

VORWORT	IX
I. EINFÜHRUNG	1
II. WOHNUNGSUNTERVERSORGUNG IN DER BUNDESREPUBLIK	10
1. Begriff der Obdachlosigkeit	11
2. Ausmaß der Obdachlosigkeit in der Bundesrepublik	18
3. Struktur der Obdachlosigkeit	23
a) Haushalts- und Familienstruktur	23
b) Räumliche, nationale und ethnische Herkunft	25
c) Wohnverhältnisse und räumliche Verteilungsmuster	26
d) Wohnverhältnisse und Wohnflächen	27
e) Aufenthaltsdauer in Obdachlosenunterkünften	30
4. Stand der Forschung über Ursachen von Obdachlosigkeit	32
a) Gesellschaftliche Rahmenbedingungen	34
aa) Merkmale des gegenwärtigen Beschäftigungssystems und der Einkommensverteilung	35
bb) Merkmale der subsidiären Hilfesysteme	39
aaa) Sicherung der Wohnung durch Wohngeld	40
bbb) Zusammenfassung	45
cc) Merkmale des Wohnungsmarktes	46
aaa) Wohnungsbestand und Wohnungsproduktion	47
bbb) Wegfall der Gemeinnützigkeit	51
ccc) Mietenentwicklung und Mietbelastung	57
ddd) Zusammenfassung	61

dd) Merkmale des rechtlichen Systems zum Schutz der Wohnung	62
aaa) Mietrecht und Wohnungsverlust	62
bbb) Verfahrensrecht und Wohnungsverlust	69
ccc) Zusammenfassung	75
ee) Merkmale des sozialen Systems	75
b) Individuelle Ursachenzusammenhänge	80
c) Interdependenz gesellschaftlicher und individueller Ursachen	82
II. STAATLICHE INTERVENTION BEI DROHENDER ODER MANIFEST GEWORDENER OBDACHLOSIGKEIT	84
1. Administrative Bearbeitungsstrategien von Obdachlosigkeit	86
2. Rechtliche Grundlagen ordnungsrechtlichen Handelns bei Obdachlosigkeit	94
a) Obdachlosigkeit als Bedrohung polizeilicher Schutzgüter	94
b) Adressaten der Beseitigungsverfügung	96
c) Die Einweisungsverfügung als Instrument der Unterkunftverschaffung	97
d) Unterbringung in gemeindeeigenen Unterkünften	99
e) Die polizeiliche Inanspruchnahme des Nichtstörers	101
f) Rechtsfolgen der Wiedereinweisung	103
g) Rechtsposition des Nichtstörers	104
aa) Verpflichtung der Behörde zur anderweitigen Unterbringung	104
bb) Anspruch auf Folgenbeseitigung	105
cc) Anspruch auf Nutzungsentschädigung	106
h) Ansprüche gegen den eingewiesenen Obdachlosen	107
3. Präzisierung der Fragestellung	107

IV. DIE OBdachLOSENPRAXIS AUF DEM PRÜFSTAND POLIZEIRECHTLICHER DOGMATIK	110
1. Obdachlosigkeit und "öffentliche Ordnung"	110
a) Aktualität und Problematik des Begriffs "öffentliche Ordnung"	112
aa) Bestandsaufnahme in der jüngeren Rechtsprechung	112
bb) Entwicklung in der Polizeirechtsgesetzgebung der Bundesländer	115
b) Zur Tradition der "öffentlichen Ordnung" in der Polizeirechtsgeschichte	117
aa) Die öffentliche Ordnung im 19. Jahrhundert	117
bb) Die "öffentliche Ordnung" nach dem Ende der konstitutionellen Monarchie	121
cc) Die "öffentliche Ordnung" in der nationalsozialistischen Polizeirechtspraxis	122
dd) Die "öffentliche Ordnung" im bundesdeutschen Polizeirecht	127
c) Einwände aus dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot	129
aa) Sinn und Funktion des Bestimmtheitsgebots im verfassungsrechtlichen Gefüge des Grundgesetzes	129
aaa) Unbestimmter Rechtsbegriff	131
bbb) Entwertung des Bestimmtheitsgebots in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	133
ccc) Verfassungsgerechte Präzisierung der "öffentlichen Ordnung"	134
bb) Bestimmungsfunktionen für die Ermittlung von Anschauungen als "herrschende"	136
cc) Ausländische Rechtsordnungen	140
dd) Zwischenergebnis	141
d) "Öffentliche Ordnung" als staatliche Zwecksetzung außerhalb des Rechts?	141
aa) Zum Verhältnis von Moralordnung und Rechtsordnung	142
bb) Zu den Voraussetzungen staatlicher Durchsetzung von Moralnormen in der demokratischen Ordnung	144
cc) Die Einbeziehung moralischer Prinzipien in den Rechtsbegriff und die Folgen für die Rechtsstruktur	147
dd) Die Offenheit der Demokratie und die "Sehnsucht nach Synthese"	148
ee) Die Unvereinbarkeit von verfaßter Demokratie und Selbstlegitimation der Verwaltung	152
e) Lücken im Schutzsystem? - Nothilfe für die "öffentliche Ordnung"?	153
f) Zwischenergebnis	156

2. Obdachlosigkeit und öffentliche Sicherheit	156
a) Rechtliche Neuorientierungen	158
b) Verstoß gegen Strafrechtsnormen als Teil der objektiven Rechtsordnung	160
c) Grundrechte als polizeiliche Schutzgüter	164
d) Wandel der Gefahrenabwehr	165
aa) Polizeiliche Zuteilung grundrechtlicher Ressourcen - Das Problem	165
bb) Antworten in der Polizeirechtslehre	168
e) Wandel der Gefahrenabwehr durch Wandel der Grundrechte?	170
aa) Zum Verständnis der Grundrechte als Abwehrrechte	170
bb) Krise des liberalen Grundrechtsverständnisses	177
cc) Transformation grundrechtlicher Schutzgehalte in der Weimarer Republik	178
dd) Die objektiven Elemente der Grundrechte im Grundgesetz	181
aaa) Rechtfertigung aus der Werteordnung des Grundgesetzes	183
bbb) Die Neuformatierung der verfassungsgerichtlichen Werterechtsprechung	189
ccc) Konsequenzen in grundrechtsdogmatischer Hinsicht	191
ddd) Grundrechtspolitik - Zur Ursurpation demokratischer Entscheidungszuständigkeit durch Exekutive und Gerichtsbarkeit	194
eee) Objektivierung der Grundrechte und Subjektivierung des Gemeinwesens	200
ee) Der "Wendekreis der Grundrechte"	201
aaa) Grundrechte als staatliche Ermächtigungen	201
bbb) Kulminationspunkt der Schutzpflichtendiskussion: Das Grundrecht auf Sicherheit	206
e) Zwischenergebnis	208
3. Das Subsidiaritätsprinzip - Zur Korrektur von Gerichtsentscheidungen durch die Polizei	211
a) Das Subsidiaritätsprinzip im Anwendungsfall Obdachlosigkeit	212
aa) Traditionelle Aufgabentrennung von Zivilgerichtsbarkeit und Polizei	213
bb) Bundesverfassungsgerichtliche Bewertung des vollstreckungsgerichtlichen Prüfungsumfanges - Verdrängte Fragen	214
c) Die Bedeutung der Grundrechte in vollstreckungsgerichtlichen Entscheidungen	216
d) Bindungswirkung vollstreckungsgerichtlicher Entscheidungen?	218

e) Subsidiarität polizeilicher Handlungen als aktualisierte Gewaltenteilung	218
f) Zusammenfassung	221
4. Wohnungslose als polizeiliche Störer?	221
a) Der Wohnungslose als Störer durch Unterlassen?	224
aa) Störer durch Nichtbefolgung einfachgesetzlicher Rechtspflichten	226
bb) Störer durch Nichtbefolgung grundrechtlicher Rechtspflichten	226
b) Die polizeiwidrige "Verursachung" von Obdachlosigkeit	228
aa) Die Bedeutung des Verursachungsbegriffs als polizeirechtliche Haftungskategorie	229
bb) Allgemeine Theorien der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit	230
aaa) Zurechnung nach der Äquivalenztheorie	231
bbb) Zurechnung nach der Adäquanztheorie	231
ccc) Zurechnung nach der Rechtswidrigkeitstheorie	233
ddd) Zurechnung nach der Theorie der unmittelbaren Verursachung	234
cc) Das Unmittelbarkeitskriterium in der polizeirechtlichen Störerdogmatik	236
aaa) Brüche in Störerdiskurs - Exemption des Formalen	238
bbb) Unmittelbarkeit als "ausfüllungsbedürftiger Wertungsbegriff"	239
ccc) Heranziehung des Obdachlosen als "Schutz gegen sich selbst"	242
c) Vermieter oder Mieter als Zweckveranlasser?	248
aa) Der kündigende Vermieter als Zweckveranlasser?	249
bb) Der gekündigte Mieter als Zweckveranlasser?	250
d) Zusammenfassung zur Störerverantwortlichkeit im Obdachlosenrecht	253
aa) Materialisierung der Unmittelbarkeit als Modernisierung der Störerdogmatik	253
bb) Die Ungleichzeitigkeit in der Selbstaufklärung der Störerdogmatik	258
5. Vorläufige Bilanz zum Begründungsstatus gefahrenabwehrender rechtlicher Ansätze im Obdachlosenrecht	260

1. Von der Armenpolizei zur Barmherzigkeit - Von der Barmherzigkeit zum Recht	266
a) Zwischen Almosen und sozialer Disziplinierung - Neuere Ansätze in der Armenfürsorge des späten Mittelalters	267
b) Armenfürsorge im Absolutismus: Die Etablierung staatlicher Gewalt in der Bekämpfung von Armut	273
c) Krise der eudämonistischen Polizeikonzeption im ausgehenden 18. Jahrhundert	276
d) Ankündigung der Entkoppelung von Sicherheit und Wohlfahrt im Allgemeinen Preußischen Landrecht	277
e) Eliminierung der Wohlfahrtspflege aus dem Universalgestaltungsauftrag der Polizei	281
aa) Ausdifferenzierung spezifischer Armutsrisiken in der Armenfürsorge	284
bb) Wohnungslosigkeit als Armutsrisiko - Neue Sichtweisen in Rechtsprechung und Verwaltungspraxis des frühen 20. Jahrhunderts	286
2. Sozialhilferechtliche Hilfen bei der Wohnungssicherung und Wohnungssuche	290
a. Sicherung der Wohnung durch Sicherung des Lebensunterhalts	290
b) Maßnahmen zur sozialhilferechtlichen Sicherung der Unterkunft	292
aa) Übernahme von Unterkunftskosten	293
aaa) Konkretisierung der "Angemessenheitsgrenze" durch pauschale Höchstgrenzen	294
bbb) Reduzierte Bedeutung der Höchstbeträge des WoGG für die Angemessenheit der Unterkunftskosten	296
ccc) "Unausweichlichkeit" als Kriterium der Hilfestellung	298
bb) Angemessenheit der Wohnungsgröße	299
cc) Ausfälle des Sicherungssystems: Mietschulden	300
c) Sicherung der Wohnung durch sozialhilferechtliche Notlagenintervention	301
aa) Vermeidung von Mietschulden	303
bb) Übernahme vom Mietrückständen nach § 15 a BSHG	305
aaa) Gesetzgeberische Nachbesserung im BSHG	305
bbb) Voraussetzungen und Struktur der Hilfen nach § 15 a BSHG	306
(1) Nachrangigkeit	307
(2) Einkommensgrenzen	307
(3) Inhalt der Hilfen	308

ccc) Rechtsstellung des Hilfesuchenden	308
ddd) § 15 a BSHG in der sozialhilferechtlichen Praxis	310
cc) Grenzen des Hilfesystems nach § 15 a BSHG und Städtetagskonzept, § 72 BSHG	314
d) Beschränkung des sozialhilferechtlichen Anspruchs auf Beratung und finanzielle Hilfen?	320
e) Der sozialhilferechtliche Sachleistungsanspruch auf Wohnung	323
aa) Die Gleichrangigkeit sozialhilferechtlicher Leistungsformen	323
bb) Zum Verhältnis von Geld- und Sachleistungen im BSHG	324
cc) Der Hilfeanspruch auf Wohnung als Sachleistung in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung	329
aaa) Entscheidung des VGH Kassel vom 31.8.1983	329
bbb) Entscheidung des VGH Kassel vom 10.1.1986	330
ccc) Entscheidung des OVG Saarlouis vom 6.5.1987	331
ddd) Entscheidung des OVG Berlin vom 6.6.1989	332
eee) Entscheidung des OVG Koblenz vom 11.12.1990	332
dd) Konsequenzen der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung für den Sachleistungsanspruch auf Wohnung	333
f) Grenzen des Sachleistungsanspruchs auf Wohnung	336
3. Schritte aus der Wohnungsnot - Auf dem Weg zur Wiederherstellung verllorener Handlungsspielräume	341
a) Erster Schritt - Vorrang für Bestandserhaltung	341
aa) Bestandserhaltung durch bauordnungs- und aufsichtsrechtliche Instrumentarien	341
bb) Bestandserhaltung durch Schutz vor Umwandlung	343
cc) Bestandserhaltung durch Erhaltungssatzung	344
dd) Bestandserhaltung durch Zweckentfremdungsrecht	348
b) Zweiter Schritt - Wohnungspolitik gegen die Verstetigung des Mangels	354
aa) Subventions- und steuerrechtliche Korrekturen	356
bb) Anpassung des wohnungsrechtlichen Instrumentariums an eine veränderte Versorgungssituation	358
aaa) Erweiterung des Zweckentfremdungsrechts	359
bbb) Erweiterung der Erhaltungssatzung - Schutz vor Umwandlung von Mietwohnraum	361
ccc) Erweiterung der Voraussetzungen für die Umwandelungsgenehmigung?	362
cc) Anpassungen von Miet- und Verfahrensrecht	362
dd) Organisationale Bedingungen - Gesamtverantwortung und informierte Akteure	365

c) Langfristige Neuorientierungen in der Hilfe bei Wohnungslosigkeit	367
d) Abschied vom Störer	370
VI. GRUNDRECHT AUF WOHNRAUM - LEERFORMEL ODER VERFASSUNGS- POLITISCHE ALTERNATIVE?	372
1. Grundrechte für Grundbedürfnisse? Zur verfassungsrechtlichen Ausgangslage	372
a) Grundbedürfnis Wohnen	372
b) Grundrecht auf Wohnraum im geltenden Recht?	373
2. Einwände gegen ein Grundrecht auf Wohnraum	377
a) Die Antinomie von Sozialstaat und Rechtsstaat	379
b) Soziale Grundrechte als Fremdkörper einer demokratischen Verfassung?	382
aa) Das "soziale Grundrecht" in historischer Perspektive	383
bb) "Soziales Grundrecht" als offener Verfassungsbegriff	384
cc) Das dogmatische Umfeld des "sozialen Grundrechts" im Grundgesetz	386
c) Soziale Schutzpositionen in einem modernen Verfassungskonzept	389
3. Vorschlag für ein "Grundrecht auf Wohnraum"	391
LITERATUR	396
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	440