 Widerspruch eines suchtkranken Obdachlosen gegen eine Räumungsanordnung

#### Praxistipps:

- Zusätzlich zur Einlegung des Widerspruchs kann O nach § 80 Abs. 4 VwGO bei der Gemeinde die Aussetzung der Vollziehung der Räumungsanordnung beantragen (siehe Formulierungsbeispiel VIII-2.2).
- Da die Gemeinde nach dem dargestellten Sachverhalt die sofortige Vollziehung der Räumungsverfügung angeordnet hat, kann O eine Vollstreckung der Verfügung nur durch einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs beim Verwaltungsgericht verhindern (siehe Formulierungsbeispiel VIII-2.3).

## IX. Rechtsschutz gegen eine Umsetzungsverfügung

### Infos zur Rechtslage:

Die **Umsetzungsverfügung** ist eine **Polizeiverfügung**, die mit Widerspruch/Anfechtungsklage angefochten werden kann. Regelmäßig werden durch die Verfügung drei Einzelanordnungen (= Verwaltungsakte) getroffen:

- Aufhebung einer Einweisungsverfügung. Damit verliert der Betroffene das Recht zur Nutzung der bisherigen Unterkunft.
- Anordnung der Räumung der bisherigen Unterkunft (= Räumungsanordnung).
- Einweisung in eine andere Unterkunft (= erneute Einweisungsverfügung).

Damit diese Maßnahmen sofort und trotz eines eventuellen Rechtsbehelfs vollstreckt werden können, wird von der Gemeinde regelmäßig nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO die **sofortige Vollziehung** der Aufhebungs- und Räumungsverfügung angeordnet.

Nach h.M. handelt die Gemeinde bei einer Umsetzung in Ausübung des Nutzungsrechts an ihrem Eigentum (Bay VGH, B. v. 17.8.2017 – 4 C 17.1340, Orientierungssatz 2.). Die Maßnahme kann nur durchgeführt werden, wenn **sachliche Gründe** sie rechtfertigen. Die Verfügung darf nicht willkürlich und schikanös sein (siehe im Einzelnen Ruder/Bätge, Obdachlosigkeit, Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ihrer Vermeidung und Beseitigung, 2. Aufl., 2018, Kap. IX, S. 182 ff.).

### Typischer Sachverhalt:

Der Obdachlose O wurde von der Gemeinde G in eine Einzelunterkunft in der X-Straße, Zimmer 1, eingewiesen. Nachdem O mehrfach gegen die Hausordnung verstoßen und sogar Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung G beleidigt und bedroht hatte, erließ G am 1.5.20 eine Umsetzungsverfügung, durch die die Einweisung des O in die bisherige Unterkunft aufgehoben, die sofortige Räumung der bisherigen Unterkunft angeordnet und dem O nur noch eine **Schlafstelle** nachtsüber zur Verfügung gestellt wurde.

### Was kann O machen, um die Umsetzung zu vermeiden?

Wenn O die Umsetzung verhindern will, muss er gegen die Verfügung vom 1.5.2020 Widerspruch einlegen. Bleibt die Behörde bei ihrer Entscheidung, hat O nur die Möglichkeit, beim Verwaltungsgericht die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs nach § 80 Abs. 5 VwGO zu beantragen (siehe Formulierungsbeispiel VIII-2.3).

#### Formulierungsbeispiel:

→ IX Widerspruch gegen die Umsetzungsverfügung

### Praxistipps:

- Zur Wahrung seiner Rechte muss O in jedem Fall Widerspruch gegen die Verfügung einlegen.
- Hat die Verwaltung die sofortige Vollziehung angeordnet und will O beim Verwaltungsgericht einstweiligen Rechtsschutz zur Verhinderung der Maßnahmen beantragen, muss er:

- den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs stellen (siehe Formulierungsbeispiel VIII-2.3),
  - zusätzlich bei der Gemeinde die Aussetzung der Vollziehung beantragen (siehe Formulierungsbeispiel VIII-2.2),
  - Widerspruch gegen die Verfügung einlegen (siehe Formulierungsbeispiel IX).
- Hat die Behörde nicht die sofortige Vollziehung der Umsetzungsverfügung angeordnet, reicht die Einlegung eines Widerspruchs aus, um die Vollziehung dieser Verfügung zu verhindern. Denn der Rechtsbehelf hat in diesem Fall nach § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO aufschiebende Wirkung mit der Folge, dass die Gemeinde ihre Verfügung vorerst nicht vollstrecken darf.

## X. Rechtsschutz gegen die Gebührenerhebung für die Benutzung einer Notunterkunft

### Typischer Sachverhalt:

Der Obdachlose O wurde von der Gemeinde G in ihre neu hergestellte Unterkunft in der X-Straße eingewiesen. Gleichzeitig erhielt er von G einen Bescheid, durch den eine monatliche Benutzungsgebühr in Höhe von 740,00 Euro für die von ihm bewohnte 40,00 qm große Unterkunft für eine Einzelperson mit Sanitärräumen, Küche und Aufenthalt festgesetzt wurde (= 19,00 Euro pro qm). O hält diese Gebühr für viel zu hoch. Er ist auch nicht in der Lage, sie zu bezahlen. Seine überschlägige Berechnung ergibt, dass die Gebühr wesentlich höher liegt als die durchschnittliche Miete in G bzw. als die durchschnittlichen Kosten für eine Obdachlosenunterkunft.

Seine Nachfrage ergibt, dass G zwar eine Gebührensatzung erlassen hat, allerdings wurden die einzelnen Benutzungsgebühren nicht auf der Grundlage einer vom Gemeinderat / von der Gemeindevertretung beschlossenen Gebührenkalkulation, sondern allein von der Verwaltung festgesetzt. Berechnungsgrundlage für G waren hierbei insbesondere der Aufwand für die hohen Bau- und Unterhaltungskosten der neu errichteten Unterkünfte.

O ist der Auffassung, dass die Gebührenfestsetzung nicht in Ordnung ist.

### Was muss er zur Wahrung seiner Rechte unternehmen?

#### Infos zur Rechtslage:

**Benutzungsgebühren** sind ein Entgelt für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung auf der Grundlage der landesrechtlichen Abgabengesetze. Kommunale Obdachlosenunterkünfte werden regelmäßig in der Rechtsform einer **öffentlichen Einrichtung** der Gemeinde betrieben. Die Gebühren werden von den Gemeinden als Gegenleistung für die Überlassung der Einrichtung – hier der Obdachlosenunterkünfte – erhoben. Nach dem **Kostendeckungsprinzip** sollen sie so bemessen werden, dass sie die erforderlichen Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung decken. Weiterhin ist das **Äquivalenzprinzip** zu beachten, das bestimmt, dass sich Leistung und Gegenleistung nicht unverhältnismäßig gegenüberstehen.

Die Benutzungsgebühren werden durch einen **Gebührenbescheid** erhoben. Zuständige Behörde für die Erhebung ist jede Gemeinde in ihrer Zuständigkeit als Kommunalabgabenbehörde – also nicht als Ordnungsbehörde.

Voraussetzungen für eine rechtmäßige **Gebührenerhebung** sind:

- Ermittlung und Festsetzung der Benutzungsgebühren durch die Gemeinde auf der Grundlage einer Gebührenkalkulation.
- Der Erlass einer Benutzungsgebührensatzung durch den Gemeinderat/-vertretung.
- Beschlussfassung des Gemeinderats / der Gemeindevertretung über die Gebührenkalkulation/ Gebührensatzung.

Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, kann die Gemeinde nicht rechtmäßig Benutzungsgebühren geltend machen. Entsprechende Bescheide sind rechtswidrig und daher anfechtbar.

Gegen den Gebührenbescheid (= Verwaltungsakt) sind Widerspruch und Anfechtungsklage zulässig. Da es sich um eine **öffentlich-rechtliche Abgabe** handelt, haben diese Rechtsbehelfe nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO keine aufschiebende Wirkung.

Kommt G diesem Antrag nicht nach, hat O nur die Möglichkeit, nach § 80 Abs. 5 VwGO beim Verwaltungsgericht zu beantragen, dass dieses die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs herstellt (siehe dazu Formulierungsbeispiel VIII-2.3).

### Formulierungsbeispiel:

→   Widerspruch gegen einen Gebührenbescheid

### Praxistipp:

Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung ist die Gebührensatzung. Nur wenn diese Satzung rechtswirksam ist, kann G eine Gebühr rechtmäßig erheben. Denn die Satzung ist die Ermächtigungsgrundlage für die Gebührenerhebung. O hat zwei Möglichkeiten, die Gültigkeit der Satzung überprüfen zu lassen:

- Er legt gegen den Gebührenbescheid Widerspruch/Klage ein. In diesen Verfahren wird „inzi-dent“ überprüft, ob die Satzung gültig ist.
- Er leitet ein sog. abstraktes Normenkontrollverfahren ein, in dem vom zuständigen Verwaltungsgericht die Rechtmäßigkeit der Satzung überprüft wird.
- Auf Grund der Regelung in § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO hat der Widerspruch des O gegen den Gebührenbescheid „kraft Gesetzes“ keine aufschiebende Wirkung. Denn die Benutzungsgebühr ist eine öffentliche Abgabe. O muss trotz der Einlegung seines Widerspruchs die Gebühr – vorbehaltlich ihrer rechtlichen Zulässigkeit – begleichen. Im Fall eines Obsiegens werden ihm diese Gebühren wieder zurückerstattet.
- O kann nach § 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO die Aussetzung der Vollziehung beantragen. Besteht G auf einer Bezahlung, muss O gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen.

Im dargestellten Beispielfall ist der Gebührenbescheid eindeutig rechtswidrig. Aus diesem Grund wird dem O empfohlen, die Aussetzung der Vollziehung zu beantragen (siehe auch Formulierungsbeispiel VIII-2.2).

## Weiterführende Literatur

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (Hg.): Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze BAG W-Verlag (Berlin, Düsseldorf) 2017

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.: Integriertes Notversorgungskonzept: Ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung. Definitionen und Mindeststandards, Erarbeitet vom Ausschuss Wohnen der BAG W, verabschiedet vom Vorstand der BAG W am 9. April 2013

Ruder, Karl-Heinz: Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger. Rechtsgutachten aus Anlass der Bundestagung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. in Berlin vom 9.–11. November 2015 „Solidarität statt Konkurrenz – entschlossen handeln gegen Wohnungslosigkeit und Armut“, Materialien zur Wohnungslosigkeit, Heft 64 (online unter: [www.bagw.de](http://www.bagw.de))

Ruder, Karl-Heinz; Bätge, Frank: Obdachlosigkeit. Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ihrer Vermeidung und Beseitigung, 2. Auflage, Carl Link Kommunalverlag 2018



**Ohne Wohnung?**

**Mietschulden?**

**Drohende Kündigung?**

Sie sind aktuell wohnungslos? Ihnen droht unmittelbar der Verlust Ihrer Wohnung? Oder Sie befürchten, Ihre Wohnung – etwa aufgrund von Mietschulden – zu verlieren? Sie benötigen dringend medizinische Hilfe, aber Ihre Versichertenkarte fehlt? Ihr Partner / Ihre Partnerin hat Sie vor die Tür gesetzt? Sie benötigen Hilfe bei Kontakten zum Jobcenter / zu Behörden? Sie sind auf der Suche nach Angeboten und Diensten der Hilfen im Wohnungsnotfall in Deutschland?

**Der schnellste Weg zu passenden  
Hilfeangeboten im Wohnungsnotfall:  
[www.woundwie.de](http://www.woundwie.de)**

Mit seinen mehr als 1.300 Adressen bietet das Onlineportal Wo+Wie einen schnellen und einfachen Zugang zu Beratungsangeboten bei Wohnungslosigkeit oder drohendem Wohnungsverlust, zu Tagesstätten, zu ärztlicher Versorgung und zu Übernachtungsmöglichkeiten in Ihrer Nähe. Der Zugang zu den Kontaktdaten der Hilfeangebote ist für Sie kostenlos, eine Registrierung ist für die Nutzung ebenso wenig erforderlich wie die Angabe persönlicher Daten.

**Für Rückfragen und weitere Informationen:**

BAG Wohnungslosenhilfe e.V.  
Waidmannsluster Damm 37, 13509 Berlin  
Tel.: (0 30) 2 84 45 37-0, E-Mail: [info@bagw.de](mailto:info@bagw.de)  
Internet: [www.bagw.de](http://www.bagw.de)



**Wo+Wie**

**das Onlineportal zu den  
Angeboten und Diensten  
der Wohnungslosenhilfe  
in Deutschland**