



**FACHHOCHSCHULE LUDWIGSBURG  
HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND FINANZEN**

Wahlpflichtfach im Verwaltungszweig:  
Aktuelle polizeirechtliche Probleme

**Polizeiliche Maßnahmen zur Unterbringung von Obdachlosen unter  
besonderer Berücksichtigung der Wohnraumbeschlagnahme**

**DIPLOMARBEIT**

zur Erlangung des Hochschulgrades  
**Diplom-Verwaltungswirtin (FH)**

vorgelegt von

Bettina Lutz  
Lange Straße 45  
71726 Benningen a.N.

Studienjahr 2006/2007

Erstgutachter: Prof. Eike Mußmann  
Zweitgutachter: Prof. Rolf Buchfink

---

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>IV</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>VII</b>
	<b>Anlagenübersicht.....</b>	<b>X</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Obdachlosigkeit als polizeirechtliche Problemstellung.....</b>	<b>3</b>
2.1	Der Begriff der Obdachlosigkeit im polizeirechtlichen Sinne.....	3
2.2	Obdachlosigkeit als Gefahr für die öffentliche Sicherheit .....	4
2.3	Obdachlosigkeit als Gefahr für die öffentliche Ordnung .....	8
<b>3</b>	<b>Obdachlosigkeit als sozialhilferechtliches Problem .....</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Verpflichtung der Polizei zur Beseitigung von Obdachlosigkeit ....</b>	<b>12</b>
4.1	Sachliche Zuständigkeit.....	12
4.2	Sachliche Zuständigkeit bei Ausländern und Asylbewerbern .....	14
4.3	Örtliche Zuständigkeit.....	15
4.4	Anspruch des Obdachlosen auf polizeiliches Einschreiten .....	17
<b>5</b>	<b>Überblick über Maßnahmen zur Beseitigung von Obdach- losigkeit.....</b>	<b>19</b>
<b>6</b>	<b>Die Beschlagnahmeverfügung gegen den Wohnungseigentümer ...</b>	<b>21</b>
6.1	Die Wohnraumbeschlagnahme als Beschlagnahme i.S.d. § 33 PolG ...	21
6.2	Voraussetzungen des § 33 PolG.....	23
6.2.1	Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr .....	23
6.2.2	Erforderlichkeit der Beschlagnahme .....	26

---

6.3	Zulässigkeit der Inanspruchnahme des Wohnungseigentümers als Nichtstörer i.S.d. § 9 PolG.....	27
6.3.1	Ausschluss der Verhaltens- bzw. Zustandsstörereigenschaft des Wohnungseigentümers .....	27
6.3.2	Voraussetzungen des § 9 PolG .....	29
6.3.2.1	Unmittelbar bevorstehende Gefahr .....	29
6.3.2.2	Maßnahmen gegen den Störer sind nicht möglich bzw. zumutbar .....	29
6.3.2.2.1	Störereigenschaft des Obdachlosen.....	29
6.3.2.2.2	Unmöglichkeit bzw. Unzumutbarkeit eines Vorgehens gegen den Obdachlosen.....	31
6.3.2.3	Eigene Mittel der Polizei sind nicht möglich bzw. zumutbar .....	33
6.3.2.3.1	Unterbringung in gemeindeeigenen Obdachlosenunterkünften.....	33
6.3.2.3.2	Unterbringung in öffentlichen Gebäuden .....	35
6.3.2.3.3	Anmietung privater Räumlichkeiten .....	37
6.3.2.3.4	Sonstige eigene Mittel .....	39
6.3.2.4	Zumutbarkeit der Inanspruchnahme für den Nichtstörer .....	40
6.4	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i.w.S.....	42
6.4.1	Zeitliche und sachliche Beschränkung der Beschlagnahmeverfügung als Ausfluss des Grundsatzes der Erforderlichkeit .....	43
6.4.2	Auswahl unter mehreren Nichtstörern als Ausfluss des Grundsatzes der Erforderlichkeit .....	45
6.4.3	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i.e.S.....	48
<b>7</b>	<b>Die Einweisungsverfügung gegen den Obdachlosen .....</b>	<b>49</b>
<b>8</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>53</b>

## **Anlagen**

### **Belehrung nach § 36 Abs. 3 APrOVw gD**

---

**Literaturverzeichnis:**

**Belz, Reiner/Mußmann, Eike:** Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 6. Auflage, 2001

**Eckstein, Christoph:** Polizeirechtliche Aspekte der Obdachlosigkeit, VBIBW 1994, 306

**Ehmann, Eugen:** Obdachlosigkeit - Ein Leitfaden für Kommunen, 2. Auflage, 2006

**Eichert, Christof:** Obdachlosigkeit und polizeirechtliche Intervention, 1. Auflage, 1986

**Erichsen, Hans-Uwe/Biermann, Christian:** Obdachlosigkeit als gefahrenabwehrrechtliches Problem, Jura 1998, 371

**Ewer, Wolfgang/von Detten, Knut:** Ausgewählte Rechtsfragen bei der Beschlagnahme von Wohnraum zur Obdachloseneinweisung, NJW 1995, 353

**Fichtner, Otto/Wenzel, Gerd (Hrsg.):** Kommentar zur Grundsicherung, 3. Auflage, 2005

**Greifeld, Andreas:** Obdachlose zwischen Polizei und Sozialhilfe, JuS 1982, 819

**Götz, Volkmar:** Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Auflage, 2001

**Günther, Jörg-Michael/Traumann, Edzard:** Aktuelle Rechtsprobleme der Wohnraumbeschlagnahme zur Unterbringung Obdachloser, NVwZ 1993, 130

**Gusy, Christoph:** Polizeirecht, 6. Auflage, 2006

**Huttner, Georg:** Die Unterbringung Obdachloser durch die Polizei- und Ordnungsbehörden. Darstellung, 3. Auflage, 2005

**Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hrsg.):** Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage, 2001

**Masing, Johannes:** Vom Notstandspflichtigen zum Notstandsgewinnler, DÖV 1999, 573

**Maurer, Hartmut:** Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage, 2006

---

**Mußmann, Eike:** Allgemeines Polizeirecht in Baden-Württemberg, 4. Auflage, 1994

**Peppersack, Thomas:** Rechtsprobleme der Unterbringung Obdachloser in Räumlichkeiten Privater, 1. Auflage, 1999

**Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard/Kniesel, Michael:** Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Auflage, 2005

**Reitzig, Katja:** Die polizeirechtliche Beschlagnahme von Wohnraum zur Unterbringung Obdachloser, 1. Auflage, 2004

**Roth, Wolfgang:** Kein Folgenbeseitigungsanspruch bei Wiedereinweisung des Räumungsschuldners, DVBl. 1996, 1401

**Ruder, Karl-Heinz:** Die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen, NVwZ 2001, 1223

**Ruder, Karl-Heinz:** Polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen, 1. Auflage, 1999

**Ruder, Karl-Heinz / Schmitt, Steffen:** Polizeirecht Baden-Württemberg, 6. Auflage, 2005

**Schenke, Wolf-Rüdiger:** Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Auflage, 2005

**Schweickhardt, Rudolf/Vondung, Ute (Hrsg.):** Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, 2004

**Spannowsky, Willy:** Der Obdachlose zwischen Eigentümer und Obdachlosenbehörden, BWVP 1991, 197

**Trockels, Martin:** Polizeirechtliche Gesichtspunkte der Obdachlosigkeit, BWVPr 1989, 145

**Volkmann, Uwe:** Der praktische Fall – Öffentliches Recht: Die verzögerte Räumung, JuS 2001, 888

**Waibel, Gerhard:** Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württemberg, 4. Auflage, 1999

**Wieser, Susanne:** Die polizeiliche Wiedereinweisung des Räumungsschuldners, 1. Auflage, 1999

**Wolf, Heinz/Stephan, Ulrich:** Polizeigesetz für Baden-Württemberg, Kommentar, 5. Auflage, 1999

**Wollensak, Alfred:** Die Unterbringung Obdachloser durch die Gemeinde, BWVP 1995, 6

**Wolff, Hans/Bachof, Otto/Stober, Rolf:** Verwaltungsrecht Band 2, 6. Auflage, 2000

**Württemberg, Thomas/Heckmann, Dirk:** Polizeirecht in Baden-Württemberg, 6. Auflage, 2005

---

**Abkürzungsverzeichnis:**

a.A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
AGBSHG	Gesetz zur Ausführung des BSHG
AGSGB XII	Gesetz zur Ausführung des SGB XII
AProVW gD	Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen Verwaltungsdienst
Art.	Artikel
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
bayLStVG	Bayerisches Gesetz über das Landesstrafrecht und das Ordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
BayPAG	Bayerisches Polizeiaufgabengesetz
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des BGH in Zivilsachen
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BWGZ	Baden-Württembergische Gemeindezeitung
BWVPr, BWVP	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen VGH und des VGH Baden-Württemberg
etc.	et cetera
FN	Fußnote
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
grds.	grundsätzlich
GVGA	Geschäftsweisung für Gerichtsvollzieher
HessSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
h.M.	herrschende Meinung

---

Hrsg.	Herausgeber
i.A.	im Allgemeinen
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
info also	Informationen zum Arbeitslosenrecht
i.S.d.	im Sinne des/der
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
JuS	Juristische Schulung
Kap.	Kapitel
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz des Landes Baden-Württemberg
MeldG	Meldegesetz des Landes Baden-Württemberg
MEPolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Verwaltungszeitung
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtssprechung-Report
Nr.	Nummer
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
PolG	Polizeigesetz (gemeint ist hier das Polizeigesetz für das Land Baden-Württemberg)
PVD	Polizeivollzugsdienst
Rn.	Randnummer
S.	Satz
s.	siehe
SGB XII	Sozialgesetzbuch, Zwölftes Buch
sog.	so genannte (r, s)
StGB	Strafgesetzbuch
u.a.	und andere



---

u.U.	unter Umständen
v.a.	vor allem
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwV	Verwaltungsvorschrift
WuM	Zeitschrift für Wohnungswirtschaft und Mietrecht
z.B.	zum Beispiel

**Anlagenübersicht:****Anlage 1**

Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit, BT-Drs. 13/5226 (Auszug)

**Anlage 2**

Begründung der Landesregierung zum Entwurf der Neufassung des Polizeigesetzes, LT-Drs. 10/5230 (Auszug)

**Anlage 3**

Beschluss des VG Osnabrück vom 07.03.2003, Aktenzeichen: 2 B 17/03 (Auszug)

**Anlage 4**

Geschäftsanweisung für Gerichtsvollzieher in der ab 01. Mai 1999 geltenden Fassung (Auszug)

**Anlage 5**

Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder in der Fassung vom 12.03.1986 (Auszug)

## 1 Einleitung

Die Unterbringung Obdachloser wird seit jeher als Aufgabe der Polizei betrachtet<sup>1</sup>. Die vorliegende Arbeit stellt die einzelnen Maßnahmen dar, die sich der Polizei im Zusammenhang mit dieser Aufgabe eröffnen, wobei verdeutlicht werden soll, welche rechtlichen Problemstellungen damit verbunden sind. Obwohl diese Thematik in den vergangenen Jahren Gegenstand zahlreicher juristischer Diskussionen war, können einige der hiermit verbundenen Problemfelder nicht als geklärt bezeichnet werden. Dies rechtfertigt es, die Problematik der Obdachlosenunterbringung durch die Polizei erneut einer näheren Betrachtung zu unterziehen mit dem Ziel, die in Literatur und Rechtsprechung bestehenden Uneinigkeiten und ggf. neue Lösungswege aufzuzeigen.

Zunächst soll erläutert werden, was aus der Sicht des Polizeirechts unter Obdachlosigkeit zu verstehen ist, auf Grund welcher Rechtsnorm die Unterbringung Obdachloser als polizeiliche Problemstellung angesehen werden kann und welche Stelle innerhalb der Organisation der Polizei sich dieser Aufgabe anzunehmen hat. Im Anschluss daran soll der Frage nachgegangen werden, ob die Obdachlosenunterbringung richtigerweise nicht als sozialhilferechtliche Problematik aufzufassen ist, bevor die einzelnen Interventionsmöglichkeiten der Polizei näher beleuchtet werden. Schwerpunktmäßig soll dabei auf die Beschlagnahme privaten Wohnraums als eine mögliche Maßnahme und dessen Zuweisung an Obdachlose eingegangen werden. Die hohen rechtlichen Hürden einer Wohnraumbeschlagnahme, die in diesem Zusammenhang gehäuft auftretenden Rechtsprobleme sowie nicht zuletzt deren intensiver Eingriff in Rechte der betroffenen Wohnungseigentümer rechtfertigen es, diese Maßnahme in den Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit zu stellen.

Keine Erwähnung finden Rechtsprobleme, die sich im Zusammenhang mit der Unterbringung Obdachloser in Obdachlosenunterkünfte ergeben (Regelungen in Benutzungssatzungen, Erhebung von Benutzungsgebühren, privatrechtliche

---

<sup>1</sup> Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371

Ausgestaltung der Unterbringung), da dies den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Dies gilt auch für Folgenbeseitigungs- und Entschädigungsansprüche, die sich dem Eigentümer einer beschlagnahmten Wohnung aus seiner Inanspruchnahme ergeben, des Weiteren für Rechtsschutzmöglichkeiten des Obdachlosen und des Wohnungseigentümers gegen die Polizei sowie für Verfahrens- und Formvorschriften der Beschlagnahmeverfügung gegen den Eigentümer und des Zuweisungsbescheids gegen den Obdachlosen.

Im Übrigen beziehen sich die Ausführungen auf das Polizeigesetz des Landes Baden-Württemberg.

## 2 Obdachlosigkeit als polizeirechtliche Problemstellung

### 2.1 Der Begriff der Obdachlosigkeit im polizeirechtlichen Sinne

Das in der Gesellschaft vorherrschende Bild der Obdachlosigkeit ist geprägt durch die offen sichtbare Obdachlosigkeit von Personen, die ohne eigene Wohnung oder feste Unterkunft „auf der Straße leben“<sup>2</sup>. Hiervon zu unterscheiden ist der Begriff der Obdachlosigkeit aus der Sicht des Polizeirechts.

Der *VGH Mannheim* fasst unter den Begriff der Obdachlosigkeit im polizeirechtlichen Sinne Personen, die „nicht über eine Unterkunft verfügen, die Schutz vor den Unbilden des Wetters bietet, Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt und insgesamt den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft entspricht“<sup>3</sup>. Wie im Folgenden zu zeigen ist, ist die polizeiliche Relevanz dieses Begriffes nur gegeben, wenn der Betroffene „auf Grund eines freiwilligen, selbst bestimmten Willensentschlusses darlegt, in Zukunft nicht mehr ohne eine solche Unterkunft leben zu wollen“<sup>4</sup>. Man spricht in diesem Fall von der sog. **unfreiwilligen Obdachlosigkeit**. Hiervon abzugrenzen ist die sog. **freiwillige Obdachlosigkeit**<sup>5</sup>, die grds. kein polizeiliches Handeln nach sich zieht. Der Betroffene ist hierbei mehr oder weniger damit einverstanden, ohne „Dach über dem Kopf“ zu leben<sup>6</sup>.

Von der Obdachlosigkeit im polizeirechtlichen Sinne sind die Wohnungs- und Mittellosigkeit sowie die sog. Wohnungsnotfälle abzugrenzen.

Als **wohnungslos** wird derjenige bezeichnet, der über keine eigene Wohnung, aber dennoch über ein Obdach verfügt<sup>7</sup>. In Anlehnung an die Definition des *VGH*

---

<sup>2</sup> BT-Drs. 13/5226 vom 04.07.1996 (Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit), S. 2 (s. Anlage 1)

<sup>3</sup> VGH Mannheim, VBIBW 1996, 233 = DVBl. 1996, 569

<sup>4</sup> Vgl. FN 3

<sup>5</sup> Der freiwilligen Obdachlosigkeit ist der Begriff der Nichtsesshaftigkeit gleichzusetzen, vgl. Ehmann, S. 19; Huttner, S. 14; Ruder, Rn 16.

<sup>6</sup> Ruder, Rn 13ff.; Ruder/Schmitt, Rn 315af.

<sup>7</sup> Ehmann, S. 20; Huttner, S. 15

*Mannheim*<sup>8</sup> ist die Wohnungslosigkeit polizeirechtlich irrelevant. Zu dieser Gruppe sind z.B. Personen zu zählen, die dringend eine Wohnung suchen und zwischenzeitlich bei Verwandten oder Bekannten unterkommen.

Mit der Obdachlosigkeit geht u.U. die **Mittellosigkeit** einher. Diese ist aus sozialhilferechtlicher Sicht von Relevanz, da sie für den Obdachlosen möglicherweise einen Anspruch auf Sozialhilfe begründet. Bei der Entscheidung über ein polizeiliches Einschreiten ist sie jedoch nicht maßgebend<sup>9</sup>.

Der Begriff der **Wohnungsnotfälle** umfasst neben den bereits erwähnten Personengruppen u.a. auch Personen, die in baulich unzumutbaren, die Gesundheit gefährdenden, schlecht ausgestatteten, überbelegten Wohnungen oder in konfliktbelasteten Familien- oder Partnerschaftsbeziehungen leben<sup>10</sup>. Im Polizeirecht ist der Begriff im Bereich der Obdachlosenunterbringung bedeutungslos, er gibt aus sozialwissenschaftlicher Sicht jedoch Auskunft darüber, wie verschiedenartig die Wohnungsnot in unserer Gesellschaft ist.

## 2.2 Obdachlosigkeit als Gefahr für die öffentliche Sicherheit

Nachdem geklärt ist, was unter Obdachlosigkeit aus der Sicht des Polizeirechts zu verstehen ist, soll im Folgenden dargelegt werden, auf Grund welcher Norm die Unterbringung Obdachloser als polizeiliche Aufgabe angesehen werden kann.

Nach § 1 PolG ist es die Aufgabe der Polizei, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, soweit es im öffentlichen Interesse geboten

---

<sup>8</sup> Vgl. FN 3

<sup>9</sup> Ehmann, S. 21

<sup>10</sup> Vgl. FN 2

ist<sup>11</sup>. Im Folgenden soll zunächst darauf eingegangen werden, ob die unfreiwillige Obdachlosigkeit<sup>12</sup> unter das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit gefasst werden kann und den polizeilichen Gefahrenbegriff verwirklicht.

Unter dem Begriff der öffentlichen Sicherheit ist die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und den sonstigen Trägern von Hoheitsgewalt zu verstehen<sup>13</sup>. Hierzu gehören auch die Grundrechte<sup>14</sup>.

Es ist allgemein anerkannt, dass durch die unfreiwillige Obdachlosigkeit der Betroffene in seinen Grundrechten verletzt wird. Welche Grundrechte explizit durch eine unfreiwillige Obdachlosigkeit verletzt werden, wird jedoch uneinheitlich dargestellt. Stets findet in diesem Zusammenhang das Recht auf Leben, insb. Gesundheit und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) Erwähnung. Ergänzend werden teilweise das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), die Unverletzlichkeit der Menschenwürde (Art. 1 GG) sowie das Recht auf Schutz des Eigentums (Art. 14 GG) und des Ehe- und Familienlebens (Art. 6 GG) genannt<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Darüber hinaus wird als Aufgabe der Polizei die Beseitigung von Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung genannt. Unter Störung ist dabei der bereits eingetretene Schaden an einem polizeilichen Schutzgut zu verstehen, vgl. Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 1 Rn 50; Ruder/Schmitt, Rn 240. Da die Polizei durch das PolG nur zu präventivem Handeln ermächtigt wird, können einzig Störungen gemeint sein, die den Eintritt eines weiteren Schadens befürchten lassen. Störungen ohne dieses zusätzliche Element sind nicht dem Gefahrenabwehrrecht zuzurechnen. Der Begriff der Störung ist folglich an dieser Stelle als überflüssig zu bezeichnen, vgl. Mußmann, Rn 169.

<sup>12</sup> Zur Definition der unfreiwilligen Obdachlosigkeit vgl. die Ausführungen zu 2.1

<sup>13</sup> VGH Mannheim, NVwZ 2001, 1299; Götz, Rn 89; Ruder/Schmitt, Rn 230; Wolf, in: Wolf/Stephan, § 1 Rn 41; Würtenberger/Heckmann, Rn 399; so auch: Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 1 Rn 7, der das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit zusammengefasst als den Bestand der durch die Rechtsordnung geschützten Güter bezeichnet.

<sup>14</sup> § 1 Abs. 1 S. 2 PolG BW stellt dies ausdrücklich klar, so auch: Schenke, Rn 59a; Würtenberger/Heckmann, Rn 400

<sup>15</sup> Zu den einzelnen Grundrechtspositionen vgl. OVG Bremen, DÖV 1994, 221, 222; OVG Lüneburg, NVwZ 1992, 502, 503; Eckstein, VBIBW 1994, 306, 307; Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 372; Ewer/v. Detten, NJW 1995, 353, 354; Götz, Rn 99; Ruder, NVwZ 2001, 1223, 1225; Ruder/Schmitt, Rn 315b; Trockels, BWVPr 1989, 145f.; Volkmann, JuS 2001; 888, 890; Würtenberger/Heckmann, Rn 477

Dass Obdachlosigkeit stets Gesundheitsschäden, bisweilen sogar lebensbedrohender Art, nach sich zieht, kann nicht bestreitet werden, auch wenn diesbezüglich zum Teil eine differenzierte Betrachtungsweise verlangt wird. So sieht *Eichert* in den Sommermonaten mit der Obdachlosigkeit keine Gesundheitsgefährdung einhergehen, da sich selbst eine kühlere Nacht mit Decken schadlos überstehen lasse<sup>16</sup>. Zwar ist durchaus davon auszugehen, dass in den Sommermonaten ein Aufenthalt unter freiem Himmel keine lebensgefährdenden Gesundheitsschäden nach sich zieht. Andere Gesundheitsschäden – Erkältungen, Lungenentzündung, psychische Belastungen – sind jedoch selbst in dieser Jahreszeit nicht nur für gesundheitlich vorbelastete Personen<sup>17</sup> allgegenwärtig und nicht von der Hand zu weisen. Eine Verletzung des Grundrechts auf Leben und Gesundheit lässt sich somit im Zusammenhang mit unfreiwilliger Obdachlosigkeit stets bejahen. Ob dies auch für die anderen oben aufgeführten Grundrechte Geltung hat, kann an dieser Stelle dahingestellt bleiben, da das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit bereits durch die Verletzung des Grundrechts auf Leben und Gesundheit tangiert ist.

Um ein polizeiliches Einschreiten zu rechtfertigen, muss darüber hinaus eine Gefahr im polizeirechtlichen Sinne vorliegen. Dies ist dann der Fall, wenn „eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein polizeiliches Schutzgut schädigen wird“<sup>18</sup>. Die hinreichende Wahrscheinlichkeit liegt dabei zwischen der Möglichkeit und der Gewissheit eines Schadenseintritts<sup>19</sup>.

Diese Definition legt den Schluss nahe, eine Gefahr im polizeirechtlichen Sinne im Zusammenhang mit unfreiwilliger Obdachlosigkeit zu verneinen, schließlich wurde der Verletzung des Rechts auf Leben und Gesundheit allein eine Allgegenwärtigkeit i.S.e. realen Möglichkeit beschieden, was von einer hinreichenden

---

<sup>16</sup> *Eichert*, S. 82f.

<sup>17</sup> So *Eichert*, S. 83

<sup>18</sup> VGH Mannheim, VBIBW 1999, 101, 103; Ruder/Schmitt, Rn 213

<sup>19</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 1 Rn 42



Wahrscheinlichkeit abzugrenzen ist<sup>20</sup>. Eine derartige Schlussfolgerung ließe jedoch unberücksichtigt, dass die Anforderungen an den Gefahrengrad mit der Bedeutung des betroffenen Rechtsgutes sinken<sup>21</sup>, so dass im Einzelfall bereits eine bloße Möglichkeit einer Gefahr als ausreichend erachtet werden kann. Da dem Recht auf Leben und Gesundheit auf Grund dessen Grundrechtscharakter eine hohe Wertigkeit eindeutig zugesprochen werden kann, ist der polizeiliche Gefahrenbegriff bezüglich einer unfreiwilligen Obdachlosigkeit als verwirklicht anzusehen<sup>22</sup>.

Die Unterbringung unfreiwilliger Obdachloser kann somit als polizeiliche Aufgabe i.S.d. § 1 PolG angesehen werden. Da die unfreiwillige Obdachlosigkeit die Betroffenen wie dargestellt in grundrechtlich verankerten Gütern verletzt, ist automatisch auch das öffentliche Interesse eines polizeilichen Einschreitens gerechtfertigt<sup>23</sup>.

Anders verhält es sich mit der freiwilligen Obdachlosigkeit. Diese wird heutzutage übereinstimmend nicht mehr als Gefahr für die öffentliche Sicherheit gesehen<sup>24</sup>. Verwiesen wird insoweit auf das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit des Art. 2 Abs. 1 GG, die sog. allgemeine Handlungsfreiheit<sup>25</sup>.

Ausnahmsweise ist eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit auch hinsichtlich einer freiwilligen Obdachlosigkeit zu bejahen<sup>26</sup>. Zu nennen sind Fälle, in denen diese nicht auf einer „freien, selbst bestimmten Willensbekundung“<sup>27</sup> beruht<sup>28</sup>, die

---

<sup>20</sup> Eichert, S. 81ff., der aus diesem Grund für den Zustand der Obdachlosigkeit eine konkrete Gefahr erst dann bejaht, wenn weitere Umstände hinzukommen, wobei bezeichnenderweise nicht näher ausgeführt wird, worin diese weiteren Umstände zu sehen sind.

<sup>21</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 1 Rn 42; Gusy, Rn 119; Schenke, Rn 77

<sup>22</sup> So im Ergebnis auch Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 372

<sup>23</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 1 Rn 51

<sup>24</sup> Anders verhielt es sich bis zur Abschaffung des § 361 Abs. 1 Nr. 3 und 8 a.F. StGB im Jahr 1974, der einen Aufenthalt unter freiem Himmel unter Strafe stellte. Das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit war somit auf Grund einer Verletzung der objektiven Rechtsordnung tangiert.

<sup>25</sup> VGH Mannheim, VBIBW 1996, 233; OVG Lüneburg, NVwZ 1992, 502, 503; VGH Kassel, NVwZ 1992, 503; Eckstein, VBIBW 1994, 306; Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 373; Huttner, S. 14; Ruder, NVwZ 2001, 1223, 1224; Ruder/Schmitt, Rn 315a; Reitzig, S. 55; Würtenberger/Heckmann, Rn 477

<sup>26</sup> So auch die ganz h.M. vgl. hierzu FN 25

<sup>27</sup> Zur Definition vgl. BGH, NJW 1996, 918, 919

Obdachlosigkeit von Kindern und drogen- oder alkoholabhängigen Obdachlosen fällt hierunter<sup>29</sup>, sowie Fälle, in denen sich der Obdachlose in eine lebensgefährdende Situation (z.B. Übernachten im Freien trotz eisiger Kälte) bringt<sup>30</sup>.

### 2.3 Obdachlosigkeit als Gefahr für die öffentliche Ordnung

Die öffentliche Ordnung umfasst die „Gesamtheit der **ungeschriebenen** Regeln für das Verhalten des einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes staatsbürgerliches Zusammenleben betrachtet wird“<sup>31</sup>. Dieses Schutzgut könnte allenfalls für die freiwillige Obdachlosigkeit von Belang sein, da durch die unfreiwillige Obdachlosigkeit bereits die öffentliche Sicherheit tangiert ist, welche gegenüber der öffentlichen Ordnung als vorrangig anzusehen ist<sup>32</sup>.

Obwohl zwischenzeitlich die ganz h.M. dem Schutzgut der öffentlichen Ordnung nur noch eine rudimentäre bzw. keine Bedeutung mehr zukommen lässt – in einigen Bundesländern ist diese nicht einmal mehr im Gesetzestext aufgenommen –, finden sich vereinzelt immer noch Stimmen, die die freiwillige Obdachlosigkeit als Gefährdung der öffentlichen Ordnung sehen<sup>33</sup>. Diese Meinung ist als überholt anzusehen. Sicherlich mag der Aufenthalt von Obdachlosen mit seinen bisweilen wahrzunehmenden Begleiterscheinungen (z.B. Alkoholismus) von dem einen oder anderen als Ärgernis empfunden werden. Allgemeingültigkeit hat diese Ansicht jedoch nicht und keinesfalls ist in der Unterbindung freiwilliger Obdachlosigkeit eine Voraussetzung für ein geordnetes staatsbürgerliches Zusammenleben zu sehen, wie es das Schutzgut der öffentlichen Ordnung fordert. Teilweise wird

---

<sup>28</sup> Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 373; Huttner, S. 14; Ruder, NVwZ 2001, 1223, 1225

<sup>29</sup> Vgl. Huttner, S. 14; Ruder, NVwZ 2001, 1223, 1225

<sup>30</sup> Vgl. Eckstein, VBIBW 1994, 306, 307

<sup>31</sup> So die allgemeine Definition des Schutzguts der öffentlichen Ordnung, vgl. z.B. VGH Mannheim, VBIBW 1983, 302, 304; Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 1 Rn 29; Denninger, in: Lischen/Denninger, E 25; Götz, Rn 122; Ruder/Schmitt, Rn 237

<sup>32</sup> Götz, Rn 126; Gusy, Rn 100; Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 1 Rn 5

<sup>33</sup> VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 439; Wollensak, BWVP 1995, 6, 7

versucht, eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung durch freiwillige Obdachlosigkeit unter Hinweis auf die Schädigung des äußeren Erscheinungsbilds einer Kommune zu bejahen. Der *VGH Mannheim* hat jedoch eindeutig festgelegt, dass das äußere Erscheinungsbild einer Kommune kein polizeiliches Schutzgut darstellt<sup>34</sup>.

### 3 Obdachlosigkeit als sozialhilferechtliches Problem

Trotz der Zulässigkeit einer polizeilichen Intervention ist es in der Literatur umstritten, ob die Obdachlosenproblematik richtigerweise nicht als Aufgabe des Sozialhilfeträgers anzusehen ist. Die wohl h.M. sieht Polizei- und Sozialhilferecht als nebeneinander anwendbar an. Dabei kommt der Polizeibehörde die Aufgabe der kurzfristigen Obdachlosenunterbringung zu, dem Sozialhilfeträger die Unterbringung auf Dauer<sup>35</sup>. Als wesentliche Argumente, die gegen die vollständige Übertragung der Obdachlosenunterbringung auf den Sozialhilfeträger sprechen, werden dabei der grds. fehlende Anspruch des Betroffenen gegen den Sozialhilfeträger auf Zuweisung einer Wohnung als Sachleistung<sup>36</sup> sowie dessen fehlende Eingriffsmöglichkeiten gegen Dritte<sup>37</sup> und Pflicht zur Vorhaltung von Unterkünften<sup>38</sup> genannt. Ob dieser h.M. zugestimmt werden kann, soll im Folgenden näher erörtert werden.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Unterbringung von Obdachlosen eindeutig als sozialhilferechtliches Problem zu klassifizieren ist. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf § 19 i.V.m. § 27 SGB XII, wonach zum notwendigen Lebensunterhalt auch eine Unterkunft gehört, darüber hinaus auf die §§ 67ff. SGB

---

<sup>34</sup> VGH Mannheim, BWGZ 1999, 115, 117

<sup>35</sup> Eckstein, VBIBW 1994, 306, 307; Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 374; Reitzig, S. 71, 74; Ruder, Rn 123 ff.; auch Ruder, NVwZ 2001, 1223, 1228, jedoch mit dem Hinweis, dass dies keine befriedigende Situation darstellen kann; tendenziell auch: Würtenberger/Heckmann, Rn 476; anders: Denninger, in: Lisken/Denninger, E 139, der nur ganz ausnahmsweise eine polizeirechtliche Intervention als zulässig erachtet

<sup>36</sup> Reitzig, S. 74; Ruder, NVwZ 2001, 1223, 1228; Ruder, Rn 129; anders: Eichert, S. 107

<sup>37</sup> Eckstein, VBIBW 306, 307; Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 374; Reitzig, S. 74; Ruder, Rn 126;

<sup>38</sup> Reitzig, S. 71; Würtenberger/Heckmann, Rn 476

XII, die Obdachlose ausdrücklich als Hilfeempfänger nennen<sup>39</sup>. Da Obdachlose somit als hilfsbedürftig im sozialhilferechtlichen Sinne zu bezeichnen sind, wäre es nur konsequent, die Unterbringung Obdachloser gänzlich auf den Sozialhilfeträger zu übertragen<sup>40</sup>. Zwar wird die Unterbringung Obdachloser seit jeher als polizeirechtliche Aufgabe angesehen<sup>41</sup>, doch ist diese Aufgabenzuschreibung als Relikt aus Zeiten zu sehen, in denen Obdachlosigkeit einen Straftatbestand darstellte bzw. dem Schutzgut der öffentlichen Ordnung zugeordnet wurde.

Dass die h.M. gegen die vollständige Übertragung auf den Sozialhilfeträger einwendet, dem Betroffenen komme kein Anspruch auf Zuweisung einer Wohnung als Sachleistung zu und der Sozialhilfeträger verfüge über keinerlei Mittel, Obdachlose in akuten Notsituationen kurzfristig unterzubringen, ist durchaus nahe liegend. Nach § 17 Abs. 2 SGB XII entscheidet der Sozialhilfeträger grds. nach pflichtgemäßem Ermessen, ob er eine Wohnung als Geld- oder Sachleistung erbringt. Demgemäß würde einem Obdachlosen zumindest ein Anspruch auf pflichtgemäße Ermessensausübung zustehen. § 29 Abs. 1 S. 1 SGB XII schließt das Ermessen für die Bereitstellung einer Wohnung jedoch ausdrücklich aus und lässt einzig die Geldleistung zu<sup>42</sup>. Auch die §§ 67ff. SGB XII eröffnen keinen Anspruch auf Zuweisung einer konkreten Wohnung, da diese Normen allein die Unterstützung bei der Wohnungssuche vorsehen<sup>43</sup>. Die Meinung, dass dem Obdachlosen kein Anspruch auf Wohnungszuweisung durch den Sozialhilfeträger zukomme, ist somit zu teilen. Dies gilt auch für die fehlende Vorhaltepflcht von Unterkünften und fehlenden (polizeirechtlichen) Instru-

---

<sup>39</sup> § 1 der VO zu § 72 BSHG fasst wohnungslose Personen ausdrücklich unter den Anwendungsbereich der §§ 67ff. SGB XII (die VO hat nach der Überleitung des BSHG in das SGB weiterhin Gültigkeit, vgl. Schaefer, in: Fichtner/Wenzel, § 69 Rn 1).

<sup>40</sup> So tendenziell wohl auch Denninger, in: Lisken/Denninger, E 139: „Es kann nicht Aufgabe der Ordnungsbehörde sein, die Wohnungsnot zu verwalten“.

<sup>41</sup> Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371

<sup>42</sup> So auch Wenzel, in: Fichtner/Wenzel, § 27 SGB XII Rn 9; Huttner, S. 39; Ruder, NVwZ 2001, 1223, 1228 m.w.N.

<sup>43</sup> Vgl. §§ 2, 4 AGSGB XII; nur ausnahmsweise erkennt die Rechtsprechung einen solchen Anspruch an, wenn besondere Defizite in der Person des Obdachlosen vorliegen, vgl. VGH Kassel, NJW 1994, 471; VG Hannover, info also 1992, 130, 132

mentarien des Sozialhilfeträgers, Wohnraum Dritter zu beschlagnahmen, da das SGB XII diesbezüglich keine Regelungen vorsieht<sup>44</sup>.

Diese Mankos können jedoch nicht dazu führen, die kurzfristige Unterbringung Obdachloser generell der Polizei als Aufgabe zuzuschreiben, weshalb der h.M. zu widersprechen ist. Auch wenn der Sozialhilfeträger wie dargestellt nicht verpflichtet ist, eine Wohnung als Sachleistung zu erbringen, kommt ihm doch die Aufgabe zu, in dem Maße unterstützend tätig zu werden, dass es den Betroffenen ermöglicht wird, aus eigenem Antrieb eine Wohnung zu finden, vgl. § 68 SGB XII. Führt dies nicht zum Erfolg, ist allein ein Versagen des Sozialhilfeträgers anzunehmen, was nicht dazu führen kann, die Polizei mit der Unterbringung Obdachloser zu betrauen. Sicherlich sind Situationen denkbar, in denen der Sozialhilfeträger von einer bevorstehenden Obdachlosigkeit kurzfristig erfährt, so dass ein umfassendes Hilfeprogramm aus Zeitgründen ausscheidet. Doch selbst dies kann nicht dazu führen, die Unterbringung durch die Polizei weiterhin aufrechtzuerhalten. Hier wäre der Gesetzgeber gefragt, dem Sozialhilfeträger mit weitergehenden Pflichten und Instrumentarien auszustatten als dies bisher der Fall ist. Zu denken ist an eine Vorhaltepflcht von stets freien Unterkünften und ein damit verbundener Anspruch des Betroffenen auf Zuweisung einer Wohnung als Sachleistung in akuten Notsituationen, der weniger eng gefasst ist als dies derzeit der Fall ist<sup>45</sup>.

Derlei Tendenzen sind derzeit jedoch nicht ersichtlich. Aus diesem Grund kommt der Obdachlosenunterbringung durch die Polizei auch weiterhin Bedeutung zu. In der Praxis wird in den letzten Jahren zunehmend dazu übergegangen, sog. zentrale Fachstellen zu bilden, wo sämtliche Aufgaben im Bereich der Obdachlosenunterbringung, die bisher von verschiedenen Fachämtern einer Verwaltung wahrgenommen wurden, gebündelt werden<sup>46</sup>. Diese sollen der Tatsache entgegen-

---

<sup>44</sup> So auch Reitzig, S. 71; Würtenberger/Heckmann, Rn 476 (bezüglich der fehlenden Verpflichtung des Sozialhilfeträgers zur Vorhaltung von Unterkünften); Eckstein, VBIBW 1994, 306, 307; Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 374; Reitzig, S. 74; Würtenberger/Heckmann, Rn 476 (zur fehlenden Berechtigung des Sozialhilfeträgers, Wohnraum Dritter zu beschlagnahmen)

<sup>45</sup> Vgl. insofern FN 43

<sup>46</sup> Vgl. hierzu Ehmann, S. 35; Huttner, S. 37; Ruder, NVwZ 2001, 1223, 1229

wirken, dass auf Grund des fehlenden Anspruchs des Obdachlosen auf Zuweisung einer Wohnung als Sachleistung sich die polizeiliche Unterbringung tendenziell immer mehr zu einer Dauerlösung entwickelt<sup>47</sup>. Solche Entwicklungen sind sicherlich zu begrüßen, auch wenn sie der Problematik nur bedingt Abhilfe verschaffen können, wenn man bedenkt, dass die Bildung zentraler Fachstellen für kleinere Gemeinden keine Alternative darstellen kann<sup>48</sup>.

## **4 Verpflichtung der Polizei zur Beseitigung von Obdachlosigkeit**

### **4.1 Sachliche Zuständigkeit**

Wie dargestellt spielt die Unterbringung Obdachloser nach wie vor auch im polizeilichen Bereich eine Rolle. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Zuständigkeit. Mangels spezieller gesetzlicher Regelungen gelten die allgemeinen Zuständigkeitsbestimmungen des PolG. Folglich sind für die Unterbringung Obdachloser grds. die Polizeibehörden zuständig (§ 60 Abs. 1 PolG), genauer gesagt die Gemeinden als Ortspolizeibehörden (§§ 66 Abs. 2, 61 Abs. 1 Nr. 4, 62 IV PolG).

Wenn ein sofortiges Tätigwerden erforderlich erscheint, ist die sachliche Zuständigkeit ausnahmsweise auch für den PVD gegeben (§ 60 Abs. 2 PolG). Diese sog. Eilzuständigkeit kommt dann zu tragen, „wenn durch die Herbeiführung einer Entscheidung der an sich zuständigen Gemeinde eine nicht vertretbare Verzögerung eintreten würde oder diese nicht erreichbar ist“<sup>49</sup>. Zu unterscheiden ist die Eilzuständigkeit von Fällen der Gefahr in Verzug. Diese setzt nämlich stets die Nichterreichbarkeit der an sich zuständigen Stelle voraus<sup>50</sup> und ist somit dann von Relevanz, wenn diese nicht besetzt ist, d.h. an Wochenenden und Feiertagen sowie nachts. Die Eilzuständigkeit ist im Gegensatz

---

<sup>47</sup> So explizit Ruder, NVwZ 2001, 1223, 1229

<sup>48</sup> Ehmann, S. 35, allerdings ohne hierfür Gründe zu nennen. Angespielt wird wohl auf die fehlende Zuständigkeit kleinerer Gemeinden im Bereich des Sozialhilferechts.

<sup>49</sup> Belz, in: Belz/Mußmann, § 60 Rn 5

<sup>50</sup> Zur Definition der Gefahr in Verzug vgl. VGH Mannheim, VBIBW 1986, 308, 309

dazu jedoch nicht von der Erreichbarkeit der an sich zuständigen Stelle abhängig, sondern gantzätig angelegt<sup>51</sup>. Von praktischer Bedeutung ist diese Unterscheidung im Bereich der Obdachlosenunterbringung jedoch nicht, da keine Fallkonstellation erdenklich ist, die ein sofortiges Einschreiten durch den PVD trotz vorhandener Erreichbarkeit der Ortpolizeibehörde notwendig macht. Ein Einschreiten des PVD nach § 60 Abs. 2 PolG ist z.B. eröffnet, wenn ein Obdachloser nachts oder am Wochenende aufgefunden wird<sup>52</sup>.

Aus Gründen der Vollständigkeit muss an dieser Stelle auf die parallele Zuständigkeit des PVD nach § 60 Abs. 3 PolG verwiesen werden. Diese Norm verschafft diesem eine eigene Zuständigkeit, die neben der der Polizeibehörden besteht<sup>53</sup>. Hiervon betroffen sind u.a. die polizeilichen Standardmaßnahmen. Im Bereich der Obdachlosenunterbringung könnte die parallele Zuständigkeit allenfalls bei der Beschlagnahme von Wohnraum von Belang sein<sup>54</sup>. Auf Grund praktischer Erwägungen wird der PVD von der parallelen Zuständigkeit hier jedoch keinen Gebrauch machen. Von der Wohnraumbeschlagnahme abgesehen, liegen die Maßnahmen zur Beseitigung von Obdachlosigkeit allesamt im alleinigen Zuständigkeitsbereich der Polizeibehörden. Ein paralleles Einschreiten des PVD würde sich somit als nicht sinnvoll erweisen. Die parallele Zuständigkeit wurde zudem nicht ins PolG aufgenommen, um ein Konkurrenzverhältnis zwischen Polizeibehörde und PVD zu schaffen, sondern um die Aufgabenerfüllung der Polizei zweckmäßiger zu gestalten. Im Blickwinkel des Gesetzgebers dürften dabei v.a. Aufgaben im Bereich der Strafverfolgung

---

<sup>51</sup> In der Begründung der Landesregierung zum Entwurf der Neufassung des PolG (LT-Drs. 10/5230, S. 55) wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der PVD nicht versuchen muss, eine Entscheidung der Polizeibehörde herbeizuführen (s. Anlage 2); so auch Huttner, S. 24

<sup>52</sup> So auch Huttner, S. 24. Er fasst in diesem Zusammenhang auch die Wohnraumbeschlagnahme durch den PVD unter die Eilzuständigkeit. Richtigerweise würde dieser auf Grund § 60 Abs. 3 PolG tätig werden (vgl. den folgenden Absatz), der gegenüber § 60 Abs. 2 PolG vorrangig ist.

<sup>53</sup> Vgl hierzu die VwV zu § 60 PolG

<sup>54</sup> Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, richtet sich die Beschlagnahme von Wohnraum nach § 33 PolG und stellt somit eine polizeiliche Standardmaßnahme dar. Die übrigen Maßnahmen zur Beseitigung von Obdachlosen sind allesamt mangels spezieller Vorschriften auf die polizeiliche Generalklausel gestützt, die von der Zuständigkeit nach § 60 Abs. 3 PolG nicht umfasst wird.

gestanden haben<sup>55</sup>. Insofern ist die parallele Zuständigkeit im Bereich der Obdachlosenunterbringung vernachlässigbar.

#### 4.2 Sachliche Zuständigkeit bei Ausländern und Asylbewerbern

Da ein Einschreiten der Polizei allein an gefahrenabwehrrechtliche Gesichtspunkte geknüpft ist, kommt der Nationalität eines Obdachlosen im Zusammenhang mit der Bestimmung der sachlichen Zuständigkeit grds. keine Bedeutung zu<sup>56</sup>. Von diesem Grundsatz sind bestimmte Personengruppen ausgenommen. Zum überwiegenden Teil werden in diesem Zusammenhang allein Asylbewerber genannt<sup>57</sup>. *Ehmann* weitet diesen Personenkreis aus, indem er darüber hinaus auch diejenigen von der sachlichen Zuständigkeit der Gemeinden ausnimmt, die sich in Besitz einer Duldung befinden oder vollziehbar ausreisepflichtig sind<sup>58</sup>.

Der überwiegende Teil der einschlägigen Literatur spielt offensichtlich auf die Verpflichtung von Asylbewerbern an, in staatlichen Aufnahmeeinrichtungen Unterkunft zu nehmen (§ 47 Abs. 1 S. 1 AsylVfG). Stellt man allein auf diesen Aspekt ab, ist es sicherlich als richtig zu bezeichnen, einzig Asylbewerber von der sachlichen Zuständigkeit der Gemeinden auszunehmen.

Dies übersieht jedoch die Regelungen des AsylbLG. Personen, die in dessen Anwendungsbereich fallen, steht ein Anspruch auf Unterkunft als Sachleistung zu<sup>59</sup>, der dergleichen ausgestaltet ist, dass diese in staatlichen Aufnahmeeinrichtungen oder in Gemeinschaftsunterkünften unterkommen<sup>60</sup>. Auf Grund dieser eindeutigen Rechtslage, ist richtigerweise nicht nur die Unterbringung von Asylbewerbern als staatliche Aufgabe anzusehen, sondern auch derjenigen, die unter den Anwendungsbereich des AsylbLG fallen. Dies sind neben

---

<sup>55</sup> Vgl. LT-Drs. 10/5230 (Begründung der Landesregierung zum Entwurf der Neufassung des PolG), S. 55f. (s. Anlage 2)

<sup>56</sup> *Ehmann*, S. 28; *Ruder*, Rn 51

<sup>57</sup> *Huttner*, S. 35; *Ruder*, Rn 53

<sup>58</sup> *Ehmann*, S. 30

<sup>59</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG; *Ehmann*, S. 30; *Fasselt*, in: *Fichtner/Wenzel*, AsylbLG § 3 Rn 5

<sup>60</sup> *Fasselt*, in: *Fichtner/Wenzel*, AsylbLG § 3 Rn 5



Asylbewerbern u.a. Personen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind oder in Besitz einer Duldung sind, wie *Ehmann* richtigerweise ausführt<sup>61</sup>. Zwar lässt sich diesbezüglich - in Anlehnung an die immer noch gängige doppelte Zuständigkeit von Polizei und Sozialhilfeträger im Bereich der Obdachlosenunterbringung<sup>62</sup> - einwenden, diese Rechtslage allein stelle keine Unterbringung in akuten Situationen sicher. Da das AsylbLG jedoch einen Anspruch auf Unterkunft als Sachleistung eröffnet und zudem für staatliche Aufnahmeeinrichtungen eine Vorhaltepflcht besteht (§ 44 Abs. 1 AsylbLG), können solche Bedenken keinen Bestand haben.

### 4.3 Örtliche Zuständigkeit

Mangels spezieller gesetzlicher Regelungen richtet sich die örtliche Zuständigkeit grds. nach § 68 Abs. 1 PolG, wonach die Ortspolizeibehörde örtlich zuständig ist, in deren Dienstbezirk eine polizeiliche Aufgabe anfällt. Für die Unterbringung von Obdachlosen bedeutet dies, dass diejenige Ortspolizeibehörde einzugreifen hat, in deren Dienstbezirk sich der Obdachlose tatsächlich aufhält und ein Unterkommen begehrt<sup>63</sup>.

Trotz dieser eindeutigen Rechtslage hat sich die örtliche Zuständigkeit in der Vergangenheit als problematisch erwiesen. Angesprochen sind Fälle, in denen der Obdachlose nicht in derjenigen Gemeinde um Unterkunft bittet, wo seine Obdachlosigkeit entstanden ist, sondern in eine andere Gemeinde zieht. Die Rechtssprechung hat insofern eindeutig Position bezogen. So ist es unerheblich, wo die Obdachlosigkeit eingetreten ist bzw. der Obdachlose seinen Wohnsitz hat. Bedeutungslos ist außerdem, ob der Obdachlose bereits in anderen Gemeinden um Obdach gebeten hatte und dort abgewiesen wurde. Von Relevanz ist

---

<sup>61</sup> Vgl. FN 58

<sup>62</sup> Vgl. insofern die Ausführungen zu Kapitel 3

<sup>63</sup> So auch VGH Kassel, *Die Polizei* 2003, 113f. = NVwZ 2003, 1402; VGH München, BayVBl 2003, 343; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1996, 439; Belz, in: *Belz/Mußmann*, § 68 Rn 4; Huttner, S. 23; Ruder/Schmitt, Rn 318

ausschließlich, wo die Gefahr für die öffentliche Sicherheit augenblicklich besteht<sup>64</sup>.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass sich diese Rechtsprechung auf einzelne Gemeinden nachteilig auswirkt. Angesprochen sind in diesem Zusammenhang Gemeinden, die auf Obdachlose eine erhöhte Anziehungskraft ausüben<sup>65</sup>, und daher einer „Flut“ von Obdachlosen gegenüberstehen, die es unterzubringen gilt. Diese Regelung zieht sicherlich auch nach sich, dass einzelne Gemeinden Obdachlose unzulässigerweise an andere Gemeinden verweisen, um die eigene örtliche Zuständigkeit abzuwenden<sup>66</sup>.

Die einzige Möglichkeit, diese Nachteile zu verhindern, wäre, die örtliche Zuständigkeit stets gegenüber derjenigen Gemeinde zu bejahen, wo die Obdachlosigkeit eingetreten ist. Doch könnte diese Vorgehensweise zu keinem befriedigenden Ergebnis führen. Zum einen würde eine solche Regelung aufwendige Ermittlungen nach sich ziehen, um diesen Ort zu bestimmen. Das Melderecht könnte hierbei keine Hilfe leisten, da gegen die polizeiliche Meldepflicht häufig verstoßen wird. Ein Rückgriff auf die Gemeinde, wo der Obdachlose zuletzt gemeldet war, wäre somit willkürlich<sup>67</sup>. Langwierige Ermittlungen würden zudem ein polizeiliches Einschreiten verzögern, was angesichts der Grundrechtsbeeinträchtigung des Betroffenen nicht hinnehmbar ist. Zum anderen bringt eine solche Regelung die Gefahr mit sich, dass Obdachlose wechselseitig zwischen einzelnen Gemeinden hin und her geschoben werden<sup>68</sup>. Auch in Hinblick auf Art. 11 GG wird man einem Obdachlosen wohl kaum verwehren können, in der Gemeinde seines Beliebens Unterkunft zu begehren<sup>69</sup>.

---

<sup>64</sup> VGH Kassel, Die Polizei 2003, 113f.=NVwZ 2003, 1402; VGH München, BayVBl 2003, 343. Die Regelung der örtlichen Zuständigkeit des PolG entspricht der des HessSOG und bayLStVG, weshalb die beiden Beschlüsse auch auf die Rechtslage Baden-Württembergs anwendbar sind.

<sup>65</sup> Dies sind in aller Regel Großstädte, die im Gegensatz zu kleinen Gemeinden z.B. über Beratungs- und Betreuungsangebote für Obdachlose (so die Antragsgegnerin im Beschluss des VG Hannover, NVwZ-RR 1991, 257, 258).

<sup>66</sup> So die Antragsgegner der in FN 68 und 69 aufgeführten Beschlüsse.

<sup>67</sup> So auch Ehmman, S. 33

<sup>68</sup> VGH Kassel, Die Polizei 2003, 113, 114 = NVwZ 2003, 1402

<sup>69</sup> VGH München, BayVBl 2003, 343; Huttner, S. 23; Ruder, Rn 59

Der Ansicht des *VGH Kassel* und *VGH München* ist somit zu folgen, auch wenn sie, wie dargestellt, erkennbar Nachteile für die hiernach örtlich zuständige Gemeinde nach sich zieht. Mangels sinnvoller alternativer Zuständigkeitsbestimmungen sind diese Nachteile jedoch in Kauf zu nehmen.

#### **4.4 Anspruch des Obdachlosen auf polizeiliches Einschreiten**

Im Folgenden stellt sich die Frage, ob der Obdachlose gegen die jeweilige Ortspolizeibehörde auch einen Anspruch auf Einschreiten hat, denn das Vorliegen einer Ermächtigungsgrundlage zieht nicht automatisch einen Anspruch des Betroffenen gegen die zuständige Behörde nach sich<sup>70</sup>. Teilweise wird in der Literatur hierbei lediglich auf den Aspekt des Ermessens eingegangen<sup>71</sup>. Ob ein Anspruch auf polizeiliches Einschreiten besteht, hängt jedoch zunächst davon ab, ob sich der Obdachlose im konkreten Fall aus der Generalklausel als Ermächtigungsgrundlage<sup>72</sup> ein subjektiv-öffentliches Recht ableiten kann. Dies ist dann der Fall, wenn diese die zuständige Behörde zum Handeln verpflichtet und dem Schutz der Interessen Einzelner dienen soll<sup>73</sup>.

Letzteres ist zu bejahen auf Grund der individualrechtlichen Komponente des Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit<sup>74</sup>. Die Frage, ob die Anwendung der Generalklausel eine Pflicht zum Handeln der jeweiligen Ortspolizeibehörde und somit einen Anspruch des Obdachlosen gegenüber dieser Behörde nach sich zieht, lässt sich beantworten, indem der Ermessensspielraum der Ortspolizeibehörden hinsichtlich der Unterbringung Obdachloser bestimmt wird.

---

<sup>70</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 3 Rn 34

<sup>71</sup> So z.B. Günther/Traumann, NVwZ 1993, 130, 131; Ruder, NVwZ 2001, 1223, 1226; Ruder/Schmitt, Rn 320 ff.

<sup>72</sup> Mangels spezieller Vorschriften kommt im Zusammenhang mit der Unterbringung Obdachloser (in gemeindeeigenen Unterkünften) allein die polizeiliche Generalklausel in Betracht.

<sup>73</sup> Maurer, § 8 Rn 2 und 8

<sup>74</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 3 Rn 34

Die Generalklausel räumt der Polizei neben Auswahl- auch Entschließungsermessen ein<sup>75</sup>. Die jeweilige Ortspolizeibehörde kann demnach grds. nach pflichtgemäßem Ermessen selbst entscheiden, ob sie tätig wird. Dem Betroffenen steht dabei nur ein Anspruch auf pflichtgemäße Ermessenausübung zu, nicht aber auf ein Einschreiten der Behörde.

Im Falle der unfreiwilligen Obdachlosigkeit muss die Sachlage jedoch anders bewertet werden. Wie oben aufgezeigt stellt diese einen Eingriff in höchste Rechtsgüter dar. In derartig gelagerten Fällen wird in der Literatur durchgehend einer Ermessensreduzierung gegen Null zugestimmt, mit der Folge einer einzigen möglichen Entscheidung der zuständigen Behörde, im Falle von Obdachlosigkeit die Unterbringung des Obdachlosen<sup>76</sup>. Die zuständige Ortspolizeibehörde ist folglich zum Handeln verpflichtet. Das Vorliegen eines subjektiv-öffentlichen Rechts und somit eines Anspruchs des Obdachlosen gegen die jeweilige Ortspolizeibehörde auf Beseitigung seiner Obdachlosigkeit ist zu bejahen.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die Ermessensreduzierung gegen Null nur das Entschließungs-, nicht jedoch das Auswahlermessen erfasst<sup>77</sup>. Die zuständige Ortspolizeibehörde entscheidet folglich nach pflichtgemäßem Ermessen selbst über die Art der Unterbringung (Einweisung in gemeindliche Obdachlosenunterkünfte, Wohncontainer, Wiedereinweisung in die bisherige Wohnung etc.<sup>78</sup>) und der Unterkunft (Größe, Ausstattung, Belegung, etc.)<sup>79</sup>. Dem kommt in der Praxis jedoch keine große Bedeutung zu<sup>80</sup>, da die Wahlmöglichkeit der zuständigen Gemeinde bezüglich der Art der Unterbringung in hohem Maße

---

<sup>75</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 3 Rn 24

<sup>76</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 3 Rn 33; Eckstein, VBIBW 1994, 306, 307; Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 375; Götz, Rn 354; Gusy, Rn 390; Huttner, S. 19; Ruder, Rn 110; Schenke, Rn 100; Würtenerberger/Heckmann, Rn 499 u.a.

<sup>77</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 3 Rn 33; Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 375; Gusy, Rn 390; Huttner, S. 19; Ruder, Rn 110; Schenke (kein direkter Hinweis, dies ergibt sich jedoch aus der Aufbausystematik des Lehrbuchs); teilweise wird diese Differenzierung nicht deutlich, so: Eckstein, VBIBW 306, 307; Ruder, NVwZ 2001, 1223, 1226

<sup>78</sup> Vgl. diesbezüglich die Ausführungen zu Kapitel 5

<sup>79</sup> Huttner, S. 19; Ruder, Rn 110

<sup>80</sup> Erichsen und Biermann (in: Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 375), die für die zuständige Ortspolizeibehörde hier einen weiten Entscheidungsspielraum eröffnet sehen, ist in dieser Hinsicht ausdrücklich zu widersprechen.

durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i.w.S. eingeschränkt ist, so dass als mildestes Mittel grds. die Einweisung in eine gemeindliche Unterkunft zu erfolgen hat<sup>81</sup>. Bezüglich der Art der Unterkunft ist zu beachten, dass diese den Anforderungen an eine menschenwürdige (Obdachlosen-)Unterkunft<sup>82</sup>, die durch die Rechtsprechung im Laufe der Zeit aufgestellt wurden<sup>83</sup>, genügen muss. Insofern sind der Obdachlosenunterbringung enge Grenzen gesetzt.

## 5 Überblick über Maßnahmen zur Beseitigung von Obdachlosigkeit

Im Folgenden soll ein kurzer Überblick der einzelnen Interventionsmöglichkeiten einer Gemeinde im Zusammenhang mit Obdachlosigkeit gegeben und sollen die damit verbundenen Problemfelder angesprochen werden. Die einzelnen Maßnahmen lassen sich zusammenfassend in 3 Gruppen unterteilen: die Selbsthilfe des Obdachlosen, eigene Mittel der Gemeinde sowie die Inanspruchnahme Dritter.

Unter der **Selbsthilfe des Obdachlosen** ist dessen Inanspruchnahme als Störer im polizeilichen Sinne zu verstehen mit der Folge, dass dieser dazu angehalten wird, seinen Zustand der Obdachlosigkeit selbst zu beseitigen<sup>84</sup>. Zu klären ist in diesem Zusammenhang, ob der Obdachlose als Störer klassifiziert werden kann und dessen Selbsthilfe als taugliches Mittel zur Beseitigung seiner Obdachlosigkeit angesehen werden kann.

---

<sup>81</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen zu 6.4

<sup>82</sup> Eine Obdachlosenunterkunft stellt eine behelfsmäßige Unterkunft dar, an die geringere Anforderungen zu stellen sind als an eine dauerhafte Unterkunft, so z.B. VGH Mannheim, NVwZ 1993, 1220; NVwZ-RR 1994, 394; VGH Kassel, DVBl 1991, 1371; Huttner, S. 47; Ruder/Schmitt, Rn 323; Trockels, BWVPr 1989, 145, 148

<sup>83</sup> Die Gerichte haben in diesem Zusammenhang zahlreiche Einzelentscheidungen getroffen. Es würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen, an dieser Stelle auf sämtliche Aspekte einer menschenwürdigen Unterbringung einzugehen. Beispielhaft sollen im Folgenden einige wesentliche Entscheidungen aufgelistet werden: VGH Mannheim, DÖV 1994, 569; OVG Münster, DÖV 1992, 675 (Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften); OVG Münster, DÖV 1992, 675 (ganztägige Unterbringung); VBIBW 1993, 306 (Telefonanschluss); BWVPr 1993, 89, 90 (Waschgelegenheit); BWGZ 1993, 329 (Arbeitszimmer); VGH München, BayVBl 1993, 569, 570 (Warmwasserversorgung); VGH Kassel, NJW 1984, 2305, 2306 (Unterbringung von Familien mit Kleinkindern). Anzumerken ist, dass diese Entscheidungen keine Allgemeingültigkeit besitzen, da die Anforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft stets vom Einzelfall abhängig sind (so auch Huttner, S. 63).

<sup>84</sup> Vgl. hierzu VG Osnabrück, Beschl. v. 07.03.2003, Az.: 2 B 17/03 (s. Anlage 3)

Zu den **eigenen Mitteln** ist zunächst die Einweisung des Obdachlosen in eine gemeindeeigene Obdachlosenunterkunft oder Wohnung zu zählen<sup>85</sup>. Behelfsmäßig wird auch die Aufstellung von Wohncontainern oder Wohnwagen als zulässig angesehen, vorausgesetzt diese entsprechen einer menschenwürdigen Unterkunft<sup>86</sup>. Auf kurzfristige Engpässe bzw. wenn anderweitige Fälle es erfordern, kann die Gemeinde darüber hinaus mit Enger- bzw. Umsetzungen reagieren<sup>87</sup>. Ob eine Gemeinde dazu verpflichtet ist, Obdachlose in öffentlichen Gebäuden unterzubringen, ist umstritten<sup>88</sup>. Als eigenes Mittel ist darüber hinaus die Anmietung privaten Wohnraums zu sehen<sup>89</sup>, worunter auch die Anmietung von Räumen in Beherbergungsbetrieben fällt<sup>90</sup>.

Unter die **Inanspruchnahme Dritter** ist die Beschlagnahme von privatem Wohnraum zu fassen und die damit verbundene Einweisung des Obdachlosen in diese Räumlichkeiten. Hierbei sind unterschiedliche Fallkonstellationen denkbar: 1. der Obdachlose wird in leer stehende Räumlichkeiten eingewiesen (sog. Fremdeinweisung)<sup>91</sup>, 2. in Folge eines vollstreckten Räumungstitels bzw. einer abgelaufenen Kündigungsfrist hatte der Obdachlose seine bisherige Mietswohnung zu verlassen, zur Abwendung seiner Obdachlosigkeit wird er im Folgenden in diese Wohnung wieder eingewiesen (sog. echte Wiedereinweisung)<sup>92</sup>, 3. ein Mieter sieht sich in Bälde der Vollstreckung eines Räumungstitels für seine derzeitige Wohnung bzw. dem Ablauf der Kündigungsfrist seines Mietvertrags

---

<sup>85</sup> Reitzig, S. 112f.; Ruder, Rn 249

<sup>86</sup> Vgl. hierzu Huttner, S. 48f.

<sup>87</sup> Unter „anderweitigen Fällen“ ist z.B. der Abriss einer bisher genutzten Obdachlosenunterkunft zu verstehen (Ruder, Rn 227) oder wenn ein Obdachloser zu Gunsten einer dreiköpfigen obdachlosen Familie aufgefordert wird, sich in eine kleinere Unterkunft zu begeben. Denkbar sind auch andere sachliche Gründe, doch muss aufgrund des belastenden Charakters der Umsetzungsverfügung ein solcher vorliegen (VGH München, BayVBl 1995, 86, 87)

<sup>88</sup> Bejahend: Ewer/v. Detten, NJW 1995, 353, 355; OVG Schleswig, NJW 1993, 413, vorausgesetzt es handelt sich um Einrichtungen, die der Unterbringung von Menschen dienen; Wolf, in: Wolf/Stephan, § 9 Rn 10, jedoch mit Einschränkungen; verneinend: Huttner, S. 49, im Einzelfall jedoch bejahend bei der Unterbringung in Turnhallen; Reitzig, S. 118

<sup>89</sup> Huttner, S. 46, 67; Wolf, in: Wolf/Stephan, § 9 Rn 10; Würtemberger/Heckmann, Rn 479

<sup>90</sup> VGH Kassel, NVwZ 2003, 1402; Huttner, S. 48

<sup>91</sup> Reitzig, S. 29f.

<sup>92</sup> Reitzig, S. 30; Roth, DVBl 1996, 1401; auch Gusy, Rn 341, jedoch ohne hierbei den Begriff „echte Wiedereinweisung“ zu verwenden.

gegenüber und droht in Folge dessen obdachlos zu werden (sog. unechte Wiedereinweisung)<sup>93</sup>.

Im folgenden Kapitel soll herausgearbeitet werden, unter welchen Voraussetzungen eine Inanspruchnahme Dritter zulässig ist. Da diese meist in der Konstellation der „unechten Wiedereinweisung“ auftritt<sup>94</sup> und dieser somit im Vergleich zu den übrigen Konstellationen eine erhöhte Praxisrelevanz zukommt, wird dabei allein der „unechten Wiedereinweisung“ (im Folgenden „Wiedereinweisung“ genannt) Beachtung entgegengebracht. Dabei wird u.a. deutlich werden, in welchem Rangverhältnis die Wiedereinweisung des Obdachlosen in seine bisherige Wohnung zu den übrigen oben aufgeführten Maßnahmen zur Beseitigung von Obdachlosigkeit steht und sich diese im Einzelnen ausgestalten.

## 6 Die Beschlagnahmeverfügung gegen den Wohnungseigentümer

### 6.1 Die Wohnraumbeschlagnahme als Beschlagnahme i.S.d. § 33 PolG

Die wohl h.M. stützt die Beschlagnahme von Wohnraum zur Obdachlosenunterbringung auf § 33 Abs. 1 PolG<sup>95</sup>. Daneben hält eine Mindermeinung diese Norm nicht für anwendbar und zieht die polizeiliche Generalklausel als Ermächtigungsgrundlage heran<sup>96</sup>. *Erichsen* und *Biermann* argumentieren dabei folgendermaßen: eine Beschlagnahme nach § 33 PolG setze die Begründung amtlichen Gewahrsams voraus, worunter der Übergang der tatsächlichen Sachherrschaft über die zu beschlagnahmende Wohnung vom Wohnungseigentümer auf die beschlagnahmende Behörde zu verstehen sei. Im

---

<sup>93</sup> Reitzig, S. 30

<sup>94</sup> Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 376

<sup>95</sup> Belz, in: Belz/Mußmann, § 33, Rn 2, 14; Götz, Rn 270; Huttner, S. 66 ff.; Masing, DÖV 1999, 573, 574; Reitzig, S. 105; Ruder/Schmitt, Rn 332; Wolf, in: Wolf/Stephan, § 33 Rn 2; Würtenberger/Heckmann, Rn 393; in diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass allein in Baden-Württemberg und in Sachsen von einer „Beschlagnahme“ die Rede ist. Andere Bundesländer sowie der MEPolG sprechen von „Sicherstellung“, vgl. z.B. § 21 MEPolG (s. Anlage 5), Art. 25 BayPAG, § 23 BremPolG, § 40 HSOG. Folgen sind für die Beschlagnahme von Wohnraum zur Unterbringung Obdachloser sind damit aber nicht verbunden.

<sup>96</sup> Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 376; Volkmann, JuS 2001, 888, 890; Ewer/v.Detten, NJW 1995, 353, (ohne hierfür Gründe zu nennen); wohl auch Rachor, in: Lisken/Denninger, F Rn 661

Falle einer Obdachloseneinweisung in eine beschlagnahmte Wohnung habe die tatsächliche Sachherrschaft jedoch nicht die Behörde, sondern der Obdachlose inne<sup>97</sup>.

In der Tat zeichnet sich die Beschlagnahme nach § 33 Abs. 1 PolG durch die Begründung amtlichen Gewahrsams aus. Wie *Erichsen und Biermann* zutreffend darstellen, ist dieser durch den Übergang der tatsächlichen Gewalt über die zu beschlagnahmende Wohnung vom Eigentümer auf die Polizeibehörde geprägt<sup>98</sup>. In folgenden Punkten ist diesen jedoch zu widersprechen: zum einen besteht ein amtliches Gewährverhältnis auch dann weiter, wenn ein Obdachloser in die beschlagnahmten Räumlichkeiten eingewiesen wird. Da von einer amtlichen Verwahrung auch dann zu sprechen ist, wenn die beschlagnahmte Sache von einem Dritten aufbewahrt wird, ist es unschädlich, wenn die Polizeibehörde die beschlagnahmte Wohnung dem Obdachlosen überlässt<sup>99</sup>. Zum anderen ist die Begründung amtlichen Gewahrsams nicht als Voraussetzung des § 33 Abs. 1 PolG zu sehen, sondern als Rechtsfolge<sup>100</sup>. *Erichsen und Biermann* sehen die Begründung amtlichen Gewahrsams jedoch als Tatbestandsmerkmal an.

Einer Anwendung des § 33 Abs. 1 PolG als Ermächtigungsgrundlage steht auch nicht entgegen, dass von der beschlagnahmten Wohnung selbst keine Gefahr ausgeht, sondern sie als Hilfsmittel der Unterbringung Obdachloser dient<sup>101</sup>. Dagegen spricht bereits der Wortlaut des § 33 Abs. 1 PolG, der die Beschlagnahme einer Sache nicht davon abhängig macht, dass von dieser eine Gefahr auszugehen hat.

---

<sup>97</sup> Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 376

<sup>98</sup> Belz, in: Belz/Mußmann, § 33, Rn 2; Götz, Rn 306; Huttner, S. 71; Pieroth/Schlink/Kniesel, § 19 Rn 1; Ruder/Schmitt, Rn 623; Schenke, Rn 158; Würtenberger/Heckmann, Rn 392

<sup>99</sup> Pieroth/Schlink/Kniesel, § 19 Rn 5; Schenke, Rn 162

<sup>100</sup> Vgl. hierzu Pieroth/Schlink/Kniesel, § 19 Rn 2

<sup>101</sup> So nämlich Volkmann, JuS 2001, 888, 890; wohl auch Rachor, in: Lisken/Denninger, F Rn 661, der nur folgende Fallkonstellationen im Zusammenhang mit § 33 PolG eröffnet sieht: die Gefahr liegt 1. in der Eigenschaft einer Sache, 2. im Verhalten ihres Besitzers oder die Gefahr ist 3. im widerrechtlichen Besitz einer Sache zu sehen.



Die Wohnraumbeschlagnahme zur Unterbringung Obdachloser fällt somit eindeutig in den Anwendungsbereich des § 33 Abs. 1 PolG. Der h.M., die diese Norm einer Wohnraumbeschlagnahme zu Grunde legt, ist folglich zuzustimmen. Die polizeiliche Generalklausel scheidet als „lex generalis“ als Ermächtigungsgrundlage aus<sup>102</sup>.

## 6.2 Voraussetzungen des § 33 PolG

### 6.2.1 Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr

Die Wohnraumbeschlagnahme ist an die Voraussetzungen des § 33 Abs. 1 Nr. 1 PolG geknüpft<sup>103</sup>. Demnach muss die Beschlagnahme zunächst der Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung dienen sowie dem Schutz eines Einzelnen oder des Gemeinwesens.

Der Gesetzgeber wählt nicht die Formulierung „unmittelbar bevorstehende Gefahr“, vielmehr spricht er von einer „unmittelbar bevorstehenden Störung“ bzw. einer „bereits eingetretenen Störung“. Unter einer Störung ist dabei der bereits eingetretene Schaden an einem polizeilichen Schutzgut zu verstehen<sup>104</sup>. Auf Grund dieser Definition ist der Begriff der „unmittelbar bevorstehenden Störung“ als in sich widersprüchlich zu bezeichnen, denn unter einer solchen ist folglich ein „unmittelbar bevorstehender bereits eingetretener Schaden“ zu verstehen. Der Gesetzgeber ging wohl von einer „unmittelbar bevorstehenden Gefahr“ aus, weshalb der Begriff der Störung richtigerweise durch den der Gefahr zu ersetzen ist<sup>105</sup>. Als Tautologie<sup>106</sup> ist es schließlich zu bezeichnen, wenn von

---

<sup>102</sup> Zum Grundsatz „lex specialis derogat legi generali“ vgl. Maurer, § 4 Rn 6

<sup>103</sup> Nach § 33 Abs. 1 Nr. 2 PolG kann eine Sache auch zur Verhinderung einer missbräuchlichen Verwendung durch eine festgehaltene oder in Gewahrsam genommene Person beschlagnahmt werden. Auf eine Beschlagnahme von Wohnraum kann dies offensichtlich keine Anwendung finden, weshalb an dieser Stelle nicht näher darauf eingegangen wird.

<sup>104</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 1 Rn 50; Ruder/Schmitt, Rn 240

<sup>105</sup> Mußmann, Rn 169

<sup>106</sup> Unter einer Tautologie ist eine einen Sachverhalt doppelt wiedergebende Fügung zu verstehen, vgl. Duden, Fremdwörterbuch, 8. Auflage, 2005

einer „bereits eingetretenen Störung“ die Rede ist<sup>107</sup>, da darunter in Anlehnung an die Definition der Störung ein „bereits eingetretener bereits eingetretener Schaden“ zu verstehen ist. Im Gesetzestext wäre somit die Formulierung „Störung“ ausreichend. Da wie oben bereits dargestellt der Begriff der Störung im Bereich des Gefahrenabwehrrechts als überflüssig anzusehen ist<sup>108</sup>, kann auch auf diese Wendung verzichtet werden. Folglich müssen im Zusammenhang mit § 33 Abs. 1 Nr. 1 PolG die Anforderungen einer „unmittelbar bevorstehenden Gefahr“ erfüllt werden.

Bezüglich dieser Anforderungen besteht Uneinigkeit und somit Klärungsbedarf. Der *VGH Mannheim* versteht unter einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr „den Eintritt eines Schadens für ein polizeiliches Schutzgut, der mit **Gewissheit** sofort oder in allernächster Zeit zu erwarten ist“<sup>109</sup>. Hiervon abweichend wird auch bereits eine „**an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit**“<sup>110</sup> für ausreichend erachtet. Abgestellt wird bei beiden Definitionen auf eine besondere zeitliche Nähe sowie auf eine im Vergleich zur konkreten Gefahr erhöhte Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts.

Zu eng gefasst ist die Definition des *VGH Mannheim*<sup>111</sup>, da die Forderung einer Gewissheit des Schadenseintritts u.U. ein rechtzeitiges Einschreiten der Polizei vereitelt. Demzufolge ist die Definition der „an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit“ der Vorzug zu gewähren. Fraglich ist jedoch, ob und wann im Falle der Wiedereinweisung mit „an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit“ von einem Eintritt der Obdachlosigkeit der Mieter einer Wohnung ausgegangen werden kann. Zunächst soll dargestellt werden, wie sich dies im Falle eines vollstreckbaren Räumungstitels gegen den bisherigen Mieter beurteilt.

Die zuständige Polizeibehörde wird durch den Gerichtsvollzieher von einem bevorstehenden Räumungstermin, der u.U. die Obdachlosigkeit der Betroffenen

---

<sup>107</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 1 Rn 50

<sup>108</sup> Vgl. hierzu FN 11

<sup>109</sup> VGH Mannheim, VBIBW 2001, 102, 103; VBIBW 1996, 373, 374; VBIBW 1995, 282

<sup>110</sup> Götz, Rn 266; Ruder/Schmitt, Rn 219

<sup>111</sup> So auch Belz, in: Belz/Mußmann, § 33, Rn 3, allerdings ohne Gründe hierfür zu nennen

nach sich zieht, informiert<sup>112</sup>. Daraufhin wird diese mit den Betroffenen in Kontakt treten, um festzustellen, ob deren Unterkommen nach der Räumung tatsächlich nicht gewährleistet ist. Erst wenn sich abzeichnet, dass sich bis zur bevorstehenden Räumung in der Tat keine Unterkommensmöglichkeit mehr auftut, wird sie sich zu einem Einschreiten entscheiden dürfen. Dieser Zeitpunkt ist im Hinblick auf die geforderte zeitliche Nähe des Schadenseintritts erst einige Tage vor dem Räumungstermin anzusiedeln. *Reitzig* setzt hierfür einen Zeitraum von 3 bis 4 Tagen an<sup>113</sup>. Dies ist zwar knapp bemessen, wenn man bedenkt, dass der Polizeibehörde noch ausreichend Zeit zur Durchführung der Beschlagnahme, die an strenge und zeitaufwendige Voraussetzungen geknüpft ist<sup>114</sup>, verbleiben muss. Da die Polizeibehörde bereits im Vorfeld über eine bevorstehende Räumung informiert wird und somit eine Beschlagnahme bereits vor diesem Zeitraum vorbereitet werden kann, sind 3 bis 4 Tage jedoch als ausreichend zu erachten.

Im Falle einer polizeilichen Wiedereinweisung kann somit unter Berücksichtigung der aufgeführten Prämisse das Vorliegen einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr bejaht werden. Diese muss für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bestehen. Dass Obdachlosigkeit die öffentliche Sicherheit tangiert, wurde oben bereits herausgearbeitet<sup>115</sup>. Da in diesem Zusammenhang die individualschutzrechtliche Komponente der öffentlichen Sicherheit berührt wird, dient die Beschlagnahme automatisch auch dem Schutz eines Einzelnen wie § 33 Abs. 1 Nr. 1 PolG es fordert.

In Fällen, in denen kein vollstreckbarer Räumungstitel gegen die Mieter einer Wohnung anhängig ist, sondern der Ablauf der Kündigungsfrist bevorsteht, ergibt sich bezüglich der Anforderungen an eine unmittelbar bevorstehende Gefahr nichts anderes. Auch hier ist diese erst wenige Tage vor Ablauf der Frist zu bejahen, wenn keine anderweitigen Unterkommensmöglichkeiten für die Mieter

---

<sup>112</sup> Vgl. hierzu § 181 Nr. 3 GVGA (s. Anlage 4)

<sup>113</sup> *Reitzig*, S. 110

<sup>114</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen zu 6.3.2, v.a. hinsichtlich der Ausschöpfung eigener Mittel der Polizeibehörde.

<sup>115</sup> Vgl. insofern die Ausführungen zu 2.1

der Wohnung ersichtlich sind. Diese Fallkonstellation stellt jedoch die Ausnahme dar<sup>116</sup>.

### 6.2.2 Erforderlichkeit der Beschlagnahme

Letztlich hat eine Beschlagnahme zur Abwehr einer Obdachlosigkeit nach § 33 Abs. 1 PolG auch erforderlich zu sein. Zu unterscheiden ist dieser Erforderlichkeitsbegriff von der Erforderlichkeit als Bestandteil des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit i.w.S.<sup>117</sup> Zwar werden diese beiden Erforderlichkeitsbegriffe teilweise gleichgesetzt<sup>118</sup>. An der unterschiedlichen Bedeutung dieser beiden Begrifflichkeiten kann jedoch kein Zweifel bestehen, da in der VwV zu § 20 Abs. 1 PolG die Erforderlichkeit, wie sie auch i.S.d. § 33 Abs. 1 PolG zu verstehen ist, legal definiert wird<sup>119</sup>. Demnach ist eine Beschlagnahme dann erforderlich, wenn ohne sie eine polizeiliche Aufgabe überhaupt nicht, nicht sachgerecht oder nicht ohne zeitliche Verzögerung erfüllt werden könnte. Eine griffigere Formulierung wählt der *VGH Mannheim*, wonach eine polizeiliche Aufgabe notwendig sein muss, um diese rechtmäßig, vollständig und zeitgerecht wahrzunehmen<sup>120</sup>. Wann demzufolge die Erforderlichkeit einer Wohnraumbeschlagnahme zur Unterbringung obdachloser Personen gegeben ist, hat bisher, soweit ersichtlich, in die einschlägige Literatur keinen Eingang gefunden. Aufschluss geben jedoch Ausführungen zu anderen Vorschriften, in denen die Erforderlichkeit i.S.d. § 20 Abs. 1 PolG ebenfalls von Relevanz ist. So erachtet z.B. der *VGH Mannheim* im Zusammenhang mit § 29 Abs. 1 S. 1 MeldG eine Datenübermittlung an eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt bereits dann für zulässig, wenn diese der

---

<sup>116</sup> Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 376; Huttner, S. 66

<sup>117</sup> VGH Mannheim, DÖV 1995, 424, 426; Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 3 Rn 8; nicht eindeutig: Wolf, in: Wolf/Stephan, § 3 Rn 5; zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i.w.S. vgl. die Ausführungen zu 6.4

<sup>118</sup> So Gusy, Rn 315; Pieroth/Schlink/Kniesel, § 7 Rn 7; Ruder/Schmitt, Rn 414; Würtenberger/Heckmann, Rn 541

<sup>119</sup> Das PolG nennt den Begriff der Erforderlichkeit an zahlreichen Stellen, so in § 3 sowie in einigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen des PolG und den Bestimmungen zu den Standardmaßnahmen. Da in diesen Normen der Erforderlichkeitsbegriff stets im gleichen Zusammenhang verwendet wird („Die Polizei kann ..., wenn dies erforderlich ist zur/m...“), ist davon auszugehen, dass jeweils derselbe Erforderlichkeitsbegriff gemeint ist, weshalb die Definition in der VwV zu § 20 Abs. 1 PolG auch für diese Normen Anwendung finden kann.

<sup>120</sup> VGH Mannheim, DÖV 1995, 424, 426

Aufgabenerfüllung der Anstalt in erheblichem Maße dient. Es komme gerade nicht darauf an, ob die Aufgabe auch auf anderem Wege erfüllt werden kann<sup>121</sup>. Demzufolge lässt sich die Erforderlichkeit einer Wohnraumbeschlagnahme zur Obdachlosenunterbringung bejahen. Denn dass sich durch eine solche eine bevorstehende Obdachlosigkeit abwehren lässt, kann nicht bestreitet werden. Ob andere Maßnahmen der polizeilichen Obdachlosenunterbringung<sup>122</sup> auf Grund Verhältnismäßigkeitserwägungen ggf. vorrangig heranzuziehen sind, ist an dieser Stelle nicht von Bedeutung.

### **6.3 Zulässigkeit der Inanspruchnahme des Wohnungseigentümers als Nichtstörer i.S.d. § 9 PolG**

#### **6.3.1 Ausschluss der Verhaltens- bzw. Zustandsstörereigenschaft des Wohnungseigentümers**

Nachdem herausgearbeitet wurde, dass sich die Beschlagnahme von Wohnraum nach § 33 Abs. 1 Nr. 1 PolG zu richten hat und dessen Voraussetzungen vorliegen, wird im Folgenden näher zu untersuchen sein, inwieweit ein Wohnungseigentümer als unbeteiligter Dritter in Anspruch genommen werden kann. Zunächst wird jedoch darzustellen sein, dass der Wohnungseigentümer tatsächlich als Unbeteiligter und nicht als Verhaltens- bzw. Zustandsstörer i.S.d. §§ 6, 7 PolG<sup>123</sup> anzusehen ist. Dessen Inanspruchnahme in einer dieser beiden Eigenschaften wäre gegenüber einer Inanspruchnahme nach § 9 PolG vorrangig<sup>124</sup>.

Die **Zustandsstörereigenschaft** des Wohnungseigentümers kann eindeutig ausgeschlossen werden, da die Gefahr für die öffentliche Sicherheit im Zustand

---

<sup>121</sup> Vgl. FN 120

<sup>122</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen zu Kapitel 5

<sup>123</sup> Gemäß § 6 PolG ist derjenige als Verhaltensstörer anzusehen, dessen Verhalten für eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung als ursächlich zu klassifizieren ist, Zustandsstörer i.S.d. § 7 PolG ist der Eigentümer oder Inhaber der tatsächlichen Gewalt einer Sache, von deren Zustand eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht.

<sup>124</sup> So schon der Wortlaut des § 9 Abs. 1 PolG; auch: Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 9 Rn 1; Ruder/Schmitt, Rn 250

der Obdachlosigkeit zu sehen ist<sup>125</sup> und nicht vom Zustand von Wohnraum abhängt. Klärungsbedürftig ist jedoch die **Verhaltensstörereigenschaft** des Wohnungseigentümers. In der Literatur wird diese überwiegend abgelehnt<sup>126</sup>. Teilweise wird der Wohnungseigentümer unter bestimmten Voraussetzungen jedoch als Verhaltensstörer angesehen. Abgestellt wird dabei auf Fälle, in denen der Vermieter gegenüber seinem Mieter ein Räumungsverfahren rechtswidrig einleitete bzw. die Kündigung rechtswidrig erfolgte<sup>127</sup>.

Ob dieser Mindermeinung zugestimmt werden kann, lässt sich mittels der „Theorie der unmittelbaren Verursachung“<sup>128</sup> bestimmen. Nach dieser Theorie ist allein derjenige als Verhaltensstörer anzusehen, dessen Verhalten für sich gesehen die Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung unmittelbar herbeiführt<sup>129</sup>. Auf die Kündigung eines Mietverhältnisses bzw. Einleitung eines Räumungsverfahrens trifft dies jedoch gerade nicht zu. Letztlich muss – unabhängig von der Rechtmäßigkeit der Kündigung bzw. des Räumungsverfahrens – hinzutreten, dass der bisherige Mieter nach Ablauf der Kündigungsfrist bzw. der Räumung der Wohnung durch den Gerichtsvollzieher ohne Obdach ist, sei es mangels zur Verfügung stehenden Wohnraums, sei es auf Grund des Unvermögens des Mieters, sich eine Wohnung zu beschaffen<sup>130</sup>. Dem Wohnungseigentümer kann dieser Umstand sicherlich nicht zugerechnet werden,

---

<sup>125</sup> Vgl. insofern die Ausführungen zu 2.2

<sup>126</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 6 Rn 11; Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 377; Götz, Rn 269; Günther/Traumann, NVwZ 1993, 130, 132; Gusy, Rn 344; Reitzig, S. 91; Schenke, Rn 325; Trockels, BWVPr 1989, 145, 149; Würtenberger/Heckmann, Rn 478

<sup>127</sup> So eindeutig: Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 377; weniger eindeutig: Günther/Traumann, NVwZ 1993, 130, 132; Trockels, BWVPr 1989, 145, 149, doch lässt sich dies im Umkehrschluss folgern.

<sup>128</sup> Die „Theorie der unmittelbaren Verursachung“ dient der Eingrenzung der polizeilichen Verantwortlichkeit. Neben dieser Theorie werden von einer Mindermeinung auch die „Theorie der rechtswidrigen Verursachung“ (z.B. Denninger, in: Lisken/Denninger, E Rn 69) oder die „Sozialadäquanztheorie“ (z.B. Gusy, Rn 339) herangezogen. Da die „Theorie der unmittelbaren Verursachung“ eindeutig als h.M. anzusehen ist (vgl. VGH Mannheim, DÖV 1986, 441; VGH Kassel, NJW 1986, 1829; OVG Münster, NJW 1993, 2698; Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 6 Rn 11; Götz, Rn 196 196ff.; Ruder/Schmitt, Rn 255; Schenke, Rn 242; Würtenberger/Heckmann, Rn 441ff.), wird die folgende Argumentation ausschließlich auf diese gestützt und außer Acht gelassen, dass sich unter Anwendung der anderen Theorien u.U. ein anderes Ergebnis ergeben würde.

<sup>129</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 6 Rn 11; Günther/Traumann, NVwZ 1993, 130, 132; Götz, Rn 196; Denninger, in: Lisken/Denninger, E Rn 65, Ruder/Schmitt, Rn 255; Schenke, Rn 242; Würtenberger/Heckmann, Rn 444

<sup>130</sup> Götz, Rn 269

weshalb er unbeachtet jeglicher Rechtmäßigkeitserwägungen bezüglich der Kündigung bzw. des Räumungsverfahrens auch nicht als Verhaltensstörer angesehen werden kann. Eine Inanspruchnahme des Wohnungseigentümers kann folglich unter den engen Voraussetzungen des § 9 PolG erfolgen.

### **6.3.2 Voraussetzungen des § 9 PolG**

#### **6.3.2.1 Unmittelbar bevorstehende Gefahr**

Wie auch § 33 Abs. 1 Nr. 1 PolG setzt § 9 Abs. 1 PolG zunächst eine unmittelbar bevorstehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung voraus. Dass eine solche im Zusammenhang mit der polizeilichen Wiedereinweisung zu bejahen ist, wurde bereits im Rahmen der Voraussetzungen des § 33 Abs. 1 Nr. 1 PolG dargelegt<sup>131</sup>. Ein Unterschied zum Gefahrenbegriff des § 33 Abs. 1 Nr. 1 PolG ergibt sich jedoch aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i.e.S.<sup>132</sup>. So ist auf Grund des Ultima-ratio-Charakters der Nichtstörerinanspruchnahme eine Gefahr für ein besonders hochwertiges Rechtsgut vorzusetzen<sup>133</sup>. Dies lässt sich eindeutig bejahen, da Obdachlosigkeit für den Betroffenen insb. Gesundheitsschäden, u.U. auch Lebensgefahren, die grundrechtlichen Schutz genießen, nach sich zieht<sup>134</sup>.

#### **6.3.2.2 Maßnahmen gegen den Störer sind nicht möglich bzw. zumutbar**

##### **6.3.2.2.1 Störereigenschaft des Obdachlosen**

Darüber hinaus setzt die Inanspruchnahme des Wohnungseigentümers voraus, dass kein Störer i.S.d. §§ 6, 7 PolG vorhanden ist oder sich dessen Inanspruchnahme als unmöglich bzw. unzumutbar erweist. Hierbei kommt eine Verhaltensstörereigenschaft<sup>135</sup> des Obdachlosen in Betracht, die von der h.M.

---

<sup>131</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen zu 6.2

<sup>132</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen zu 6.4.3

<sup>133</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 9 Rn 3; Götz, Rn 148; 266; Ruder/Schmitt, Rn 282, 634; Schenke, Rn 314

<sup>134</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen zu 2.1

<sup>135</sup> Auf eine etwaige Zustandstörereigenschaft des Obdachlosen i.S.d. § 7 PolG soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden, da Obdachlosigkeit sich allenfalls auf das Verhalten eines

bejaht wird<sup>136</sup>. Dem widerspricht *Eichert*<sup>137</sup>. Als wesentliches Argument führt er auf, dass ein Obdachloser, dem als Gestörten ein Anspruch auf polizeiliche Unterbringung zusteht, nicht gleichzeitig als Störer zur Beseitigung seiner eigenen Obdachlosigkeit herangezogen werden könne, v.a. da er diese nicht schuldhaft herbeiführe. Diese Argumentation übersieht, dass einer Störereigenschaft allein objektive Gesichtspunkte zu Grunde zu legen sind und es auf ein Verschulden des Obdachlosen somit nicht ankommt<sup>138</sup>. Darüber hinaus lässt diese Argumentationsweise unberücksichtigt, dass eine Klassifizierung als Störer nicht zwangsläufig eine Inanspruchnahme nach sich zieht<sup>139</sup>. Grds. ist dies zwar der Fall, hierauf kann bzw. muss in Fällen, in denen eine Inanspruchnahme sich als nicht möglich bzw. zumutbar erweist, verzichtet werden<sup>140</sup>. Somit kann *Eicherts* Argumentation nicht gefolgt werden. Daraus folgt im Umkehrschluss jedoch nicht, dass der h.M. ohne weiteres zugestimmt werden kann. Da einer Verhaltensstörereigenschaft ein ursächliches Verhalten im polizeilichen Sinne zu Grunde zu legen ist<sup>141</sup>, bedarf es weitergehender Betrachtung, worin das ursächliche Handeln bzw. Unterlassen des wiedereinzuzuweisenden Mieters zu sehen ist<sup>142</sup>. Der Großteil der Stimmen, die eine Störereigenschaft des Obdachlosen bejaht, geht hierauf nicht ein<sup>143</sup>.

Eine Störereigenschaft des wiedereinzuzuweisenden Mieters ist dann zu verneinen, wenn man in der fehlenden Unterkommensmöglichkeit nach der Vollstreckung eines Räumungstitels bzw. einer abgelaufenen Kündigungsfrist ein Unterlassen

---

Obdachlosen selbst zurückführen lassen kann, jedoch offensichtlich nicht vom Zustand einer Sache ausgeht.

<sup>136</sup> Eckstein, VBIBW 1994, 306, 307; Günther/Traumann, NVwZ 1993 130f.; Huttner, S. 44; Reitzig, S. 82ff.; Ruder/Schmitt, Rn 328; Schenke, Rn 325; Spannowsky, BWVP 1991, 197, 201; Volkman, JuS 2001, 888, 891; Würtenberger/Heckmann, Rn 478

<sup>137</sup> Eichert, S. 100

<sup>138</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 6 Rn 4; Götz, Rn 195, 210; Gusy, Rn 334; Ruder/Schmitt, Rn 328; Schenke, Rn 241; Würtenberger/Heckmann, Rn 442, 478; Wolf, in: Wolf/Stephan, § 6 Rn 3

<sup>139</sup> Gusy, Rn 325

<sup>140</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 9 Rn 4, 5

<sup>141</sup> Vgl. hierzu FN 123

<sup>142</sup> Dazu, dass ein ursächliches Verhalten im polizeilichen Sinne sowohl in einem Handeln als auch in einem Unterlassen zu sehen ist, vgl. Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 6 Rn 9; Götz, Rn 210; Ruder/Schmitt, Rn 260; Schenke, Rn 239; Wolf, in: Wolf/Stephan, § 6 Rn 3, 4; Würtenberger/Heckmann, Rn 429

<sup>143</sup> Ausdrücklich benannt wird dies allein in Würtenberger/Heckmann, Rn 478



sieht<sup>144</sup>. Ein solches kann nämlich nur dann als ursächliches Verhalten angesehen werden, wenn eine Rechtspflicht zum Handeln besteht<sup>145</sup>. Dies ist seit der Abschaffung des § 361 Nr. 3 und 8 StGB a.F. im Jahr 1974 jedoch nicht der Fall. Ein anderes Ergebnis ergibt sich, wenn man die fehlende Unterkunftsmöglichkeit als Folge eines fehlgeschlagenen Handelns des Mieters versteht. Dieser wird sich im Vorfeld der Vollstreckung eines Räumungstitels bzw. einer abgelaufenen Kündigungsfrist um eine Unterkunft bemühen. Erst wenn diese Bemühungen nicht zum Erfolg führen, wird sich die Polizeibehörde zu einem Einschreiten entscheiden dürfen, um einen unmittelbar bevorstehenden Aufenthalt des Mieters unter freiem Himmel zu verhindern<sup>146</sup>. Als ursächlich sind somit die fehlgeschlagenen Unterkommensbemühungen des Mieters zu sehen. Dass dieses Scheitern nicht schuldhaft herbeigeführt wurde, ist, wie oben bereits dargestellt, irrelevant.

Nach dieser weitergehenden Betrachtung ist der h.M., die den (zukünftig) Obdachlosen als Verhaltenstörer sieht, zuzustimmen. Als vorrangig gegenüber einer Inanspruchnahme des Wohnungseigentümers als Nichtstörer ist folglich die Selbsthilfe des Obdachlosen zu sehen<sup>147</sup>.

#### **6.3.2.2 Unmöglichkeit bzw. Unzumutbarkeit eines Vorgehens gegen den Obdachlosen**

Unter der Voraussetzung, dass sich ein Vorgehen gegen den wiedereinzuzweisenden Mieter für diesen als unmöglich bzw. unzumutbar erweist, ist eine Inanspruchnahme des Wohnungseigentümers dennoch zulässig<sup>148</sup>. In diesem Zusammenhang soll kurz dargestellt werden, wie dessen Inanspruchnahme

---

<sup>144</sup> So Spannowsky, BWVP 1991, 197, 201

<sup>145</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 6 Rn 9; Götz, Rn 213; Denninger, in: Lisken/Denninger, E Rn 61; Schenke, Rn 239; Ruder/Schmitt, Rn 260; Wolf, in: Wolf/Stephan, § 6 Rn 4; Würtenberger/Heckmann, Rn 429

<sup>146</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen zu 6.2 und 6.3.2.1

<sup>147</sup> So auch VG Osnabrück, Beschl. v. 07.03.2003, Az.: 2 B 17/03 (s. Anlage 3)

<sup>148</sup> So der Wortlaut des § 9 Abs. 1 PolG; auch: Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 9 Rn 4, 5; auf die Unzumutbarkeit wird hier nicht näher eingegangen werden, da keine derartigen Fallkonstellationen ersichtlich sind.

auszugestalten wäre: ihm wird aufgegeben, sich innerhalb einer bestimmten Frist eine Unterkunft zu beschaffen und bei Erfolglosigkeit in bestimmten Maße einen Nachweis über seine gescheiterten Bemühungen zu führen (sog. „Unterkommensauflage“)<sup>149</sup>.

Der Erlass einer solchen Verfügung ist grds. als rechtmäßig zu bezeichnen<sup>150</sup>. Sie wird jedoch in den wenigstens Fällen dazu führen, dass der Mieter seine bevorstehende Obdachlosigkeit selbst beseitigen kann<sup>151</sup>. Die Gegebenheiten des Wohnungsmarkts und v.a. die mangelnde Bereitschaft potentieller Vermieter, Wohnraum an bestimmte Personengruppen zu vermieten, werden diesen in seinen Bemühungen meist scheitern lassen<sup>152</sup>. Dennoch wird in anbetracht dessen, dass polizeiliche Maßnahmen in erster Linie gegenüber dem Störer zu treffen sind, eine solche Verfügung grds. zu erlassen sein.

Etwas anderes ergibt sich in Fällen, in denen offensichtlich ist, dass eine „Unterkommensauflage“ nicht oder nicht rechtzeitig zum Erfolg führen wird. Dies ist z.B. der Fall, wenn sich der Mieter im Hinblick auf seine bevorstehende Wohnungsäumung bereits bevor die Polizeibehörde mit ihm in Kontakt tritt erfolglos um Unterkunftsmöglichkeiten bemüht hat. Die Polizeibehörde würde hier durch den Erlass einer „Unterkommensauflage“ dem Betroffenen etwas Unmögliches aufgeben, weshalb diese als nichtiger Verwaltungsakt i.S.d. § 44 Abs. 2 Nr. 4 LVwVfG zu sehen wäre<sup>153</sup>. Genauso verhält es sich in Fällen, in denen der Mieter auf Grund des bevorstehenden Räumungstermins bzw. der anstehenden Kündigung aus Zeitgründen die Anforderungen der

---

<sup>149</sup> Zur Begrifflichkeit vgl. Huttner, S. 45; Reitzig, S. 111; Wolf, in: Wolf/Stephan, § 9 Rn 8; der Begriff „Unterkommensauflage“ ist als sprachlich „schief“ zu bezeichnen, da in ihr keine Nebenbestimmung zu einer Verfügung zu sehen ist, sondern sie eine eigene Verfügung darstellt, die auf die polizeiliche Generalklausel zu stützen ist. Richtigerweise sollte daher von „Unterkommensverfügung“ gesprochen werden. In Anlehnung an die gängige Bezeichnung in der Literatur wird die Bezeichnung „Unterkommensauflage“ hier jedoch beibehalten.

<sup>150</sup> So auch Huttner, S. 45; Wolf, in: Wolf/Stephan, § 9 Rn 8; offen lassend: Reitzig, S. 111f.

<sup>151</sup> Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 377; Reitzig, S. 111f.

<sup>152</sup> Reitzig, S. 111

<sup>153</sup> Zur Nichtigkeit unmöglicher polizeilicher Maßnahmen vgl. Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 5 Rn 4

„Unterkommensauflage“ nicht rechtzeitig vor Eintritt seiner Obdachlosigkeit erfüllen könnte.

So ist letztlich auf den Einzelfall abzustellen, ob sich die Selbsthilfe des Mieters als möglich erweist. Wie dargestellt wird dies meist nicht der Fall sein. Dies kann jedoch nicht dazu führen, dass eine Polizeibehörde ohne weitere Nachforschungen die Selbsthilfe des Obdachlosen stets ausschließt. Sie hat zu dokumentieren, aus welchen Gründen diese im konkreten Fall als nicht zulässig zu betrachten ist, um den strengen Anforderungen des § 9 Abs. 1 PolG gerecht zu werden.

### **6.3.2.3 Eigene Mittel der Polizei sind nicht möglich bzw. zumutbar**

#### **6.3.2.3.1 Unterbringung in gemeindeeigenen Obdachlosenunterkünften**

Als vorrangig gegenüber einer Inanspruchnahme des Wohnungseigentümers sind nach § 9 Abs. 1 PolG auch eigene Mittel<sup>154</sup> der Polizei zu verstehen. Näher zu erläutern ist in diesem Zusammenhang, in welchem Umfang eine Polizeibehörde zur Ausschöpfung dieser Mittel verpflichtet ist bzw. inwieweit sich deren Einsatz als möglich erweist.

Primär ist bei eigenen Mitteln an die Unterbringung in sog. Obdachlosenunterkünften zu denken<sup>155</sup>. Das *OVG Münster* verlangt, dass eine Gemeinde stets eine bestimmte Anzahl an freien Obdachlosenunterkünften vorzuhalten habe<sup>156</sup>. Diese Auffassung kann nicht geteilt werden. Zwar ist die Unterbringung von Obdachlosen auch heute noch als polizeiliche Aufgabe anzusehen<sup>157</sup>, die die Gemeinden unter Bereitstellung der nötigen Mittel als weisungsfreie Pflichtaufgabe<sup>158</sup> zu erfüllen haben. Da die polizeiliche Obdachlosenunterbringung jedoch von vorübergehender Natur sein soll und die langfristige

---

<sup>154</sup> Eine Übersicht über die eigenen Mittel der Polizei wurde bereits in Kapitel 5 gegeben.

<sup>155</sup> Reitzig, S. 112f.; Ruder, Rn 249

<sup>156</sup> OVG Münster, WuM 1990, 581f.; VGH München, BayVBl 1984, 116, 117; verneinend: Reitzig, S. 114

<sup>157</sup> Wie unter Kapitel 3 dargestellt, kann diese Meinung nicht geteilt werden. Sie entspricht jedoch gängiger Auffassung.

<sup>158</sup> Waibel, Rn 69

Unterbringung allein dem Sozialhilfeträger als Aufgabe zukommt<sup>159</sup>, ist der Umfang der Vorhaltepflcht, den das *OVG Münster* den Gemeinden abverlangt, zu weit gefasst. Denn selbst bei einer 100%igen Belegung ihrer Obdachlosenunterkünfte kann eine Gemeinde davon ausgehen, dass in absehbarer Zeit Unterkünfte frei werden. Zwar entwickelt sich in der Praxis die polizeiliche Unterbringung tendenziell immer mehr zu einer Dauerlösung<sup>160</sup>, doch kann dies nicht zur Folge haben, dass den Polizeibehörden für den Fall, dass ihre vorhandenen Obdachlosenunterkünfte nicht ausreichen, der Bau oder Kauf weiterer Unterkünfte auferlegt wird. Diese Tendenz ist allein den Sozialhilfebehörden anzulasten. Eine Pflicht zum Bau oder Kauf neuer Unterkünfte als vorrangiges eigenes Mittel ist jedoch dann zu bejahen, wenn die Polizeibehörde offensichtlich eine zu geringe Zahl an Unterkunftsmöglichkeiten bereithält<sup>161</sup>. Aus Zeitgründen wird sich dies in einem konkreten Unterbringungsfall jedoch kaum realisieren lassen<sup>162</sup>.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass eine Gemeinde in ausreichendem Maße über Obdachlosenunterkünfte zu verfügen hat. Stehen dennoch keine freien Räumlichkeiten in einer dieser Unterkünfte zur Verfügung, ist eine Engersetzung der bereits eingewiesenen Personen in Erwägung zu ziehen<sup>163</sup>. Als vorrangiges eigenes Mittel ist auch der Bau sog. Behelfsunterkünfte (Wohncontainer) zu sehen<sup>164</sup>. Hierbei stellt sich jedoch die Frage der Realisierbarkeit. Zum einen scheidet die Aufstellung von Wohncontainern u.U. aus organisatorischen Gründen aus. Die Container müssen bestellt und geliefert werden, was möglicherweise bis zum Eintritt einer Obdachlosigkeit aus Zeitgründen nicht möglich ist. Zum anderen haben Obdachlosenunterkünfte den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung zu entsprechen<sup>165</sup>,

---

<sup>159</sup> So die gängige Meinung, vgl. hierzu die Ausführungen zu Kapitel 3

<sup>160</sup> Ruder, NVwZ 2001, 1223, 1228f.

<sup>161</sup> Der Umfang der bereitzustellenden Unterkünfte lässt sich sicherlich an keiner genauen Zahl festschreiben. Vielmehr ist auf die Gemeindegröße, die Zahl der unterzubringenden Personen in vergangenen Jahren sowie auf gesellschaftliche Entwicklungen abzustellen.

<sup>162</sup> So auch Reitzig, S. 114f.

<sup>163</sup> OVG Münster, WuM 1990, 581; Huttner, S. 49

<sup>164</sup> Huttner, S. 49

<sup>165</sup> Vgl. FN 83

weshalb die Container an Plätzen aufzustellen sind, wo eine Stromversorgung und Bereitstellung sanitärer Anlagen gesichert ist bzw. kurzfristig gewährleistet werden kann<sup>166</sup>. Möglicherweise sind solche Plätze nicht vorhanden, was jedoch die Ausnahme darstellen dürfte.

### 6.3.2.3.2 Unterbringung in öffentlichen Gebäuden

Kontrovers wird diskutiert, in welchem Umfang eine Gemeinde verpflichtet ist, öffentliche Gebäude zur Unterbringung obdachloser Personen zur Verfügung zu stellen. *Ewer* und *von Detten* setzen diesbezüglich sehr strenge Maßstäbe an die Gemeinden. So erweise sich die Unterbringung obdachloser Personen in öffentlichen Gebäuden für eine Gemeinde erst dann als unzumutbar, wenn dies zu einer vollständigen oder jedenfalls weitgehenden Lähmung des Verwaltungsbetriebs führt<sup>167</sup>. Weniger hohe Anforderungen setzt das *OVG Schleswig* an die Gemeinden. So wird die Unterbringung obdachloser Personen in öffentlichen Gebäuden für diese bereits dann als unzumutbar angesehen, wenn es sich um Gebäude handelt, die nicht der Unterbringung von Menschen dienen<sup>168</sup>.

Sowohl *Ewer* und *von Detten* als auch das *OVG Schleswig* stellen auf Zumutbarkeitsgesichtspunkte ab. Dass die Ausschöpfung der eigenen Mittel der Polizei ihre Grenzen in der Zumutbarkeit findet, lässt sich § 9 Abs. 1 PolG nicht entnehmen<sup>169</sup>. Eine derartige Begrenzung erscheint – zumindest im Falle der Unterbringung Obdachloser in Räumen Dritten - jedoch angebracht, will man verhindern, dass die Verpflichtung der Polizei, mögliche eigene Mittel gegenüber der Inanspruchnahme eines Nichtstörers vorrangig heranzuziehen, ins Uferlose läuft und mit anderen Aufgaben in nicht hinzunehmenden Maße kollidiert. Diese

---

<sup>166</sup> Reitzig, S. 146

<sup>167</sup> Ewer/v. Detten, NJW 1995, 353, 356

<sup>168</sup> OVG Schleswig, NJW 1993, 413

<sup>169</sup> Zwar enthält § 9 Abs. 1 letzter HS des PolG Zumutbarkeitsaspekte. Diese betreffen jedoch offensichtlich das Verhältnis „Störer-Nichtstörer“, weshalb hieraus für die Ausschöpfung eigener Mittel der Polizei keine Zumutbarkeitsgrenze gefolgert werden kann.

Begrenzung der Ausschöpfungspflicht bejahen im Ergebnis auch Teile der Literatur und Rechtsprechung<sup>170</sup>.

Auf Grund welcher Gesichtspunkte diese Zumutbarkeit zu bestimmen ist, wird überwiegend nicht näher erörtert. Im Übrigen werden die Interessen des Nichtstörers ins Verhältnis zu den Interessen der Polizei (und somit der Allgemeinheit) gesetzt<sup>171</sup>. An der Richtigkeit der Abwägung dieser beiden Interessenslagen kann kein Zweifel bestehen, schließlich soll der Aspekt der Zumutbarkeit das Verhältnis von Einsatz behördeneigener Mittel und der Inanspruchnahme unbeteiligter Dritter näher bestimmen. Sollen öffentliche Gebäude zur Unterbringung Obdachloser eingesetzt werden, ist demnach das Interesse der Allgemeinheit an der Nutzung dieser Gebäude zu berücksichtigen<sup>172</sup>.

Aus diesem Grund ist es sicherlich zu weit gefasst, wenn *Ewer* und *von Detten* die Unterbringung obdachloser Personen in öffentlichen Gebäuden für eine Gemeinde erst dann als unzumutbar bezeichnen, wenn dies den Verwaltungsbetrieb vollständig oder weitestgehend lähmt<sup>173</sup>. Denn dies lässt die Interessen der Allgemeinheit an der Nutzung öffentlicher Einrichtungen überwiegend außer Acht. Da öffentliche Gebäude einem bestimmten Zweck gewidmet sind<sup>174</sup> und den Einwohnern ein Anspruch auf deren Nutzung zusteht<sup>175</sup>, kann eine derartige Untergewichtung der Interessen der Allgemeinheit nicht als gerechtfertigt angesehen werden.

Andererseits würde es dem ultima-ratio-Charakter des polizeilichen Notstands widersprechen, die Unterbringung in öffentlichen Gebäuden von vornherein auszuschließen. Aus diesem Grund kann der Ansicht des *OVG Schleswig* nicht gefolgt werden. Da abgesehen von Obdachlosenunterkünften keine öffentlichen

---

<sup>170</sup> So explizit *OVG Schleswig*, NJW 1993, 413; *Ewer/v. Detten*, NJW 1995, 353, 356; *Reitzig*, S. 123; *Ruder*, Rn 249; auch in älterer Rechtsprechung findet sich dieser Gedanke wieder, vgl. *BGHZ* 35, 27, 29; *VGH Mannheim*, *ESVGH* 1, 234, 235; *OVG Münster*, *OVGE* 14, 265, 270

<sup>171</sup> *OVG Schleswig*, NJW 1993; *Ewer/v. Detten*, NJW 1995, 353, 356; *Reitzig*, S. 123

<sup>172</sup> Vgl. *OVG Schleswig*, NJW 1993; *Ewer/v. Detten*, NJW 1995, 353, 356

<sup>173</sup> Vgl. *Ewer/v. Detten*, NJW 1995, 353, 356

<sup>174</sup> *Waibel*, Rn 106, 108

<sup>175</sup> *Waibel*, Rn 111

Einrichtungen erdenklich sind<sup>176</sup>, die der Unterbringung von Menschen dienen, würde diese Argumentation im Ergebnis dazu führen, dass eine Heranziehung öffentlicher Gebäude stets ausscheiden würde.

Im Ergebnis ist folgendes festzuhalten: öffentliche Gebäude sind im Rahmen der Ausschöpfung der eigenen Mittel der Polizei zu berücksichtigen, wenn auch restriktiv. So ist die Unterbringung Obdachloser in diesen Gebäuden für eine Gemeinde dann als unzumutbar zu erachten, wenn die Allgemeinheit in deren Nutzung eingeschränkt wird. Anders ausgedrückt: öffentliche Gebäude sind nicht zu berücksichtigen, wenn sie in Benutzung sind, was mehrheitlich der Fall sein dürfte. Anderes kann allein dann gelten, wenn diese Gebäude nur teilweise einer Nutzung unterliegen und diesbezüglich auf andere Gebäude ausgewichen werden kann. Beispielhaft sei hier die Unterbringung in einer überwiegend ungenutzten Turnhalle genannt, wenn die darin abgehaltenen Turnstunden ohne weiteres in anderen Gebäuden stattfinden können.

### **6.3.2.3.3 Anmietung privater Räumlichkeiten**

Ein eigenes Mittel stellt darüber hinaus die Anmietung privater Räumlichkeiten dar. Hierunter ist sowohl die Anmietung von Wohnraum auf dem privaten Wohnungsmarkt als auch von Zimmern in Hotels/Pensionen zu verstehen<sup>177</sup>.

Als problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang die Ermittlung leer stehender Räume. Während sich zur Verfügung stehende Zimmer in Beherbergungsbetrieben mittels eines Hotel- oder Pensionsverzeichnisses<sup>178</sup> leicht ermitteln lassen, sind leer stehende Wohnungen nicht registriert. Dennoch wird die Polizeibehörde jedem sich diesbezüglich ergebenden Hinweis nachzugehen

---

<sup>176</sup> Obdachlosenunterkünfte stellen öffentliche Einrichtung dar, vgl. Waibel, Rn 107; auch: Wolf/Stephan, § 9 Rn 11

<sup>177</sup> Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 377; Ruder, Rn 249

<sup>178</sup> Vgl. hierzu OVG Münster, WuM 1990, 581f.

haben. Insbesondere hat sie sich um die Anmietung der Wohnung zu bemühen, die sie zu beschlagnahmen gedenkt<sup>179</sup>.

Die Erfolgsaussichten dieser Anmietungsversuche sind in der Praxis als begrenzt einzustufen. Sicherlich hat eine Gemeinde im Rahmen des zeitlich Möglichen jedem sich ergebenden Hinweis auf freie Räumlichkeiten nachzugehen. Häufig wird eine Gemeinde bei ihren Versuchen Wohnraum anzumieten jedoch auf mangelnde Bereitschaft von Seiten der Vermieter stoßen. Dies kann einer Gemeinde nicht angelastet werden<sup>180</sup>, die Bemühungen sind jedoch zu dokumentieren. Andernfalls wird die Beschlagnahmeverfügung als rechtswidrig anzusehen sein<sup>181</sup>.

Als irrelevant werden im Zusammenhang mit der Anmietung von Räumen (grds.) finanzielle Aspekte der Gemeinde bezeichnet<sup>182</sup>. Wie oben dargestellt hat sich der Einsatz ihrer eigener Mittel für die Polizei als zumutbar darzustellen<sup>183</sup>, weshalb denjenigen Stimmen, die finanzielle Aspekte im Rahmen der Ausschöpfung eigener Mittel der Polizei ausnahmslos als irrelevant bezeichnen<sup>184</sup>, nicht zugestimmt werden kann. Auf Grund des ultima-ratio-Charakters der Inanspruchnahme eines Nichtstörers wird diese Unzumutbarkeit allein in Fällen zu bejahen sein, in denen „ein wirtschaftlich vertretbares Maß in jeder Hinsicht

---

<sup>179</sup> A.A. VGH Mannheim, BWPr 1984, 15f.; Huttner, S. 46 mit der Begründung, die Anmietung einer zur beschlagnahmenden Wohnung stelle gegenüber der Beschlagnahme kein milderes Mittel i.S.d. Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit i.w.S. dar (zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i.w.S. vgl. die Ausführungen zu 6.4), da dieser allein die Auswahl unter verschiedenen hoheitlichen Maßnahmen betreffe. Es erscheint jedoch nicht einleuchtend, mögliche privatrechtliche Vereinbarungen, die gleichermaßen zur Abwehr einer Gefahr geeignet sind, im Rahmen der Bestimmung des mildesten Mittels außen vor zu lassen, schließlich basiert ein privatrechtlicher Vertrag auf „Freiwilligkeit“, wohingegen sich hoheitliche Maßnahmen durch ein Über-/Unterordnungsverhältnis auszeichnen (so wohl auch der VGH Mannheim, VBIBW 1993, 343, der hinsichtlich eines Versammlungsverbots Kooperationsgespräche als milderes Mittel erachtet).

<sup>180</sup> So auch Huttner, S. 48

<sup>181</sup> So auch OVG Münster, WuM 1990, 581f.

<sup>182</sup> So grds. Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 9 Rn 6; Huttner, S. 68; Schenke, Rn 317; dies ohne Ausnahme bejahend: Ewer/v. Detten, NJW 1995, 353, 355; Gusy, Rn 383; Wieser, S. 45

<sup>183</sup> Vgl. insoweit die Ausführungen zu 6.3.2.3.2

<sup>184</sup> So Ewer/v. Detten, NJW 1995, 353, 355; Gusy, Rn 383; Wieser, S. 45



überstiegen wird<sup>185</sup>. Beispielhaft ist hier die Anmietung von Luxushotels zu nennen<sup>186</sup>.

#### 6.3.2.3.4 Sonstige eigene Mittel

Fraglich ist, ob eine Polizeibehörde sich auch in Nachbargemeinden um geeignete Unterkunftsmöglichkeiten zu bemühen hat. *Huttner* widerspricht dem, indem er auf den örtlichen Zuständigkeitsbereich der Polizeibehörden verweist<sup>187</sup>. Da unter eigenen Mitteln jedoch auch der Einsatz fremder Mittel zu verstehen ist<sup>188</sup>, sind solche Bemühungen von einer Gemeinde zu verlangen. Zu denken ist dabei v.a. an die Unterbringung in (Obdachlosen)Unterkünften in Besitz der Nachbargemeinden, vorausgesetzt diese stimmen einer (vorübergehenden) Unterbringung zu. Um die Unterkunftsbemühungen einer Gemeinde nicht ausufern zu lassen<sup>189</sup>, sind unter Nachbargemeinden die direkt angrenzenden Gemeinden zu verstehen.

Zu denken ist darüber hinaus an die Beseitigung einer Obdachlosigkeit im Rahmen der unmittelbaren Ausführung nach § 8 PolG<sup>190</sup>. Im Rahmen einer unmittelbaren Ausführung nimmt die Polizei die Gefahrenabwehrhandlung vor, die an sich dem Störer obliegt<sup>191</sup>, sprich: die Polizeibehörde bemüht sich anstelle des Obdachlosen um eine Anmietung von privatem Wohnraum. Da diese Bemühungen für sich gesehen bereits ein eigenes Mittel der Polizei darstellen, kommt der unmittelbaren Ausführung als eigenes Mittel jedoch keine praktische Bedeutung zu.

---

<sup>185</sup> Reitzig, S. 123

<sup>186</sup> So Peppersack, S. 124, wobei anzumerken ist, dass Eigentümer von Luxushotels einer Unterbringung Obdachloser in ihrem Hause i.d.R. ablehnend gegenüber stehen werden.

<sup>187</sup> Huttner, S. 49

<sup>188</sup> Pieroth/Schlink/Kniesel, § 9 Rn 78; wohl auch Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 9 Rn 6

<sup>189</sup> Vgl. insoweit die Ausführungen zu 6.3.2.3.2

<sup>190</sup> In der Literatur und Rechtssprechung zur Obdachlosenunterbringung fand dies, soweit ersichtlich, bisher keine Erwähnung. Für eine Berücksichtigung der unmittelbaren Ausführung im Rahmen der eigenen Mittel spricht jedoch bereits der Wortlaut des § 9 Abs. 1 PolG; auch: Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 9 Rn 6

<sup>191</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 8 Rn 1; zur Störereigenschaft des Obdachlosen und der Unmöglichkeit bzw. -zumutbarkeit dessen Inanspruchnahme vgl. die Ausführungen zu 6.3.2.2

#### 6.3.2.4 Zumutbarkeit der Inanspruchnahme für den Nichtstörer

Ein weiteres Tatbestandsmerkmal stellt die Zumutbarkeit der Beschlagnahme für den Wohnungseigentümer dar<sup>192</sup>. Diese ist gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 4 MEPolG<sup>193</sup> zunächst dann nicht gegeben, wenn die Beschlagnahme für diesen mit einer „erheblichen Eigengefährdung“<sup>194</sup> einhergeht. Dies lässt sich eindeutig bejahen, wenn die Einweisung des bisherigen Mieters die eigene Obdachlosigkeit des Eigentümers nach sich zieht<sup>195</sup>, denn wie oben bereits erläutert ist in Obdachlosigkeit eine Verletzung hochrangiger Rechtsgüter zu sehen<sup>196</sup>. Als unproblematisch sind auch Fälle anzusehen, in denen der frühere Mieter gegenüber dem Wohnungseigentümer tätlich oder grob beleidigend aufgetreten ist und mit derlei Übergriffen auch zukünftig zu rechnen ist. Denn auch hier droht der Wohnungseigentümer in hochrangigen Rechtsgütern (Gesundheit, allgemeines Persönlichkeitsrecht, körperliche Integrität) verletzt zu werden<sup>197</sup>.

Klärungsbedürftig sind jedoch Konstellationen, in denen eine drogen- oder alkoholabhängige Person in die bisherige Wohnung wieder eingewiesen werden soll. *Ruder* bejaht die Unzumutbarkeit für den Eigentümer bezüglich der Einweisung eines Alkohol-<sup>198</sup>, *Huttner* bezüglich eines Drogenabhängigen<sup>199</sup>. Primär ist jedoch nicht der Wohnungseigentümer, sondern der Abhängige als Geschädigter anzusehen, weshalb in diesem Fall grds. keine Unzumutbarkeit bejaht werden kann. Sicherlich sind Situationen denkbar, in denen sich die Sucht

---

<sup>192</sup> Teilweise wird die Zumutbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i.e.S. gleichgesetzt (vgl. *Ruder*, Rn 251). Richtigerweise stellt sie jedoch ein Tatbestandsmerkmal des § 9 Abs. 1 PolG dar. Dies ergibt sich aus § 6 Abs. 1 Nr. 4 MEPolG (s. Anlage 5), der auch dann gilt, wenn einzelne Bundesländern diesen nicht in ihren Gesetzestext übernommen haben, vgl. *Götz*, Rn 265; *Mußmann*, Rn 309; *Reitzig*, S. 126. Eine Zuordnung zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i.e.S. scheidet schon auf Grund dessen Charakters aus. So setzt dieser „die sich aus dem Einsatz des Mittels ergebenden Beeinträchtigungen“ ins Verhältnis zum „bezielten Erfolg“, vgl. *Schenke*, Rn 338. Die Zumutbarkeit stellt im Gegensatz dazu keine verhältnismäßige Größe dar, vgl. *Reitzig*, S. 128.

<sup>193</sup> S. Anlage 5; zur Anwendbarkeit dieser Norm vgl. FN 1922

<sup>194</sup> Unter einer erheblichen Eigengefährdung ist dabei die Gefährdung eines bedeutsamen Rechtsguts zu verstehen, vgl. *Denninger*, in: *Lisken/Denninger*, E Rn 49; *Mußmann*, Rn 309.

<sup>195</sup> So auch *Ewer/v. Detten*, NJW 1995, 353, 356; *Huttner*, S. 68; *Reitzig*, S. 129; *Ruder*, Rn 251

<sup>196</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen zu 2.2

<sup>197</sup> So auch *Reitzig*, S. 132

<sup>198</sup> *Ruder*, Rn 251 (fälschlicherweise unter Bezugnahme auf den VGH Mannheim, DÖV 1991, 121, 122)

<sup>199</sup> *Huttner*, S. 68

des Eingewiesenen gesundheitsschädigend auf den Vermieter auswirkt, doch dürfte dies der Ausnahmefall sein.

Zu klären ist darüber hinaus, ob eine erhebliche Eigengefährdung angenommen werden kann, wenn der Wohnungseigentümer seinen Eigenbedarf an den zu beschlagnahmenden Räumlichkeiten geltend macht<sup>200</sup>. *Ruder*, der dies bejaht, ist diesbezüglich insoweit zuzustimmen, als dass der Wohnungseigentümer bei bestehendem Eigenbedarf in seinem durch Art. 14 GG geschütztem Recht, selbst über den Umfang seiner Wohnverhältnisse zu bestimmen, verletzt wird<sup>201</sup>. Dies führt jedoch zu keiner erheblichen Eigengefährdung für den Eigentümer, denn jede Beschlagnahme schränkt den Wohnungseigentümer dahingehend ein, dass er nicht in vollem Umfang über seine Wohnverhältnisse bestimmen kann. Würde man *Ruder* zustimmen, würde dies im Ergebnis dazu führen, dass jede Wohnraumbeschlagnahme eine erhebliche Eigengefährdung für den Eigentümer darstellen würde und demnach unzumutbar wäre<sup>202</sup>. Somit zieht bestehender Eigenbedarf grds. keine Unzumutbarkeit nach sich. Ausnahmsweise ist dies jedoch zu bejahen, wenn der Eigenbedarf geltend gemacht wird, um weitergehende Gefahren abzuwenden. Beispielhaft ist hierbei, wie oben bereits dargestellt, an eine drohende eigene Obdachlosigkeit des Vermieters zu denken.

Unter einer erheblichen Eigengefährdung i.S.d. § 6 Abs. 1 Nr. 4 MEPOIG ist auch die Verletzung einer höherwertigen Pflicht zu verstehen. Welche Fälle im Zusammenhang mit der polizeilichen Wiedereinweisung diesbezüglich erdenklich sind, hat in Literatur und Rechtssprechung, soweit ersichtlich, bisher so gut wie keinen Eingang gefunden. Allein *Wieser* nennt diesbezüglich Fälle, in denen der Eigentümer seine Wohnung einem Verwandten zur Verfügung stellt, um einer bestehenden Unterhaltspflicht nachzukommen<sup>203</sup>. Dem ist grds. zuzustimmen, doch wird zu überlegen sein, ob die Unterbringung des Unterhaltsberechtigten

---

<sup>200</sup> Dies bejahend: OVG Schleswig, NJW 1993, 413, 414; wohl auch *Ruder*, Rn 251

<sup>201</sup> *Ruder*, Rn 251

<sup>202</sup> So auch *Reitzig*, S. 133

<sup>203</sup> *Wieser*, S. 66

vorübergehend, bis zum Ablauf der Beschlagnahmefrist, nicht anderweitig erfolgen kann bzw. der Unterhalt nicht als Geldleistung erbracht werden kann<sup>204</sup>.

So zeigt sich, dass nicht pauschal festgelegt werden kann, wann von einer Unzumutbarkeit i.S.d. § 6 Abs. 1 Nr. 4 MEPOG zu sprechen ist. Es ist dabei stets auf den Einzelfall abzustellen<sup>205</sup>.

#### **6.4 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i.w.S.**

Die Polizei ist in ihrem Handeln an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i.w.S. gebunden. Dieser setzt sich aus drei Komponenten zusammen: dem Grundsatz der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit i.e.S.<sup>206</sup> Zu klären ist, welche Auswirkungen dieser Grundsatz auf die Zulässigkeit der Wohnraumbeschlagnahme hat.

Keinerlei Auswirkungen ergeben sich aus dem Grundsatz der Geeignetheit. Dieser ist als erfüllt anzusehen, da eine Wohnraumbeschlagnahme eindeutig einen „Beitrag zur Beseitigung der Gefahr“<sup>207</sup>, hier der Obdachlosigkeit, leistet.

Anders verhält es sich mit dem Grundsatz der Erforderlichkeit, wonach diejenige Maßnahme zu treffen ist, die „den einzelnen oder die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt“, kurz: es ist das „mildeste Mittel“<sup>208</sup> auszuwählen. Dabei soll auf folgende Punkte eingegangen werden: inwieweit ist die Beschlagnahmeverfügung in zeitlicher und sachlicher Hinsicht zu beschränken

---

<sup>204</sup> Finanzielle Nachteile sind für den Unterhaltsberechtigten hierbei nicht zu befürchten, da diesem als Wohnungseigentümer ein Entschädigungsanspruch gegen die beschlagnahmende Gemeinde nach § 55 PolG zusteht, vgl. Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 381; Ruder/Schmitt, Rn 335; Würtemberger/Heckmann, Rn 484.

<sup>205</sup> So auch Götz, Rn 265

<sup>206</sup> So z.B. Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 5 Rn 1, 2; Ruder/Schmitt, Rn 141ff.

<sup>207</sup> Zur Definition des Grundsatzes der Geeignetheit vgl. Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 5 Rn 3; Ruder/Schmitt, Rn 141a

<sup>208</sup> Vgl. zu dieser Begrifflichkeit Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 5 Rn 6; Ruder/Schmitt, Rn 141b

und sind andere Nichtstörer als der bisherige Vermieter des Obdachlosen gegenüber diesem als vorrangig in Anspruch zu nehmen<sup>209</sup>.

#### **6.4.1 Zeitliche und sachliche Beschränkung der Beschlagnahmeverfügung als Ausfluss des Grundsatzes der Erforderlichkeit**

Dass die Inanspruchnahme eines Nichtstörers als Ausfluss des Grundsatzes der Erforderlichkeit zeitlich zu befristen ist, ist unumstritten<sup>210</sup>. Die Befristung gilt dabei in zweierlei Hinsicht: zum einen ist die Beschlagnahmeverfügung nach § 33 Abs. 3 S. 2 PolG mit einer Höchstfrist von 6 Monaten zu versehen, zum anderen ist diese unabhängig von dieser Höchstfrist aufzuheben, wenn der Zweck der Beschlagnahme erreicht ist, vgl. § 33 Abs. 3 S. 1 PolG, oder die Voraussetzungen einer Nichtstöreranspruchnahme nicht mehr vorliegen, vgl. § 9 Abs. 2 PolG. Auf Grund dieser Regelungen hat sich die Polizeibehörde ab dem Zeitpunkt des Vollzugs der Beschlagnahme<sup>211</sup> um alternative Unterbringungsmöglichkeiten zu bemühen<sup>212</sup>.

Gerichte außerhalb von Baden-Württemberg<sup>213</sup> fassen die Höchstfrist einer Beschlagnahme oftmals enger als 6 Monate<sup>214</sup>, was den Schluss zulässt, dass die Frist in Baden-Württemberg in Fällen der Unterbringung Obdachloser möglicher-

---

<sup>209</sup> Der Grundsatz der Erforderlichkeit bezieht sich auf Art, Inhalt und die Nichtstörerauswahl, vgl. Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 5 Rn 6. Unter die inhaltliche Beschränkung fällt dabei die Begrenzung in zeitlicher und sachlicher Hinsicht, vgl. Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 9 Rn 7; Götz, Rn 271; Huttner, S. 69; Ruder, Rn 253; Schenke, Rn 320; bezüglich der Beschränkung nach der Art ist zu prüfen, welche milderen Maßnahmen in Betracht kommen. Dies sind bei der Wohnraumbeschlagnahme die eigenen Mittel der Polizei, die bereits unter 6.3.2.3 näher ausgeführt wurden und daher an dieser Stelle keine weitere Erwähnung finden.

<sup>210</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 9 Rn 7; Götz, Rn 271; Günther/Traumann, NVwZ 1993, 130. 134; Huttner, S. 69; Ruder, Rn 253; Ruder/Schmitt, Rn 285; Schenke, Rn 320; Volkmann, JuS 2001, 888, 891; Würtenberger/Heckmann, Rn 474

<sup>211</sup> Belz, in: Belz/Mußmann, § 33 Rn 12

<sup>212</sup> VGH Mannheim, VBIBW 2001, 100 („Die Beschlagnahme ist eine behördliche Maßnahme, die einer (ständigen) Überprüfung der erlassenden Behörde bedarf.“); OVG Münster, NVwZ 1991, 692; Huttner, S. 69; Ruder, Rn 257

<sup>213</sup> Neben Baden-Württemberg ist allein in Sachsen eine Höchstfrist für die Beschlagnahme gesetzlich geregelt, allerdings allein für die Beschlagnahme leer stehenden Wohnraums. In den übrigen Bundesländern ist diesbezüglich auf die Rechtsprechung abzustellen.

<sup>214</sup> BayVBl 1984, 116, 117 (2 Monate); VG Frankfurt, NVwZ 1990, 498; OVG Berlin, NJW 1980, 2484, 2485 (4-6 Monate)

weise zu weit gefasst ist. Diesbezüglich ist folgendes festzuhalten: während sich zahlreiche eigene Mittel der Polizeibehörde aus Zeitgründen vom Zeitpunkt des bekannt Werdens einer bevorstehenden Obdachlosigkeit bis zu deren tatsächlichem Eintritt oft nicht realisieren lassen<sup>215</sup>, ist davon auszugehen, dass bei ernsthaftem Einsatz der Behörde eines dieser Mittel stets vor Ablauf von 6 Monaten zum Erfolg führt. Insb. ist hierbei an die Aufstellung von Wohncontainern zu denken, was im Vorfeld meist auf Grund von Lieferfristen scheitert<sup>216</sup>. Dass sich eine Lieferfrist für Wohncontainer bis zu 6 Monaten hinauszögert, ist jedoch kaum anzunehmen. Daher ist die bestehende Höchstfrist von 6 Monaten in Bezug auf die Inanspruchnahme eines unbeteiligten Wohnungseigentümers enger zu fassen. Zu denken ist in Anlehnung an die hierzu ergangene Rechtsprechung an einen Zeitraum von 2 bis 4 Monaten<sup>217</sup>. Zwar ändert sich in Bezug auf die Dauer der Beschlagnahme für den Wohnungseigentümer letztlich nichts, da die Beschlagnahmeverfügung, wie dargestellt, ohnehin aufzuheben ist, wenn sich alternative Unterbringungsmöglichkeiten für die Polizeibehörde auftun. Für den Wohnungseigentümer stellt eine kürzer gefasste Höchstfrist dennoch ein milderes Mittel dar, da er von vornherein Klarheit über die zeitliche Inanspruchnahme seines Eigentums hat<sup>218</sup>.

Darüber hinaus ist die Beschlagnahmeverfügung auch in sachlicher Hinsicht zu begrenzen. Diesbezüglich hat die Polizeibehörde genau zu prüfen, ob die Beschlagnahme einer ganzen Wohnung notwendig ist oder sich diese auf einzelne Räume beschränken lässt<sup>219</sup>. Abzustellen ist dabei auf die sich aus der Rechtsprechung ergebenden Anforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft<sup>220</sup>.

---

<sup>215</sup> Vgl. diesbezüglich die Ausführungen zu 6.3.2.3

<sup>216</sup> Vgl. diesbezüglich die Ausführungen zu 6.3.2.3.1

<sup>217</sup> Vgl. FN 214

<sup>218</sup> Die Höchstfrist ist in der Beschlagnahmeverfügung anzugeben, vgl. VGH Mannheim, DÖV 1991, 122; VGH Mannheim; NVwZ-RR 1990, 476

<sup>219</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 9 Rn 7; Günther/Traumann, NVwZ 1993; 130, 134; Huttner, S. 69

<sup>220</sup> So auch Reitzig, S. 144, vgl. hierzu auch FN 83

#### **6.4.2 Auswahl unter mehreren Nichtstörern als Ausfluss des Grundsatzes der Erforderlichkeit**

Sollte der Erlass einer Beschlagnahmeverfügung für einen anderen Nichtstörer als den Eigentümer der bisherigen Wohnung des Obdachlosen mit einem geringeren Eingriff verbunden sein, ist dieser – als Ausfluss des Grundsatzes der Erforderlichkeit - vorrangig in Anspruch zu nehmen<sup>221</sup>. Als andere Nichtstörer kommen dabei Eigentümer leer stehender Wohnungen in Betracht, des Weiteren gemeinnützige Wohnungsbauunternehmen sowie Hotel- oder Pensionseigentümer<sup>222</sup>.

Fraglich ist zunächst, in welchem Umfang die Polizeibehörde zur Ermittlung potentieller Nichtstörer verpflichtet ist. Auf diese wird die zuständige Gemeinde bereits im Rahmen der Ausschöpfung ihrer eigenen Mittel aufmerksam werden, wenn sie sich um die Anmietung von Wohnungen auf dem privaten Wohnungsmarkt sowie von Hotel- oder Pensionszimmern bemüht<sup>223</sup>. Die Ermittlung sämtlicher in Frage kommender Nichtstörer wird der Polizeibehörde jedoch nicht möglich sein. Zum einen handelt es sich hierbei um einen unüberschaubaren Personenkreis, der z.T. keinen Niederschlag in Verzeichnissen oder dergleichen findet – angesprochen sind hierbei v.a. die Eigentümer leer stehenden Wohnraums -, zum anderen scheidet die Ermittlung sämtlicher Nichtstörer auch aus Zeitgründen aus, da der Zeitraum zwischen dem Zeitpunkt, an dem die Polizeibehörde von einer bevorstehenden Obdachlosigkeit Kenntnis erlangt, und deren Eintritt i.d.R. kurz gefasst ist. So ist der für die Ermittlung potentieller Nichtstörer zu betreibende Aufwand nicht weiter zu fassen als für die Ausschöpfung eigener Mittel und der Kreis der in Frage kommenden Nichtstörer lässt sich auf diejenigen Wohnungseigentümer oder Eigentümer von Beherbergungsbetrieben beschränken, die einer Anmietung ihrer Räumlichkeiten ablehnend gegenüber standen. Einer etwaigen Beschlagnahmeverfügung gegen diese Eigentümer steht dies nicht im Wege<sup>224</sup>.

---

<sup>221</sup> Vgl. insoweit die Ausführungen zu 6.4

<sup>222</sup> Reitzig, S. 152f.; Huttner, S. 68ff.

<sup>223</sup> Vgl. insoweit die Ausführungen zu 6.3.2.3.3

<sup>224</sup> OVG Schleswig, NJW 1993, 413, 414

Des Weiteren stellt sich die Frage, für welchen der in Frage kommenden Nichtstörer – Eigentümer leer stehenden Wohnraums oder von Beherbergungsbetrieben, gemeinnützige Wohnungsbauunternehmen – eine Inanspruchnahme mit den geringsten Nachteilen verbunden ist. *Mußmann* erachtet in diesem Zusammenhang die Inanspruchnahme eines Hotel-/Pensionseigentümers als schwerwiegender als die eines Wohnungsbesitzers, wenn sich dem Hotel/der Pension aus der Einweisung von Obdachlosen Ruf schädigende Nachteile ergeben<sup>225</sup>. Gemäß dem *VG Bremen* ist ein gemeinnütziges Wohnungsbauunternehmen gegenüber einem Privatmann vorrangig in Anspruch zu nehmen, wenn ihm von einem Träger öffentlicher Verwaltung ein Bauwerk zur Verfügung gestellt wird<sup>226</sup>. Für einen Eigentümer leer stehenden Wohnraums soll eine Inanspruchnahme in Vergleich zu dem bisherigen Vermieter weniger einschneidend sein, wenn der Wohnraum auf Dauer nicht genutzt wird und somit ein mangelndes Interesse an diesem bekundet wird<sup>227</sup>.

Diese Beispiele und die darin zum Ausdruck kommenden „Wenn..., dann...-Beziehungen“ verdeutlichen, dass für die Nichtstörerauswahl keine allgemeingültigen Auswahlkriterien festgelegt werden können, abzustellen ist vielmehr auf den Einzelfall. So hat die Polizeibehörde für jeden in Frage kommenden Nichtstörer dessen sich aus einer Beschlagnahmeverfügung ergebende Nachteile mit den Nachteilen zu vergleichen, die sich für andere Nichtstörer auf tun.

Bezüglich der Inanspruchnahme eines Hotel-/Pensionsbesitzer wird insoweit zu berücksichtigen sein, ob sich eine Einweisung obdachloser Personen für diesen nicht als geschäftsschädigend erweist<sup>228</sup>, wobei dies sicherlich auch ins Verhältnis zu der Anzahl der einzuweisenden Personen sowie der Größe des Beherbergungsbetriebs und dessen übliches Klientel zu setzen ist.

---

<sup>225</sup> *Mußmann*, in: *Belz/Mußmann*, § 9 Rn 9

<sup>226</sup> *VG Bremen*, *NVwZ* 1991, 707; dem zustimmend: *Ewer/v. Detten*, *NVwZ* 1995, 353, 357

<sup>227</sup> *Wieser*, S. 73

<sup>228</sup> So auch *Mußmann*, in: *Belz/Mußmann*, § 9 Rn 9



Für ein gemeinnütziges Wohnungsbauunternehmen ergeben sich auf Grund dessen am Allgemeinwohl orientierten Ausrichtung aus einer Beschlagnahme grds. weniger schwerwiegende Nachteile als anderen Nichtstörern<sup>229</sup>. Dies kann sich jedoch anders verhalten, wenn ein solches Unternehmen auf Grund seiner Inanspruchnahme andere wohnungsbedürftige Bewerber abweisen müsste<sup>230</sup>.

Dass ein Eigentümer leer stehenden Wohnraums, der seine Räumlichkeiten auf Dauer ungenutzt lässt, vorrangig gegenüber dem bisherigen Vermieter in Anspruch zu nehmen ist<sup>231</sup>, kann ebenfalls keine Allgemeingültigkeit besitzen. Dessen Inanspruchnahme ist sicherlich mit geringeren Nachteilen verbunden, wenn der bisherige Vermieter seinen Eigenbedarf an der zu beschlagnehmenden Wohnung geltend macht. Sollte dieser seine Räumlichkeiten nach der Räumung durch den Gerichtsvollzieher bzw. nach Ablauf der Kündigungsfrist ebenfalls nicht mehr Wohnzwecken zuführen wollen, kann – ohne das hinzutreten weiterer Umstände – sicherlich nicht von einer erleichterten Inanspruchnahme eines Eigentümers leer stehenden Wohnraums ausgegangen werden, da nicht ersichtlich ist, inwieweit dessen Inanspruchnahme mit geringeren Nachteilen verbunden sein soll.

Realistischerweise ist die Bedeutung, die dieser Auswahl in der Praxis zukommt, nicht zu überschätzen. Wie dargestellt werden Eigentümer leer stehenden Wohnraums sich im Regelfall dem Kenntnisbereich der Gemeinden entziehen. Gemeinnützige Wohnungsbauunternehmen sind nicht in jeder Gemeinde ansässig. So kommt in der Praxis i.d.R. allein der Auswahl zwischen Beherbergungsbetrieben und dem Eigentümer der bisherigen Wohnung der unterzubringenden Personen Bedeutung zu.

---

<sup>229</sup> Greifeld, JuS 1982, 819, 822

<sup>230</sup> Vgl. FN 229

<sup>231</sup> Wieser, S. 73

### 6.4.3 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i.e.S.

Letztlich hat eine Inanspruchnahme eines Nichtstörers auch verhältnismäßig i.e.S. zu sein<sup>232</sup>. Hierbei ist zwischen dem Erfolg der Gefahrenabwehrhandlung und den Nachteilen, die sich hieraus für den Betroffenen oder die Allgemeinheit ergeben, abzuwägen<sup>233</sup>. Für die Wohnraumbeschlagnahme zur Obdachlosenunterbringung bedeutet dies, dass das Recht des in Anspruch genommenen Nichtstörers auf ungehinderte Nutzung seines Eigentums nach Art. 14 GG ins Verhältnis zu den grundrechtlichen Beeinträchtigungen zu setzen sind, die sich dem Obdachlosen aus seiner Obdachlosigkeit ergeben würden<sup>234</sup>.

Angesichts des ultima-ratio-Charakters der Nichtstörerinanspruchnahme und der daraus resultierenden besonderen Schutzwürdigkeit des Wohnungseigentümers ist zu fordern, dass ein Schaden für besonders hochwertige Rechtsgüter droht<sup>235</sup>. Dies lässt sich auf Grund der bevorstehenden Gefahren für Gesundheit und Leben des Obdachlosen ohne weiteres bejahen. Dass die Nachteile, die sich dem Wohnungseigentümer aus einer Inanspruchnahme ergeben, höher wiegen als die aufgeführten Grundrechtsverletzungen des Obdachlosen, ist dabei nicht anzunehmen. Da im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit i.e.S. auf ein offenkundiges Missverhältnis zwischen polizeilicher Maßnahme und abzuwehrender Gefahr abzustellen ist<sup>236</sup>, ist eine Wohnraumbeschlagnahme zur Obdachlosenunterbringung selbst dann nicht als unverhältnismäßig i.e.S. anzusehen, wenn sie für den Wohnungseigentümer nicht nur mit einer Beeinträchtigung seines Rechts auf ungehinderte Nutzung seines Eigentums einhergeht, sondern auch mit weitergehenden Grundrechtsbeeinträchtigungen des Eigentümers zu rechnen ist. Zu denken ist hierbei z.B. an Fälle, in denen Beleidigungen des Obdachlosen gegenüber dem Eigentümer zu erwarten sind. (Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts)<sup>237</sup>. Regelmäßig werden die

---

<sup>232</sup> Eine Legaldefinition des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit enthält § 5 Abs. 2 PolG.

<sup>233</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 5 Rn 8

<sup>234</sup> Vgl. zu den Grundrechtsverletzungen der Obdachlosigkeit die Ausführungen zu 2.2

<sup>235</sup> Würtenerberger/Heckmann, Rn 474

<sup>236</sup> So der Wortlaut des § 5 Abs. 2 PolG: „...erkennbar außer Verhältnis...“.

<sup>237</sup> So auch Reitzig, S. 146

Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit i.e.S. somit nicht zur Rechtswidrigkeit der Wohnraumbeschlagnahme führen.

## 7 Die Einweisungsverfügung gegen den Obdachlosen

Neben dem Erlass einer Beschlagnahmeverfügung gegen den Wohnungseigentümer ist im Rahmen einer polizeilichen Wiedereinweisung der Mieter (und zukünftige Obdachlose) mittels Bescheid in seine bisherige Wohnung einzuweisen. Teilweise lässt sich in der Literatur lesen, die Einweisungsverfügung gegen den bisherigen Mieter wirke als Beschlagnahme gegen den Wohnungseigentümer<sup>238</sup>. Diese Formulierung legt den Schluss nahe, dass im Zusammenhang mit einer Unterbringung obdachloser Personen in beschlagnahmten Wohnraum einzig ein Bescheid gegen den bisherigen Mieter zu erlassen sei und die Beschlagnahme sich für den Wohnungseigentümer allein aus diesem Einweisungsbescheid ergebe<sup>239</sup>. Es ist jedoch ausdrücklich klarzustellen, dass, selbst wenn der Einweisungsbescheid dem Wohnungseigentümer nachrichtlich zugeht, stets zwei Bescheide zu erlassen sind. Dies verlangt der unterschiedliche Regelungsgehalt von Beschlagnahme- und Einweisungsverfügung.

Einstimmig wird in Literatur und Rechtsprechung der Einweisungsverfügung eine begünstigende Wirkung zugesprochen, die dahingehend zu sehen ist, dass diese dem Obdachlosen ein Recht auf Nutzung einer Unterkunft einräumt<sup>240</sup>. Während zum einen in der Einweisungsverfügung allein dieser begünstigende Charakter gesehen wird<sup>241</sup>, wird zum anderen angenommen, dass die Einweisungsverfügung sich gleichzeitig auch belastend auswirke (sog. Doppelwirkung

---

<sup>238</sup> Roth, DVBl 1996, 1401, 1402 m.w.N.; Schenke, Rn 62

<sup>239</sup> Ob *Roth* und *Schenke* (vgl. FN 238) tatsächlich diese Meinung vertreten, lässt sich nicht eindeutig klären, möglicherweise wurde lediglich eine unglückliche Formulierung gewählt.

<sup>240</sup> VGH Mannheim, NVwZ-RR 1995, 326, 327; OVG Bremen, DÖV 1994, 221, 222; Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 374; Huttner, S. 52f.; Reitzig, S. 178f.; Ruder, NVwZ 2001, 1223, 1227; Ruder/Schmitt, Rn 324

<sup>241</sup> OVG Bremen, DÖV 1994, 221, 222; Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 374; Reitzig, S. 178f

der Einweisungsverfügung)<sup>242</sup>. Worin diese belastende Wirkung zu sehen ist, wird dabei unterschiedlich beurteilt. Der *VGH Mannheim* argumentiert folgendermaßen: mit dem Erlass einer Einweisungsverfügung gehe die polizeiliche Feststellung einher, dass die Polizeibehörde ihrer Unterbringungsverpflichtung nachgekommen sei. Nimmt der Betroffene die ihm zugewiesene Unterkunft nicht an, sei er formal betrachtet nicht mehr obdachlos<sup>243</sup>. Laut *Huttner* besteht die belastende Wirkung dahingehend, dass dem Obdachlosen eine bestimmte Unterkunft zugeteilt wird<sup>244</sup>.

Zunächst ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass heutzutage nach ganz h.M. mit der Einweisungsverfügung kein Verbot einhergeht, sich fortan unter freiem Himmel aufzuhalten<sup>245</sup>. An der Richtigkeit dieser Auffassung kann kein Zweifel bestehen, schließlich genießt die sog. freiwillige Obdachlosigkeit als Ausfluss des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit grundrechtlichen Schutz<sup>246</sup>.

*Huttner* sieht die belastende Wirkung der Einweisungsverfügung wohl dahingehend, dass die Auswahl der Unterkunft allein im Ermessen der zuständigen Polizeibehörde liegt und dem Obdachlosen selbst kein Wunschrecht zusteht<sup>247</sup>. Dem kann nicht gefolgt werden. Zwar liegt ein belastender Verwaltungsakt u.a. dann vor, wenn er subjektive Rechte der Betroffenen beschränkt oder entzieht<sup>248</sup>. Wie oben dargestellt steht dem Obdachlosen jedoch einzig ein subjektives Recht auf pflichtgemäße Ermessensausübung zu, jedoch nicht auf Zuteilung einer bestimmten Unterkunft<sup>249</sup>. Von einer Beschränkung oder

---

<sup>242</sup> VGH Mannheim, NVwZ-RR 1995, 326, 327; Huttner, S. 53; Ruder, NVwZ 2001, 1223, 1227; Ruder/Schmitt, Rn 324

<sup>243</sup> VGH Mannheim, NVwZ-RR 1995, 326, 327; dem folgt *Ruder*, vgl. Ruder, NVwZ 2001, 1223, 1227; Ruder/Schmitt, Rn 324

<sup>244</sup> Huttner, S. 53

<sup>245</sup> VGH Mannheim, NVwZ-RR 1995, 326, 327; OVG Bremen, DÖV 1994, 221, 222; Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 374; Huttner, S. 53; Reitzig, S. 178; Ruder/Schmitt, Rn 324; anders allein Wollensak, BWVP 1995, 6, 8

<sup>246</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen zu 2.2

<sup>247</sup> Vgl. FN 244

<sup>248</sup> Buchfink, in: Schweickhardt/Vondung, Rn 316; Stober, in: Wolff/Bachof/Stober, § 46 Rn 21

<sup>249</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen zu 4.4

Entziehung subjektiver Rechte des Obdachlosen durch die Einweisungsverfügung kann somit keine Rede sein.

Auch der Auffassung des *VGH Mannheim*<sup>250</sup> kann nicht gefolgt werden. Zwar ist es durchaus anerkannt, die belastende Wirkung eines Verwaltungsaktes dahingehend zu sehen, dass er eine ungünstige Feststellung trifft<sup>251</sup> (im vorliegenden Fall: die Feststellung, dass mit Erlass des Einweisungsbescheid dem Obdachlosen keinerlei Ansprüche mehr gegen die Gemeinde zustehen und er formal betrachtet nicht mehr obdachlos ist). Es stellt sich jedoch die Frage nach dem Sinn und Zweck dieser Auffassung. Würde man dem *VGH Mannheim* folgen, wäre jedem Verwaltungsakt, der ein subjektives Recht gewährt, gleichzeitig auch ein belastender Charakter zuzuschreiben, was angesichts der materiell- und verfahrensrechtlichen Bedeutung des begünstigenden oder belastenden Charakters eines Verwaltungsakts als bedenklich anzusehen ist<sup>252</sup>.

Die Einweisungsverfügung ist somit als allein begünstigend anzusehen. Aus diesem Grund ist die Aufgabenzuweisungsnorm (§ 1 PolG) als Rechtsgrundlage zur Einweisung Obdachloser in ihre bisherige Wohnung als ausreichend zu erachten<sup>253</sup>.

Die Klassifizierung der Einweisungsverfügung als allein begünstigender Verwaltungsakt sollte darüber hinaus terminologische Konsequenzen nach sich ziehen. Bereits *Reitzig* legt nahe, den Begriff „Einweisungsverfügung“ zugunsten des Begriffs „Zuweisungsverfügung“ aufzugeben. Im allgemeinen Sprachgebrauch indiziert der Begriff der Einweisung – auch auf Grund der Assoziation mit der Einweisung psychisch Kranker in eine Klinik – eine Verpflichtung zur Beziehung der zugewiesenen Unterkunft und somit einen belastenden Inhalt<sup>254</sup>.

---

<sup>250</sup> Vgl. FN 243

<sup>251</sup> Buchfink, in: Schweickhardt/Vondung, Rn 316; Stober, in: Wolff/Bachof/Stober, § 46 Rn 7

<sup>252</sup> Zur materiell- und verfahrensrechtlichen Bedeutung der Unterscheidung zwischen begünstigenden und belastenden Verwaltungsakten vgl. Buchfink, in: Schweickhardt/Vondung, Rn 317

<sup>253</sup> Mußmann, in: Belz/Mußmann, § 1 Rn 2; Erichsen/Biermann, Jura 1998, 371, 374; Buchfink, in: Schweickhardt/Vondung, Rn 317

<sup>254</sup> Reitzig, S. 178f.; den Begriff der Einweisungsverfügung lehnt auch das *OVG Bremen* ab (*OVG Bremen*, DÖV 1994, 221, 222).

Konsequenterweise sollte jedoch auch der Begriff „Verfügung“ aufgegeben werden. Verfügungen sind Verwaltungsakte, die Ge- oder Verbote aussprechen<sup>255</sup>. Da jedoch wie oben dargestellt mit der Einweisungsverfügung weder die Pflicht zum Bezug der zugewiesenen Unterkunft einhergeht noch ein Verbot, sich fortan schutzlos unter freiem Himmel aufzuhalten, ist die Bezeichnung „Verfügung“ im Zusammenhang mit der Zuweisung von Wohnraum an Obdachlose als irreführend zu bezeichnen. Vorzuziehen ist aus diesem Grund etwa der neutrale Begriff „Bescheid“<sup>256</sup>, so dass anstelle von einer „Zuweisungsverfügung“ von einem „Zuweisungsbescheid“ zu sprechen ist, oder lediglich der Begriff „Zuweisung“.

---

<sup>255</sup> Stober, in: Wolff/Bachof/Stober, § 46 Rn 4; Buchfink, in: Schweickhardt/Vondung, Rn 296

<sup>256</sup> Joerger, in: Schweickhardt/Vondung, Rn 651

## 8 Zusammenfassung

Die Unterbringung Obdachloser ist entgegen der h.M. allein als sozialhilferechtliche Aufgabe anzusehen. Dass die Unterbringung durch die Polizei auch heutzutage noch Bestand hat, ist allein auf ein Versagen des Sozialhilfeträgers und des Gesetzgebers zurückzuführen. Aus polizeirechtlicher Sicht stellt (unfreiwillige) Obdachlosigkeit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar, die insb. auf Gesundheitsgefährdungen zurückzuführen ist, die mit dem Zustand der Obdachlosigkeit einhergehen. Diese Gefahr ist ganzjährig zu bejahren und nicht nur auf die kälteren Jahreszeiten zu beschränken. Sachlich zuständig sind die Gemeinden. Dies gilt auch für Obdachlose anderer Nationalität. Hiervon ausgenommen sind Personen, die unter den Anwendungsbereich des AsylbLG fallen. Örtlich zuständig ist diejenige Gemeinde, in der sich der Obdachlose gegenwärtig aufhält, auch wenn sich hieraus nicht von der Hand zu weisende Nachteile für einzelne (insb. größere) Städte ergeben. Über die Art der Unterkunft entscheidet die Gemeinde nach pflichtgemäßem Ermessen. Dem sind enge Grenzen gesetzt, insb. auf Grund der Anforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft.

Die Beschlagnahme von Wohnraum zur Wiedereinweisung (zukünftig) Obdachloser hat sich entgegen teilweise vertretener Meinung nach § 33 Abs. 1 Nr. 1 PolG zu richten. Der geforderte unmittelbar bevorstehende Eintritt einer Obdachlosigkeit lässt sich erst 3 bis 4 Tage vor Vollstreckung eines Räumungstitels oder Ablauf einer Kündigungsfrist bejahren. Der Pflicht, den Obdachlosen als Störer gegenüber dem bisherigen Vermieter vorrangig in Anspruch zu nehmen, wird die Polizei durch Erlass einer sog. „Unterkommensauflage“ gerecht. Erweist sich deren Erfüllung von vornherein für den Obdachlosen als unmöglich, ist sie als nichtig anzusehen.

An die Ausschöpfung der eigenen Mittel der Polizei sind strenge Maßstäbe zu setzen. Primär ist an die Einweisung der Betroffenen in gemeindeeigene Unterkünfte zu denken. Eine Pflicht zum Bau oder Kauf neuer Unterkünfte besteht in einer konkreten Unterbringungssituation aus Zeitgründen nicht. Dasselbe gilt i.d.R. für die Aufstellung von Wohncontainern (Lieferfristen!). Die

Unterbringung in öffentlichen Gebäuden erweist sich für eine Gemeinde allein dann als zumutbar, wenn diese (überwiegend) ungenutzt sind. Der Anmietung privater Räumlichkeiten kommt im Rahmen der Ausschöpfung eigener Mittel zentrale Bedeutung zu. Insb. sind die Anmietung von Hotel-/Pensionszimmern zu nennen sowie die Anmietung der zu beschlagnahmenden Wohnung. Wohnraum in (angrenzenden) Nachbargemeinden ist insb. in Bezug auf deren Obdachlosenunterkünfte zu berücksichtigen. Herauszuheben ist die Dokumentationspflicht einer Gemeinde hinsichtlich ihrer (fehlgeschlagenen) Bemühungen.

Die Wiedereinweisung erweist sich für den Wohnungseigentümer allein dann als unzumutbar, wenn sie dessen eigene Obdachlosigkeit nach sich zieht oder der bisherige Mieter gegenüber diesem tätlich oder grob beleidigend auftrat. Grds. keinen Fall der Unzumutbarkeit stellt eine Drogen-/Alkoholsucht des Wiedereinzuweisenden dar sowie geltend gemachter Eigenbedarf des Eigentümers.

Die Höchstfrist für die Aufrechterhaltung der Wohnraumbeschlagnahme (6 Monate) ist als zu hoch anzusehen. Zu favorisieren ist eine Höchstfrist von 2 bis 4 Monaten, da bereits innerhalb dieses Zeitraums von einer Realisierung eigener Mittel auszugehen ist. Für den Vermieter stellt dies einen geringeren Eingriff dar.

Der Kreis der potentiellen Nichtstörer kann auf die im Rahmen der Ausschöpfung der eigenen Mittel ermittelten (privaten) Eigentümer beschränkt werden. In der Praxis wird i.d.R. allein der Abwägung zwischen einer Inanspruchnahme des bisherigen Vermieters und Eigentümern von Beherbergungsbetrieben Bedeutung zukommen.

Die Klassifizierung der Einweisung der Betroffenen in ihre bisherige Wohnung als rein begünstigend zieht Konsequenzen nach sich: als Rechtsgrundlage ist die Aufgabenzuweisungsnorm (§ 1 PolG) als ausreichend zu erachten, zum anderen ist deren gängige Bezeichnung als „Einweisungsverfügung“ durch den Begriff „Zuweisungsbescheid“ oder schlicht „Zuweisung“ zu ersetzen.



# **Anlagen**

## **Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit vom 04.07.1996, BT-Drs. 13/5226 (Auszug)**

### **Einleitung**

Der Deutsche Bundestag hat am 29. Juni 1995 in seinem Beschluß „Obdachlosigkeit – eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung“ eine Reihe von Maßnahmen und Gesetzesänderungen auf Bundesebene als Beiträge zur Bekämpfung und Vermeidung von Obdachlosigkeit gefordert und die Bundesregierung gebeten, bis zum 1. Juli 1996 über die eingeleiteten Maßnahmen zu berichten (Plenarprotokoll 13/47 vom 29. Juni 1995, S. 3891 sowie Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, BT-Drucksache 13/1848 vom 28. Juni 1995). Auf dieser Grundlage wird der folgende Bericht vorgelegt.

### **1. Problemverständnis und Betroffenenkreis**

In den der parlamentarischen Beratung zugrunde liegenden Anträgen und im Beschluß des Deutschen Bundestages wird bei der Beschreibung der vielfältigen Ursachen und der unterschiedlichen Ausprägung der Probleme von Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit ein umfassendes Problemverständnis zugrunde gelegt. Dies gilt auch für die nachfolgend dargestellten Handlungsansätze und Maßnahmen der Bundesregierung.

Die Begriffe „Obdachlosigkeit“ und „Wohnungslosigkeit“ sind nicht einheitlich definiert und abgegrenzt. Der Begriff „Obdachlosigkeit“ wird oft verallgemeinernd für verschiedene Personengruppen und Problemsituationen gebraucht. Das in der Gesellschaft vorherrschende Bild ist geprägt durch die offen sichtbare Obdachlosigkeit von Personen, die ohne eigene Wohnung oder sonstige Unterkunft „auf der Straße“ leben. In der Terminologie des Polizei- und Ordnungsrechts sind „Obdachlose“ jedoch die Personen, die amtlich registriert und aufgrund ordnungsrechtlicher Verfügung, Einweisung oder sonstiger Maßnahmen der zuständigen Behörden in kommunalen Obdachlosenunterkünften, in Einrichtungen freier Träger oder gewerblicher Unterkünfte (z.B. Hotels oder Pensionen) untergebracht

sind, die also ein – wenn auch behelfsmäßiges – Obdach haben. Personen, die ohne jedes Obdach im Freien übernachten, werden als „Nichtseßhafte“ oder „Wohnungslose“ bezeichnet.

Der Deutsche Städtetag hat den weiter gefaßten Begriff der „Wohnungsnotfälle“ in die Fachdiskussion eingeführt. Er schließt neben dem genannten Personenkreis weitere Gruppen ein: wohnungslose Personen, die in Heimen, Anstalten, stationären Einrichtungen, Frauenhäusern, bei Freunden oder Verwandten leben und dringend eine eigene Wohnung suchen; Aussiedler, die in der ersten Zeit nach der Einreise in behelfsmäßigen Unterkünften untergebracht sind; Haushalte, denen aufgrund einer Räumungsklage der Wohnungsverlust droht; Personen, die in schwierigen oder unakzeptablen Wohnverhältnissen leben, etwa in baulich unzumutbaren, gesundheitsgefährdenden, schlecht ausgestatteten oder überbelegten Wohnungen oder in konfliktbelastenden Familien- oder Partnerschaftsbeziehungen.

Entsprechend der differenzierten und unterschiedlichen Problemstrukturen gibt es keine einfachen und allgemein gültigen Lösungsmuster. Für die Bundesregierung haben präventive Maßnahmen grundsätzlich Vorrang, um das Entstehen von Obdachlosigkeit und sozialen Problemlagen von vornherein zu vermeiden. Prävention ist in aller Regel nicht nur wirksamer, sondern auch mit geringeren sozialen und finanziellen Folgekosten belastet als die Bewältigung entstandener Notlagen. Bestehen jedoch bereits akute Probleme, müssen unmittelbar wirksame Hilfen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten und zur Stabilisierung der Lebenssituation gegeben werden. In der Praxis ist zumeist eine Kombination verschiedener Maßnahmen und Instrumente vor allem auf Grundlage des Bundessozialhilfegesetzes, des Kinder- und Jugendhilfegesetzes sowie im Rahmen der Arbeits- und Ausbildungsförderung, der Gesundheitsvorsorge und Rehabilitation und der Wohnraumhilfe – in enger Kooperation aller Beteiligten – gefordert, um die notwendigen Hilfen zum richtigen Zeitpunkt anzubieten.

---

**Begründung der Landesregierung zum Entwurf der Neufassung des  
Polizeigesetzes, LT-Drs. 10/5230 (Auszug)**

....  
....  
....  
....

18. Vor § 45 werden die Worte „Erstes Kapitel: Organisation der Polizei im allgemeinen“ gestrichen.
19. § 46 erhält folgende Fassung:

„§ 46  
Zuständigkeitsabgrenzung

- (1) Für die Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben sind die Polizeibehörden zuständig, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.
- (2) Der Polizeivollzugsdienst nimmt – vorbehaltlich anderer Anordnungen der Polizeibehörde – die polizeilichen Aufgaben wahr, wenn ein sofortiges Tätigwerden erforderlich erscheint.
- (3) Der Polizeivollzugsdienst kann in eigener Zuständigkeit polizeiliche Aufgaben wahrnehmen, soweit es sich um Maßnahmen nach § 19a Abs. 1, 2, 4 und 5, §§ 20 bis 27, § 31, § 31 e Abs. 2, § 31 f Abs. 1 und 3, § 31 g sowie nach § 15 des Landesdatenschutzgesetzes handelt.
- (4) Der Polizeivollzugsdienst leistet Vollzugshilfe, indem er insbesondere auf Ersuchen von Behörden und Gerichten Vollzugshandlungen ausführt, soweit hierfür die besonderen Fähigkeiten, Kenntnisse oder Mittel des Polizeivollzugsdienstes benötigt werden“.
20. § 48 Abs. 4 erhält folgende Fassung:
- „(4) Ortspolizeibehörden sind die Gemeinden“.

21. § 56 wird wie folgt geändert:

a.) Die Überschrift erhält folgende Fassung:

„Polizeidienststellen und Einrichtungen für den Polizeivollzugsdienst“.

b.) Der bisherige Text wird Absatz 1; in Nummer 4 werden die Worte „staatlichen Dienststellen“ ersetzt durch das Wort „Polizeidienststellen“.

c.) Es wird folgender Absatz 2 angefügt:

„(2) Das Land unterhält für den Polizeivollzugsdienst folgende Aus- und Fortbildungseinrichtungen:

1. die Landes-Polizeischule,
2. die Fachhochschule für Polizei.“

....

....

....

....

Zu Nummer 19:

Zu § 46

Diese Vorschrift regelt das grundsätzliche Verhältnis zwischen Polizeibehörde und Polizeivollzugsdienst. Der schon bisher geltende Grundsatz der Zuständigkeit der Polizeibehörde für die Gefahrenabwehr wird beibehalten. Allerdings sind auf Grund der besonderen Kompetenzen des Polizeivollzugsdienstes zur Erfüllung seiner Gefahrenabwehraufgaben, vor allem im Bereich der Datenerhebung und -verarbeitung, sowie bei den Standardmaßnahmen wegen verschiedener in der Vergangenheit aufgetretener Anwendungsprobleme Klarstellungen erforderlich, die zu einer Erweiterung der eigenen Zuständigkeiten des Polizeivollzugsdienstes führen.

Absatz 1

Die Polizeibehörde ist – wie bisher – für die Abwehr von Gefahren und zur Beseitigung von Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung generell zuständig. Die gesetzlichen Ausnahmen beziehen sich auf die Regelungen des Entwurfs, in denen ausdrücklich allein der Polizeivollzugsdienst (§ 19 a Abs. 3, § 19 b bis 19 f, § 30, § 31 a bis 31 c, § 31 e Abs. 3 bis 5, § 31 h bis 31 k) oder parallel zu der allgemeinen Polizeibehörde (Absatz 3) zuständig ist.

### Absatz 2

Satz 1 regelt das Einschreiten des Polizeivollzugsdienstes anstelle der Polizeibehörde, wenn diese in Not- und Eilfällen nicht sofort tätig werden kann. Die Merkmale für das sofortige Tätigwerden sind aus der Rechtsprechung zu dem geltenden § 46 Abs. 2 Nr. 2 entwickelt. So hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in seinem Urteil vom 14. Dezember 1989, Az.: 1 S. 799/98 erneut festgestellt, dass ein sofortiges Einschreiten des Polizeivollzugsdienstes zur Verhinderung eines drohenden Schadens dann zulässig ist, wenn ein Abwarten bis zum Eingreifen der an sich zuständigen Polizeibehörde den Erfolg der notwendigen Maßnahmen erschweren oder vereiteln würde (vgl. auch Wöhrle/Belz, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, § 46 Rdnr. 7; Reiff/Wöhrle/Wolf, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 3. Auflage 1984, § 1 Rdnr. 28). Für die Beurteilung im Zeitpunkt der Anordnung genügt es, dass aus der Sicht des Polizeivollzugsdienstes die allgemeine Polizeibehörde nicht rechtzeitig tätig werden kann. Der dem Polizeivollzugsdienst zustehende Einschätzungsspielraum kann nach ständiger Rechtsprechung gerichtlich nur beanstandet werden, wenn sich im Zeitpunkt der Entscheidung über das sofortige Tätigwerden die offensichtlich unzutreffenden Voraussetzungen erkennen ließen. Bei zutreffender Würdigung der Lage ist der Polizeivollzugsdienst daher nicht verpflichtet, zunächst zu versuchen, eine Entscheidung der Polizeibehörde herbeizuführen. Der Vorbehalt hinsichtlich anderer Anordnungen der Polizeibehörde macht deutlich, dass der Polizeivollzugsdienst über eine schon vorher gegenüber einem Störer getroffene Anordnung der Polizeibehörde hinaus nur bei Hinzutreten neuer, unaufschiebbarer Maßnahmen erforderlicher Umstände eine eigene Anordnung treffen kann. Der in Satz 1 enthaltene Vorbehalt betrifft auch die Anordnung der Polizeibehörde, die eine Maßnahme des Polizeivollzugsdienstes bestätigt, ändert oder aufhebt.

Das interne Verhältnis zwischen Polizeibehörde und Polizeivollzugsdienst unterliegt den Bestimmungen über die Fachaufsicht und die Erteilung von fachlichen Weisungen nach den §§ 59 und 61.

### Absatz 3

Die Neuregelungen des bereichsspezifischen Datenschutzes im Polizeigesetz betrifft in einigen Vorschriften sowohl die Polizeibehörden als auch den Polizeivollzugsdienst. Insoweit ist es notwendig, die eigene Zuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes für die Erhebung, Speicherung, Veränderung, Nutzung und Übermittlung von personenbezogenen Daten festzulegen.

Bei bestimmten „vollzugstypischen“ Maßnahmen wie zum Beispiel Identitätsfeststellungen, Durchsuchungen und Beschlagnahmen wird der Polizeivollzugsdienst in vielen Fällen die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der so genannten Standardmaßnahme nach den §§ 20 bis 27 besser beurteilen können als die Polizeibehörde. Insoweit ist die Begründung einer eigenen (parallelen) Zuständigkeit notwendig. Bei schwierigen Sachverhalten, insbesondere wenn in grundrechtlich geschützte Positionen eines Störers nachhaltig eingegriffen wird, ist eine rechtzeitige Unterrichtung der Polizeibehörde durch den

Polizeivollzugsdienst geboten, um die beabsichtigten Maßnahmen abstimmen zu können.

Im übrigen ist die Parallelzuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes auch deshalb sachgerecht, weil die in den §§ 20 bis 27 normierten Maßnahmen auch bei der Durchführung des Strafverfolgungsauftrags aus § 163 StPO von Bedeutung sind.

#### Absatz 4

Dieser Absatz ersetzt den bisher geltenden § 46 Abs. 2 Nr. 1, der die Zuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes für Vollzugshandlungen regelt. Die Definition der Vollzugshilfe stellt auf die besonderen Fähigkeiten, Kenntnisse oder Mittel des Polizeivollzugsdienstes zur Ausführung von Vollzugshandlungen ab. Unter Vollzugshandlungen werden in der Regel solche polizeilichen Tätigkeitsakte zu verstehen sein, die unmittelbar der – notfalls zwangsweisen – Durchführung von Rechtsvorschriften oder behördlichen Anordnungen dienen und deren sachgerechte Durchführung die besondere Ausbildung, Ausrüstung oder praktische Erfahrung des Polizeivollzugsdienstes voraussetzt. Ebenso wirkt der Polizeivollzugsdienst bei der Durchführung von Vollzugshandlungen mit, die eine Polizeibehörde im Rahmen der Amtshilfe zu erbringen hat. Neben der Vollzugshilfe besteht allerdings noch die allgemeine Pflicht des Polizeivollzugsdienstes zur Leistung von Amtshilfe nach Artikel 35 des Grundgesetzes sowie den §§ 4 bis 8 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes.

Zu Nummer 20:

#### Zu § 48


Mit der Zuweisung der Aufgaben der Ortspolizeibehörden an die Gemeinden soll die personenbezogene Benennung der polizeirechtlichen Verantwortung auf die Gemeindeebene fallen. Durch die Neufassung ändert sich jedoch nichts daran, dass der Bürgermeister Weisungsaufgaben in eigener Zuständigkeit erledigt, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist (§ 44 Abs. 3 GemO); maßgebend ist hierfür in Zukunft das Gemeinderecht und nicht mehr das Polizeirecht.

....  
....  
....  
....  
....

**juris - Wissen was zählt.**

Langtext

recherchiert von: **Unbekannt** am 26.02.2007

<b>Gericht:</b>	VG Osnabrück 2. Kammer	<b>Quelle:</b>	
<b>Entscheidungsdatum:</b>	07.03.2003	<b>Normen:</b>	§ 11 SOG ND, § 1 SOG ND
<b>Aktenzeichen:</b>	2 B 17/03		
<b>Dokumenttyp:</b>	Beschluß		

### Eigene Bemühungen um Unterkunft

#### Leitsatz

Der Obdachlose ist vorrangig auf Selbsthilfe zu verweisen.

#### Tatbestand

- 1 Der Antragsteller begehrt im Wege des Erlasses einer einstweiligen Anordnung die Verpflichtung der Antragsgegnerin, ihm ab sofort eine Obdachlosenwohnung zuzuweisen.
- 2 Der Antragsteller hat bis zum 12.02.2003 im Bereich der Antragsgegnerin zur Untermiete gewohnt und war dort auch gemeldet. Die Abmeldung erfolgte ausweislich des entsprechenden Formulars der Antragsgegnerin am 27.02.2003 rückwirkend zu dem genannten Datum. Der Antragsteller wird bei der Antragsgegnerin unter der Anschrift "ohne festen Wohnsitz ... ." geführt. Nach den Angaben der Antragsgegnerin hat er vom 13.06.2002 bis 31.03.2003 Leistungen der Sozialhilfe gemäß den Regelsätzen bezogen; ferner hat die Antragsgegnerin die Miete bis zum 28.02.2003 bezahlt. Nach den weiteren Angaben der Antragsgegnerin hat der Antragsteller bis zum 16.01.2003 gemeinnützige Arbeit geleistet.
- 3 Nach dem Vorbringen des Antragstellers hat dieser bei der Antragsgegnerin die Zuweisung einer Obdachlosenwohnung beantragt, was von deren Mitarbeitern am 27.02. und 03.03.2003 abgelehnt worden ist.
- 4 Er sucht um Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nach und trägt vor: Er sei unverschuldet in eine Notlage geraten. Er habe zunächst eine Lehrstelle im Bereich der Antragsgegnerin gehabt, die er habe aufgeben müssen. Er sei kein Clochard, der ständig von Ort zu Ort ziehe. Vielmehr wolle er in Bad Iburg bleiben, wo auch seine Sozialhilfe gezahlt werde. Die Argumentation der Antragsgegnerin, sie verfüge über keine Obdachlosenwohnungen, sei nicht stichhaltig. Wenn dem so sei, sei sie verpflichtet, entweder entsprechende Wohnungen selbst anzumieten, oder dafür zu sorgen, dass eine Nachbargemeinde einspringe. Es könne nicht angehen, dass er ständig bei Freunden und Bekannten übernachten müsse. Im Übrigen sei das auch tatsächlich nicht mehr möglich.
- 5 Der Antragsteller beantragt sinngemäß,
- 6 die Antragsgegnerin zu verpflichten, ihn vorläufig bis zur Entscheidung in der Hauptsache in eine Obdachlosenwohnung einzuweisen.
- 7 Die Antragsgegnerin beantragt sinngemäß,
- 8 den Antrag abzulehnen.

## **Geschäftsanweisung für Gerichtsvollzieher (GVGA)**

In der ab 1. Mai 1999 geltenden Fassung

(Baden-Württemberg: VV v. 12.2.1980 (Die Justiz S. 70), zuletzt geänd. durch VV v. 28.4.2003 (Die Justiz S. 262); Bayern: Bek. v. 6.3.1980 (JMBl S. 39), zuletzt geänd. durch Bek. v. 7.7.2003 (JMBl S. 110); Berlin: VV v. 1.12.1980 (ABl S. 487, 1966), zuletzt geänd. durch VV v. 22.5.2003 (ABl S. 2580); Brandenburg: AV v. 20.2.1995 (JMBl S. 46); Hamburg: Bek. v. 27.2.1980 (JVBl S. 75); Hessen: RdErl. v. 6.4.1990 (JMBl S. 46); Mecklenburg-Vorpommern: AV v. 20.12.1990 (ABl S. 78); Niedersachsen: AV v. 13.2.1980 (NdsRpfl S. 24), zuletzt geänd. durch AV v. 17.4.2003 (NdsRpfl S. 207); Nordrhein-Westfalen: AV v. 18.3.1980 (JMBl S. 229); Rheinland-Pfalz: VV v. 27.2.1980 (JBl S. 57); Sachsen: AV v. 20.3.1991 (ABl Nr. 8 S. 12); Schleswig-Holstein: AV v. 5.2.1980 (SchIHA s. 50); Thüringen: VV v. 08.11.1991 (JMBl 1992 Nr. 2 S. 13)

....  
....  
....  
....

### **§ 181 Besondere Vorschriften über die Räumung von Wohnungen**

1. Ist ein Titel auf Räumung einer Wohnung zu vollstrecken, so darf die Zwangsvollstreckung erst beginnen, wenn die Räumungsfrist abgelaufen ist, die dem Schuldner im Urteil oder in einem Gerichtsbeschluss gewährt ist. Die Anberaumung des Räumungstermins ist schon vor Ablauf der Räumungsfrist zulässig.
2. Während der Geltungsdauer einer einstweiligen Anordnung, die Regelungen über die Behandlung der Ehewohnung und des Hausrats getroffen hat (§ 620 Nr. 7, 9 und § 621 g Satz 1 ZPO), kann der Gerichtsvollzieher den Schuldner mehrfach aus dem Besitz der Wohnung setzen und den Gläubiger in den Besitz der Wohnung einweisen, ohne dass es weiterer Anordnungen oder einer erneuten Zustellung an den inzwischen wieder in die Wohnung eingezogenen Schuldner bedarf (§ 885 Abs. 1 Satz 3 und 4 ZPO). Nach jeder Erledigung eines Auftrags ist der Vollstreckungstitel innerhalb seiner Geltungsdauer jeweils dem Gläubiger zurückzugeben, der dem Gerichtsvollzieher durch die erneute Übergabe des Titels einen neuen Auftrag erteilen kann. Im Übrigen ist bei der Vollziehung von Entscheidungen des Familiengerichts in Verfahren nach § 2 des Gewaltschutzgesetzes zur Überlassung einer von Gläubiger (verletzte Person) und Schuldner (Täter) gemeinsam genutzten Wohnung und der in solchen Verfahren erlassenen einstweiligen Anordnungen entsprechend § 185 zu verfahren.
3. Ist zu erwarten, dass der Räumungsschuldner durch Vollstreckung des Räumungstitels obdachlos werden wird, so benachrichtigt der Gerichtsvollzieher unverzüglich die für die Unterbringung von Obdachlosen zuständige Verwaltungsbehörde. Die Befugnis des Gerichtsvollziehers, die Zwangsvollstreckung aufzuschieben, richtet sich nach § 113.
4. Nimmt die für die Unterbringung von Obdachlosen zuständige Behörde die bisherigen Räume des Schuldners ganz oder teilweise für dessen vorläufige Unterbringung auf ihre Kosten in Anspruch, so unterlässt der Gerichtsvollzieher die Zwangsvollstreckung hinsichtlich der in Anspruch genommenen Räume.



---

**Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der  
Länder vom 25.11.1977 in der Fassung des Vorentwurfs zur  
Änderung des MEPolG vom 12.03.1986 (Auszug)**

Erster Abschnitt: Aufgaben und allgemeine Vorschriften

....  
....  
....

*§ 4 Verantwortlichkeit für das Verhalten von Personen*

- (1) Verursacht eine Person eine Gefahr, so sind die Maßnahmen gegen sie zu richten.
- (2) Ist die Person noch nicht 14 Jahre alt, entmündigt oder unter vorläufige Vormundschaft gestellt, können Maßnahmen auch gegen die Person gerichtet werden, die zur Aufsicht über sie verpflichtet ist.
- (3) Verursacht eine Person, die zu einer Verrichtung bestellt ist, die Gefahr in Ausführung der Verrichtung, so können Maßnahmen auch gegen die Person gerichtet werden, die die andere zu der Verrichtung bestellt hat.

*§ 5 Verantwortlichkeit für den Zustand von Sachen*

- (1) Geht von einer Sache eine Gefahr aus, so sind die Maßnahmen gegen den Inhaber der tatsächlichen Gewalt zu richten.
- (2) Maßnahmen können auch gegen den Eigentümer oder einen anderen Berechtigten gerichtet werden. Das gilt nicht, wenn der Inhaber der tatsächlichen Gewalt diese ohne den Willen des Eigentümers oder Berechtigten ausübt.
- (3) Geht die Gefahr von einer herrenlosen Sache aus, so können die Maßnahmen gegen denjenigen gerichtet werden, der das Eigentum an der Sache aufgegeben hat.

....  
....  
....

---

*§ 6 Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen*

(1) Die Polizei kann Maßnahmen gegen andere Personen als die nach den §§ 4 oder 5 Verantwortlichen richten, wenn

1. eine gegenwärtige erhebliche Gefahr abzuwehren ist,
2. Maßnahmen gegen die nach §§ 4 oder 5 Verantwortlichen nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen,
3. die Polizei die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch Beauftragte abwehren kann und
4. die Personen ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden können.

(2) Die Maßnahmen nach Absatz 1 dürfen nur aufrechterhalten werden, solange die Abwehr der Gefahr nicht auf andere Weise möglich ist.

....  
....  
....

*§ 21 Sicherstellung*

Die Polizei kann eine Sache sicherstellen,

1. um eine gegenwärtige Gefahr abzuwehren,
2. um den Eigentümer oder rechtmäßigen Inhaber der tatsächlichen Gewalt vor Verlust oder Beschädigung einer Sache zu schützen oder
3. wenn sie von einer Person mitgeführt wird, die nach diesem Gesetz oder anderen Rechtsvorschriften festgehalten wird, und die Sache verwendet werden kann, um
  - a.) sich zu töten oder zu verletzen,
  - b.) Leben oder Gesundheit anderer zu schädigen,
  - c.) fremde Sachen zu beschädigen oder
  - d.) die Flucht zu ermöglichen oder zu erleichtern.

---

Belehrung nach § 36 Abs. 3 AProVw gD:

„Ich versichere, dass ich diese Diplomarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.“

Datum, Unterschrift