

## I. Einleitung

Seit Jahren nimmt die Zahl der wohnungslosen Menschen – auch in Köln – dramatisch zu. Nach Schätzungen der BAG Wohnungslosenhilfe **stieg die Gesamtzahl wohnungsloser Menschen** von 237.000 Menschen im Jahr 2018 auf 256.000 im Jahr 2020. Dies bedeutet einen Anstieg von 8 Prozent. Die BAG Wohnungslosenhilfe geht weiter davon aus, dass im Laufe des Jahres 2020 ca. 45.000 Menschen ohne jede Unterkunft auf der Straße lebten.<sup>1</sup>

Auch in Köln stieg die Gesamtzahl der wohnungslosen Menschen von 5.987 im Jahr 2018 auf 7.193 im Jahr 2020. Dabei verzeichnet die Stadt Köln im gesamten NRW-Vergleich mit 66 wohnungslosen Personen je 10.000 Einwohner:innen die höchste Zahl.<sup>2</sup>

Die seit 2020 anhaltende **Corona-Pandemie** hat die Lage für wohnungslose Personen erheblich verschärft. Nicht nur das Hilfsangebot wurde aufgrund des über lange Zeiträume bestehenden Lockdowns erheblich eingeschränkt. Wohnungslose Menschen sind angesichts der sehr begrenzt vorhandenen Möglichkeiten der Isolation, des eingeschränkten Zugangs zur Gesundheitsversorgung und bestehender Vorerkrankungen auch stärker als andere Personengruppen einem **Infektionsrisiko** sowie dem Risiko eines schweren Covid-19-Krankheitsverlaufs ausgesetzt.<sup>3</sup>

Auch vor diesem Hintergrund sind die im Rahmen eines jüngst veröffentlichten (Zwischen-)Ergebnispapiers getroffenen Feststellungen der UAG Sicherstellung der Winterhilfe der Task Force Weiterentwicklung der Wohnungslosenpolitik (WP) der Stadt Köln bemerkenswert. So ist festzuhalten, dass das Papier durchgängig auf rechtlichen wie tatsächlichen Fehlannahmen basiert, die wir in der Folge benennen wollen. Wir sind davon überzeugt, dass es nicht das Ziel und der Anspruch der Stadt Köln sein kann, ihre Obdachlosenpolitik auf rechtswidrigen Grundannahmen fußen zu lassen. Das Ergebnis einer so gesteuerten Politik muss seinerseits zwangsläufig rechtswidrig sein.

## II. Rechtliche Grundlagen

Völker-, verfassungs-, verwaltungs- sowie sozialrechtliche Regelungen bilden den Rahmen, in welchem ein Umgang mit Obdachlosigkeit stattfinden muss. Dabei sind auf Ebene des Verfassungsrechts – neben anderen Grundrechten – vor allem das **Recht auf Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG)** und das **Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG)** betroffen.

Auf einfachgesetzlicher Ebene ist vor allem das **Polizei- und Ordnungsrecht** von Relevanz. Gemäß den Polizei- und Ordnungsgesetzen aller Länder gehört es zu den Aufgaben der Ordnungsbehörden, Gefahren für die “öffentlichen Sicherheit” abzuwehren. Dazu gehört die Verhinderung unfreiwilliger Obdachlosigkeit, weil sie eine erhebliche Gefahr für die Grundrechte der betroffenen Personen darstellt.

---

<sup>1</sup> Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (www.bagw.de), 21.12.2021.

<sup>2</sup> Vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2020 in Nordrhein-Westfalen.

<sup>3</sup> Vgl. RKI: Coronavirus-Erkrankung 2019 (COVID-19) im Kontext Wohnungslosigkeit Empfehlungen für Gesundheitsämter und Anbieter der Wohnungslosen- und Obdachlosenhilfe (Stand: 30.9.2021), abrufbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Wohnungslosigkeit.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Wohnungslosigkeit.html).

Umgekehrt ergibt sich aus den ordnungs- und polizeirechtlichen Generalklauseln der Länder ein gerichtlich durchsetzbarer **Anspruch** obdachloser Personen gegenüber den Polizei- und Ordnungsbehörden **auf Unterbringung und auf Einhaltung der Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung**.

Bei den ordnungsrechtlichen Maßnahmen zur Beseitigung der Obdachlosigkeit **kommt es nicht auf die Staatsangehörigkeit eines Betroffenen an**, sondern es geht ausschließlich um den Schutz des menschlichen Lebens. Ein Anspruch auf Unterbringung besteht daher „unabhängig von polizeilicher Meldung, gewöhnlichem Aufenthalt, Staatsangehörigkeit, legaler Einreise und Aufenthaltsdauer des Obdachlosen“.<sup>4</sup>

### III. Rechtsprechung

- Auf Grundlage dieser von verfassungs- und einfachgesetzlichen Normen vorgezeichneten Richtlinien hat die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung gewisse Grundsätze entwickelt, an denen sich die Ordnungsbehörden bei der Unterbringung obdachloser Menschen messen lassen müssen.
- **Diesen Grundsätzen halten die im Papier der UAG aufgestellten Thesen nicht stand.** Insbesondere ist in der Pauschalität nicht richtig, dass eine Unterbringung in Sammelunterkünften mit Schlaf- und Tagesräumen für mehrere Personen zumutbar sei. Dies wird von den Gerichten vielmehr differenziert betrachtet.
- Besondere Berücksichtigung finden in der Rechtsprechung dabei die Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG sowie das Recht des Einzelnen auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG. Maßgeblich ist außerdem die Unterscheidung, ob die Unterbringung lediglich die beabsichtigte Notlösung oder eine faktisch auf Dauer bestehende Zuweisung<sup>5</sup> darstellt:
  1. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass **sich der Unterbringungsanspruch einer obdachlosen Person auf die Unterbringung in einer menschenwürdigen Unterkunft richtet, die Schutz vor den Unbilden der Witterung bietet sowie Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt**.<sup>6</sup>
    - In einer Entscheidung von 2017 hat das OVG NRW<sup>7</sup> klargestellt, dass ein solcher Schutz vor Witterung auch tagsüber zu gewähren ist, weshalb der Unterbringungsanspruch regelmäßig auf eine **ganztägige Unterbringung** gerichtet ist. Überdies fordere die Achtung der Menschenwürde, dass der obdachlosen Person auch ungeachtet der Witterungsverhältnisse durch Zuweisung einer bestimmten Unterkunft **nicht nur zeitweise, sondern den ganzen Tag über eine geschützte Sphäre** geboten wird.
    - Laut VGH BW<sup>8</sup> ist zwar auch eine getrennte Tag- und Nachtunterbringung nach diesen Maßstäben noch zulässig, die Unterkünfte dürfen dann aber lediglich 30 Gehminuten voneinander entfernt sein und **der oder die Betroffene muss die Möglichkeit haben, Habseligkeiten in der Nachtunterkunft sicher zu verstauen**.

<sup>4</sup> VGH München, Beschl. v. 07.05.2018 - 4 CE 18.965 (Leitsatz).

<sup>5</sup> Siehe zu dieser Unterscheidung im Folgenden unter III. 3.

<sup>6</sup> OVG NRW, Beschluss vom 06.03.2020 – 9 B 187/20 (Rn. 13).

<sup>7</sup> OVG NRW, Beschluss vom 17.02.2017 - 9 B 209/17 (Rn. 19).

<sup>8</sup> VGH BW, Beschluss vom 24.02.1993 - 1 S 279/93 (Leitsatz).

- Zu einer menschenwürdigen Unterbringung gehört nach dem OVG NRW ferner, dass dem oder der Unterzubringenden eine gewisse Mindestfläche zur Verfügung steht.<sup>9</sup>
- 2. Unstreitig ist, dass obdachlose Personen bei einer ordnungsbehördlichen Unterbringung bestimmte Einschränkungen im Verhältnis zur Versorgung mit einer Wohnung hinnehmen müssen. Diese Einschränkungen gelten aber nicht etwa wegen der naturgemäßen Dringlichkeit pauschal für jede auf das Gefahrenabwehrrecht gestützte Zuweisung. **Vielmehr kommt es der Rechtsprechung zufolge immer auf die Einzelfallumstände an.** Zumutbare Einschränkungen finden ihre Grenze jedenfalls dort, wo die Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung nicht eingehalten werden können.<sup>10</sup>
  - So könne dem OVG NRW zufolge in Ausnahmefällen auch bei Einzelpersonen ein Anspruch auf Versorgung mit einem Einzelzimmer bestehen – namentlich bei Vorliegen besonderer Umstände wie etwa Alter, körperliche und psychische Erkrankungen sowie Pflegebedürftigkeit.<sup>11</sup>
  - Weiter stellt das Gericht fest, dass die zugewiesene Unterkunft insbesondere den schutzwürdigen Belangen von minderjährigen Kindern Rechnung tragen und nach ihrem Zuschnitt Rückzugsmöglichkeit für einzelne Familienangehörige bieten muss.<sup>12</sup>
- 3. Bei der Beurteilung des Vorliegens einer menschenwürdigen Unterbringung kann im Rahmen einer wertenden Gesamtbetrachtung **zudem berücksichtigt werden, ob es sich um eine absehbar nur kurzfristige Unterbringung handelt oder ob die Obdachlosigkeit perspektivisch länger dauern wird.**<sup>13</sup> Eine obdachlose Person muss **weitgehende Einschränkungen der Wohnungsansprüche konsequenterweise nur hinnehmen, wenn ihre Unterbringung lediglich eine vorübergehende Notlösung darstellt.** Soweit für uns ersichtlich hat sich die Rechtsprechung indes bislang nicht dazu geäußert, was unter „kurzfristig“ bzw. „vorübergehende Notlösung“ im Einzelnen zu verstehen ist. Feste Zeiträume wurden nicht definiert u.E. kann jedenfalls bei einer **Unterbringung, die länger als vier Wochen andauern soll bzw. voraussichtlich wird, nicht mehr von „kurzfristig“ oder gar „Notlösung“ die Rede sein.**
  - Neben dem AG Augsburg<sup>14</sup> folgt auch das VG Neustadt<sup>15</sup> dieser Linie und hält eine Obdachlosenunterkunft für eine junge Familie ohne Rückzugsmöglichkeiten nicht mehr für menschenwürdig, wenn die Behörde davon ausgehen muss, dass sie nicht nur eine vorübergehende Notlösung sein wird.

<sup>9</sup> OVG NRW, Beschluss vom 06.03.2020 – 9 B 187/20 (Rn. 19).

<sup>10</sup> OVG NRW, Beschluss vom 06.03.2020 – 9 B 187/20 (Rn. 13).

<sup>11</sup> OVG NRW, Beschluss vom 06.03.2020 – 9 B 187/20 (Rn. 15).

<sup>12</sup> OVG NRW, Beschluss vom 06.03.2020 – 9 B 187/20 (Rn. 17).

<sup>13</sup> OVG NRW, Beschluss vom 06.03.2020 – 9 B 187/20 (Rn. 21-23); Für eine längerfristig obdachlose fünfköpfige Familie hat das OVG eine 30 qm große Unterkunft als nicht ausreichend angesehen (Rn. 12).

<sup>14</sup> AG Augsburg, Beschluss vom 12.09.2014 – Au 7 S 14.1263, juris, Rn 25.

<sup>15</sup> VG Neustadt, Beschluss vom 03.06.2014 – 5 L 469/14.NW.

#### IV. Ergebnis

- In Anbetracht der von verfassungs- und einfachgesetzlichen Normen vorgezeichneten Maßstäbe sowie der von der Rechtsprechung deutscher Gerichte entwickelten Grundsätze ist das derzeitige Unterbringungskonzept für obdachlose Menschen der Stadt Köln offensichtlich rechtswidrig.
- Auch die von der “UAG Sicherstellung der Winterhilfe” dargelegten Zwischenergebnisse sind nicht geeignet, rechtmäßige Zustände herzustellen: Die (nicht nur ganz kurzfristige) Unterbringung in Sammelunterkünften verletzt die Würde der Betroffenen sowie deren Recht auf körperliche Unversehrtheit auf nicht zu rechtfertigende Art.
- Dies muss selbst dann bejaht werden, wenn man der Auffassung ist, dass die kurzfristige Unterbringung obdachloser Menschen in Gemeinschaftsunterkünften im Grundsatz rechtmäßig sein kann. So sind sich die Verwaltungsgerichte - inklusive des von der UAG zitierten OVG Münsters - einig, dass es für die Beurteilung der Frage, ob das Unterbringungsangebot rechtmäßig ist, stets auf die **Umstände des Einzelfalles** ankommt. Diese Einzelfallumstände bleiben seitens der Stadt Köln strukturell und offenbar politisch gewollt unberücksichtigt, sodass ein Ermessensausfall zu konstatieren ist.
- Im Übrigen ist das Ermessen der Verwaltung (nicht nur) in der wohl heftigsten Phase der Pandemie<sup>16</sup> und mitten im Winter auf Null reduziert, da unter den momentanen Umständen die Unterbringung in Sammelunterkünften fast zwangsläufig zu einer **Corona-Infektion** führt. Damit sind die Anforderungen an eine menschenwürdige, das Recht auf körperliche Unversehrtheit achtende Unterbringung nicht mehr eingehalten, sodass derzeit einzig die Einweisung obdachloser Menschen in abschließbare Einzelzimmer rechtmäßiges Verwaltungshandeln darstellt.

#### V. Konkrete Forderungen

Wir fordern die Verwaltung daher auf, für die Herstellung rechtmäßiger Zustände im Umgang mit obdachlosen Menschen zu sorgen.

Dazu muss sichergestellt werden, dass

1. (zumindest während der fortdauernden Corona-Pandemie) für jede obdachlose Person ein **abschließbares Einzelzimmer** zur Verfügung gestellt wird
2. **obdachlose Menschen ihre Nachtunterkünfte nicht mehr - wie es derzeitige Verwaltungspraxis ist - tagsüber verlassen müssen.** Es ist eine durchgängige Unterbringung an einem Ort zur Verfügung zu stellen.
3. soweit eine Einzelunterbringung in extremen Ausnahmefällen kurzfristig nicht in Betracht kommt, zumindest abschließbare Schränke zur Verfügung gestellt werden, damit die Betroffenen ihr wenig Hab und Gut sicher aufbewahren können.
4. soweit eine durchgängige Unterbringung an einem Ort in extremen Ausnahmefällen kurzfristig nicht in Betracht kommt, die Entfernung der Tag- und Nachtunterkünfte nicht mehr als 30 Gehminuten voneinander entfernt sind.

---

<sup>16</sup> Aktuell beträgt die 7-Tages-Inzidenz in Köln 1507 mit einem Wochentrend von + 109 %, Stand 26.01.2022, 18.40 Uhr, Quelle: Zeit Online Dashboard.