

Forum A

Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe
– Diskussionsbeitrag Nr. 11/2014 –

27.03.2014

Muss eine Obdachlosenunterkunft barrierefrei sein? Anmerkung zu VG Oldenburg vom 05.06.2012 – 7 B 3428/12

Von Daniel Hlava und Mareike Zingsem, Universität Kassel

I. Thesen

- 1. Der Einbau einer Dusche in einer Notunterkunft kann im Einzelfall eine angemessene Vorkehrung zur Beseitigung behinderungsbedingter Nachteile sein.**
- 2. Bei einem Neu-, Um- oder Erweiterungsbau gemeindeeigener Gebäude sind auch solche Ausstattungen barrierefrei zu gestalten, die freiwillig vorgehalten werden.**
- 3. Wenn keine spezielleren Vorschriften zur Herstellung von Barrierefreiheit existieren, sind die Vorgaben nach der UN-Behindertenrechtskonvention für staatliche Träger unmittelbar bindend.**

II. Wesentliche Aussagen der Entscheidung

- 1. Die barrierefreie Umgestaltung einer Dusche in einer Notunterkunft ist nach den Maßstäben des einstweiligen Rechtsschutzes grundsätzlich nicht eilbedürftig.**

- 2. Eine Dusche zählt nicht zu der Mindestausstattung für ein befristetes menschenwürdiges Wohnen.**
- 3. Der Träger der Notunterkunft ist nicht verpflichtet, eine barrierefreie Dusche kostenlos einzurichten.**

III. Sachverhalt

Der 85-jährige Antragsteller ist obdachlos und schwerbehindert. Seit 18 Jahren nimmt er das örtliche Angebot wahr, in einer gemeindeeigenen Notunterkunft für Obdachlose zu wohnen. Die Notunterkunft verfügt unter anderem über einen Sanitärbereich mit einer Duschgelegenheit. Aufgrund von altersgemäßen, medizinischen und sonstigen Beeinträchtigungen, die nicht näher bekannt sind, benötigt der Antragsteller eigenen Angaben zufolge eine barrierefreie Umgestaltung der Duscheinrichtung. Diese beantragte er beim Träger der Einrichtung, der die Herstellung einer barrierefreien Nutzbarkeit der Dusche ablehnte.

Hiergegen leitete der obdachlose Antragsteller ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren vor dem Verwaltungsgericht (VG) Oldenburg ein.

IV. Entscheidung des Verwaltungsgerichts

Das VG lehnte den Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ab. Nach § 123 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) wird eine vorläufige Regelung nur erteilt, wenn der Antragsteller einen Anordnungsgrund und einen Anordnungsanspruch glaubhaft machen kann.

Es fehle jedoch – so das Gericht – bereits an einem Anordnungsgrund, da eine entsprechende Regelung für die Notunterkunft nicht eilbedürftig sei. Zudem dürfe das Hauptsacheverfahren (reguläres Klageverfahren) grundsätzlich nicht durch eine gerichtliche Anordnung im Eilverfahren vorweggenommen werden. Ausnahmen hiervon seien nur bei der Gefahr von im Nachhinein durch das Hauptsacheverfahren nicht mehr ausgleichbarer existenzbedrohender Rechtsnachteile möglich. Ferner, wenn ein Anspruch eindeutig glaubhaft gemacht werden kann und anderenfalls eine schwerwiegende, unumkehrbare Grundrechtsverletzung droht. Dies sei vorliegend jedoch nicht gegeben.

Überdies habe der Nutzer der Notunterkunft auch keinen Anspruch auf eine barrierefreie Dusche in dieser Einrichtung (fehlender Anordnungsanspruch). Nach dem Wesen einer Notunterkunft für obdachlose Menschen, müsse diese lediglich über eine Ausstattung verfügen, die den Grundanforderungen der Menschenwürde gerecht werde. Insbesondere müsse eine Notunterkunft das Leben und die Gesundheit der im Regelfall nur vorübergehend zu beherbergenden Bewohner sicherstellen. Weitergehende Merkmale, die anderweitig Standard für jedermann sein mögen, müssten nicht erfüllt werden. So sei bereits eine Dusche kein notwendiger Bestandteil einer Obdachlosenunterkunft, sondern eine Waschgelegenheit wäre hier ausreichend.

Die Ordnungsbehörde müsse auch keine wohnungsmäßige Voll- und Dauerversor-

gung bereitstellen. Es reiche aus, wenn die Unterkunft vorübergehenden Schutz vor dem Wetter und Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse biete. Aus dem langjährigen Wohnen in der Unterkunft ergebe sich ebenfalls keine andere Einschätzung. Es bestehe kein Rechtsanspruch auf ein dauerhaftes Verbleiben in einer Notunterkunft, die lediglich der vorübergehenden Unterbringung diene. Des Weiteren habe der Antragsteller die Möglichkeit, sich einen anderen Wohnraum zu suchen.

Sofern er aus medizinischen Gründen auf eine barrierefreie Dusche angewiesen sei, könne ebenfalls nicht von der Stadt verlangt werden, dass sie diese im Rahmen der Obdachlosenunterbringung kostenfrei zur Verfügung stelle. Spezielle Unterbringungs- und Sorgeerfordernisse außerhalb der Mindestanforderungen für eine Notunterkunft könnten allenfalls in den Zuständigkeitsbereich anderer Leistungsträger (z. B. Kranken- oder Pflegekasse) fallen, wenn der Antragsteller zu einem Umzug nicht in der Lage ist.

V. Würdigung/Kritik

Die Entscheidung des VG Oldenburg ist abzulehnen. Das Gericht geht zu Unrecht davon aus, dass eine Duscheinrichtung in einer städtischen Notunterkunft nicht barrierefrei ausgestaltet sein müsse.

1. Ausstattung von Notunterkünften

Bei der Frage, ob eine Dusche überhaupt eine notwendige Ausstattung in einer Obdachlosenunterkunft darstellt, folgt das VG der ständigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte. Demnach sind diese Unterkünfte grundsätzlich menschenwürdig, wenn in ihnen eine Waschgelegenheit, nicht jedoch ein Bad oder eine Dusche vorhanden ist¹. Die

¹ Vgl. VGH Baden-Württemberg v. 29.10.1992 – 1 S 1523/92, NJW 1993, 240; BayVGH v. 26.04.1993 – 21 B 91.1461, BayVBl 1993, 569;

Obdachlosenunterbringung ist dem Bereich der Gefahrenabwehr, mithin dem polizeilichen Ordnungsrecht zugeordnet. Eine Unterbringung soll hier lediglich eine **vorübergehende Notlösung** sein, die auch eine weitgehende Einschränkung der Ansprüche an eine Wohnung rechtfertigt, sofern die Grenze einer **menschenwürdigen Unterbringung** nicht unterschritten wird². Der Hessische Verwaltungsgerichtshof legte 1991 beispielsweise folgende Mindestanforderungen an eine Obdachlosenunterkunft fest: Demnach müsse ein hinreichend großer Raum zum Schutz vor Witterungseinflüssen (und somit auch mit Heizmöglichkeit), eine den „hygienischen Grundanforderungen genügende sanitäre Anlage, also eine Waschmöglichkeit und ein WC, eine einfache Kochstelle und eine notdürftige Möblierung, wozu mindestens ein Bett und ein Schrank bzw. eine Kommode zählen, sowie die elektrische Beleuchtung“ vorhanden sein³.

Welche Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung zu stellen sind, steht jedoch nicht endgültig fest, sondern kann sich im Laufe der Zeit (zum besseren und zum schlechteren) ändern⁴. Aufgrund des Charakters einer vorübergehenden Notlösung müssen jedoch **nicht allgemeine Standards einer Normalwohnung** erfüllt werden⁵.

VG Würzburg v. 27.01.2012 – W 5 S 12.41, Rn. 29 (juris).

² BeckOK VwGO/Kuhla, 26. Ed. 01.10.2013, VwGO § 123 Rn. 114b; BayVGH v. 03.08.2012 – 4 CE 12.1509, Rn. 5 (juris).

³ HessVGH v. 25.06.1991 – 11 UE 3675/88, Rn. 22 (juris); siehe auch Ruder, NVwZ 2012, 1283, 1286.

⁴ Ruder, NVwZ 2012, 1283, 1286 m. w. N.

⁵ Vgl. nur Ruder, NVwZ 2012, 1283, 1286; gleiches gilt für die Normalausstattung von Beherbergungsbetrieben, wenn man die Notunterkunft aufgrund des vorübergehenden Aufenthalts eher mit einem solchen Betrieb als einer Mietwohnung vergleichen möchte, so jedenfalls Stock, in: König/Roeser/Stock (Hrsg.), BauNVO, 2. Aufl. 2003, § 3 Rn. 17.

2. Wirkungen der Dauer der Unterbringung

Hieran ändere nach Ansicht des VG Oldenburg auch nichts, dass der obdachlose Mann bereits seit rund 18 Jahren in dieser Notunterkunft lebt. Nach herrschender Meinung begründet die Einweisung und das Wohnen in einer Obdachlosenunterkunft keinen Besitzstand des Obdachlosen und mithin keinen Rechtsanspruch darauf, in der Unterbringung zu verbleiben⁶. Die Notunterkunft darf jedoch auch nicht von Seiten der Verwaltung als eine Dauerlösung betrachtet werden, sondern sie sollte dem Bewohner eine angemessene Frist (von sechs bis zu zehn Monaten) setzen, innerhalb deren er sich um eine andere Unterkunft bemühen muss⁷. Ob es sich bei einer 18jährigen Wohndauer noch um eine vorübergehende, befristete Unterbringung handelt oder ob hier neben dem polizeilichen Unterbringungsrecht ein **Rechtsverhältnis eigener Art (sui generis)** vergleichbar einem Mietverhältnis zustande gekommen ist, muss hier nicht abschließend bewertet werden. Sollte dies im Einzelfall bejaht werden, so könnte sich für den Betreiber der Notunterkunft (ähnlich einem Vermieter) zumindest eine grundsätzliche Duldungspflicht für den barrierefreien Umbau der Dusche und auch weitere bauliche Veränderungen in entsprechender Anwendung von § 554a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) ergeben. Die Kostentragung würde hierbei jedoch zunächst bei dem obdachlosen Menschen verbleiben. Jedenfalls müsste bei der Entscheidung über eine Beendigung der Unterbringung durch die Stadt das Alter des 85jährigen Obdachlosen, die Wohndauer

⁶ HessVGH v. 07.03.2011 – 8 B 217/11, NVwZ-RR 2011, 474; VGH Baden-Württemberg v. 29.10.1992 – 1 S 1523/92, NJW 1993, 1027; Ruder, NVwZ 2012, 1283, 1287.

⁷ VGH Baden-Württemberg v. 29.10.1992 – 1 S 1523/92, NJW 1993, 1027; Ruder, NVwZ 2012, 1283, 1287.

und die Art seiner Behinderung bzw. Krankheit in die Abwägung mit einfließen.

3. Duschmöglichkeit als angemessene Vorkehrung

Unabhängig vom Vorliegen eines besonderen Rechtsverhältnisses kann in einer Obdachlosenunterkunft im Einzelfall der barrierefreie Umbau einer Duschgelegenheit durch den Träger erforderlich sein. Denkbar wäre zum Beispiel, dass ein obdachloser behinderter Mensch aufgrund der Art seiner Behinderung auf eine häufigere (Ganzkörper-) Hygiene und somit auf eine ständige Duschmöglichkeit angewiesen ist. Die Bereitstellung einer Dusche in einer staatlichen Notunterkunft könnte daher eine **angemessene Vorkehrung** zur Beseitigung einer mittelbaren Diskriminierung sein, da einem nichtbehinderten Menschen die vorübergehende Reinigung über die gewöhnlich vorhandene Waschgelegenheit noch zumutbar wäre. Nach Art. 5 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) sind staatliche Stellen grundsätzlich verpflichtet, angemessene Vorkehrungen zur Beseitigung von Diskriminierungen bereitzustellen. Hierzu kann eine barrierefreie Dusche im Einzelfall zählen.

Den lückenhaften Sachverhaltsfeststellungen im vorliegenden Eilverfahren vor dem VG Oldenburg kann nicht entnommen werden, ob der Antragsteller an einer Behinderung leidet, die eine Duscheinrichtung im Einzelfall erforderlich machen könnte. Dies ist jedoch ebenso wie die Frage, ob eine Duschmöglichkeit in einer Notunterkunft heutzutage für eine menschenwürdige Unterbringung allgemein notwendig ist, vorliegend nicht von Belang. Vielmehr hätte die Stadt die tatsächlich vorhandene Dusche in der gemeindeeigenen Unterkunft ohnehin barrierefrei ausgestalten müssen wie im Folgenden Punkt näher erläutert wird.

4. Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit in Notunterkünften

Das Niedersächsische Behindertengleichstellungsgesetz (NBGG) sieht **bei Neubauten sowie großen Um- oder Erweiterungsbauten** öffentlicher Stellen⁸ grundsätzlich eine barrierefreie Gestaltung nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik vor (§ 7 Abs. 1 NBGG). Dem Sachverhalt kann nicht entnommen werden, wann die Notunterkunft gebaut wurde und ob sie somit bereits dem Geltungsbereich des NBGG unterlag. Ebenso sind keine größeren Baumaßnahmen an dem Gebäude bekannt. Wäre dies der Fall, müsste nach § 7 Abs. 1 NBGG⁹ die gesamte Notunterkunft einschließlich der Ausstattung den aktuellen Kriterien von Barrierefreiheit entsprechen. **Unerheblich** wäre in diesem Zusammenhang, **ob** die Dusche eine **notwendige oder freiwillige Ausstattung** der Unterkunft ist. Wie das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 24.01.2012 zutreffend festgestellt hat, sind die Vorschriften zur Herstellung von Barrierefreiheit unabhängig davon zu beachten, ob das Vorhalten einer bestimmten Ausstattung auf einer rechtlichen Verpflichtung beruht oder freiwillig erfolgt¹⁰. Dies gilt insbesondere für staatliche Stellen, die unmittelbar an das grundgesetzliche Benachteiligungsverbot in Art. 3 Abs. 2 S. 2 Grundgesetz (GG) sowie einfachgesetzlich in § 4 NBGG gebunden sind. Handelt es sich dagegen bei der Notunter-

⁸ Hierzu zählen nach § 2 Abs. 1 NBGG ebenso die der alleinigen Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften.

⁹ Absatz 2 dieser Vorschrift findet hier keine Anwendung, da die Herstellung von Barrierefreiheit hiernach nur auf der Grundlage einer weiteren Rechtsvorschrift gefordert werden kann. Die Niedersächsische Bauordnung schreibt in § 49 Abs. 2 NBauO jedoch keine Barrierefreiheit von Notunterkünften vor.

¹⁰ OVG Nordrhein-Westfalen v. 24.01.2012 – 7 A 1977/10, Rn. 35 (juris); eine nähere Besprechung der Entscheidung bei *Wasilewski/Hlava*, Beitrag A2-2014 unter www.reha-recht.de.

kunft um ein **Bestandsgebäude**, das bereits vor dem Inkrafttreten des NBGG errichtet wurde (worauf aufgrund der langen Aufenthaltsdauer des behinderten Obdachlosen auszugehen ist), kann auf keine entsprechende Rechtsgrundlage zurückgegriffen werden. § 85 Niedersächsische Bauordnung (NBauO) vom 03.04.2012 regelt Anforderungen an bereits vor dem Inkrafttreten der Verordnung bestandene und genehmigte bauliche Anlagen. Nach § 85 Abs. 2 NBauO kann die Bauaufsichtsbehörde eine **spätere Anpassung des Gebäudes** verlangen, wenn dies zur Erfüllung der Pflichten gemäß § 3 Abs. 1 NBauO (öffentliche Sicherheit, insbesondere Leben, Gesundheit und Tierschutz sowie zur Abwendung unzumutbarer Belästigungen oder Verkehrsbehinderungen) erforderlich ist. Die Anordnung von Anpassungen zur Berücksichtigung der **Belange behinderter Menschen** (allgemeine Anforderung nach § 3 Abs. 2 NBauO) sind hiervon jedoch grundsätzlich **nicht umfasst**. Der spätere Einbau einer barrierefreien Dusche kann auch **nicht** aus Gründen der **öffentlichen Sicherheit** im Sinne von § 3 Abs. 1 NBauO verlangt werden. Eine nicht barrierefreie Dusche ist im Allgemeinen nicht geeignet, die öffentliche Sicherheit zu gefährden. Eine damit verbundene Stolpergefahr stellt zunächst sowohl für behinderte als auch nicht behinderte Menschen gleichermaßen ein „allgemeines Lebensrisiko“ dar¹¹. **Verhindert** bspw. eine Eintrittsschwelle oder eine zu enge Duschkabine die Nutzung durch einen behinderten Menschen, fällt dies nicht unter den Begriff der öffentlichen Sicherheit. Dagegen könnten mit Blick auf behinderte Menschen notwendige **Maßnahmen des Brandschutzes und der Katastrophenvorsorge** nachträglich angeordnet werden, da dies den Bereich der öffentlichen

Sicherheit betrifft¹².

Aufgrund der Eigenart von Notunterkünften kann ein **nachträglicher** behinderungsgerechter Umbau einer Dusche auch **nicht allgemein** aus Gründen der **Gesundheit** gefordert werden. Grundsätzlich stellt eine dauerhaft fehlende Duschkabine eine Gesundheitsgefahr dar, sodass im Normalfall ein späterer Umbau nach § 85 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 NBauO in Betracht kommen würde. Bei einer Dusche in Notunterkünften wird nach ständiger Rechtsprechung jedoch angenommen, dass diese **für eine hygienische Grundausstattung nicht notwendig sei**¹³. Es erscheint fraglich, ob eine Duscheinrichtung nicht wenigstens je Etage einer Obdachloseneinrichtung als menschenwürdige und hygienische Mindestanforderung anzusehen ist. Eine vergleichbare Frage steht auch aktuell in der politischen Diskussion¹⁴. Folgt man jedoch der (noch) herrschenden Meinung, könnte die Bauaufsichtsbehörde auch nicht wegen der Gesundheit die Anpassung einer Dusche zur Nutzbarkeit durch alle Menschen verlangen. Für diese im Ergebnis unbefriedigende Rechtslage spricht zudem, dass die Bedürfnisse behinderter Menschen (§ 3 Abs. 2 NBauO) nicht als Beweggrund für eine nachträgliche Anpassung gesehen werden.

Auch der Rückgriff auf eine frühere Fassung der Bauordnung hilft hier nicht weiter. So enthält § 48 Abs. 1 NBauO in der Fassung vom 13.07.1995 ebenso wie der aktuell anwendbare § 49 Abs. 2 NBauO in seiner Aufzählung barrierefrei zu gestaltender Anlagen

¹² Siehe hierzu auch *Bogner/Groskreutz*, Beitrag A21-2013 unter www.reha-recht.de.

¹³ Vgl. Abschnitt V Nr. 1.

¹⁴ In einem Gesetzentwurf „zur Bekämpfung von Wohnmängeln und zur Wahrung der Einheitlichkeit von Mindestanforderungen in Niedersachsen“ vom 18.08.2013 müssen der Begründung nach nicht nur für Wohnhäuser, sondern auch „sonstigen Unterkünften, die durch mehrere Personen genutzt werden“ für maximal sechs Personen mindestens eine Dusch- oder Badevorrichtung vorhanden sein, LT-Drs. 14/448, S. 5 und 2.

¹¹ Vgl. *Bogner/Groskreutz*, Beitrag A21-2013, S. 4 unter www.reha-recht.de.

keine Notunterkünfte. Diese können auch nicht unter den Begriff der „Gemeinschaftshäuser“ subsumiert werden, da diese auf kulturelle oder religiöse Zwecke hin ausgerichtete Gebäude sind, wie sich auch aus der systematischen Stellung in § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 NBauO (wortgleich mit § 48 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 NBauO alte Fassung) ergibt. Wenn man dem Unterbringungsgedanken von Notunterkünften folgt¹⁵, kann es sich hierbei auch um keine Wohnungen im Sinne von § 49 Abs. 1 NBauO handeln.

Gleichwohl ist die Stadt auch ohne eine landesgesetzliche Regelung objektiv-rechtlich verpflichtet, die von ihr vorgehaltene Notunterkunft barrierefrei zu gestalten. Die **UN-Behindertenrechtskonvention** verpflichtet die Vertragsstaaten Zugangshindernisse und -barrieren für Gebäude festzustellen und zu beseitigen, um behinderten Menschen eine unabhängige Lebensführung und volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen (Art. 9 Abs. 1 lit. a UN-BRK). Dies **schließt ebenso Notunterkünfte mit ein.**

Handelt es sich bei der Obdachlosenunterkunft um ein Bestandsgebäude, enthält weder das NBGG noch – in Ermangelung einer Nennung in den Bauvorschriften – die NBauO speziellere Regelungen zur Barrierefreiheit. Die Nicht-Nennung von bestehenden Notunterkünften in den speziellen Vorschriften des Baurechts ist in jedem Fall kein Hinweis darauf, dass allgemeinere Rechtsvorschriften zur Zugänglichkeit bzw. Barrierefreiheit keine Anwendung finden können. Die UN-BRK enthält in Art. 9 allgemeine Vorgaben zur Zugänglichkeit für behinderte Menschen. Somit ergibt sich **direkt aus der UN-BRK die Verpflichtung des Staates, Notunterkünfte für behinderte Menschen barrierefrei zu gestalten.**

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

¹⁵ Siehe Abschnitt V Nr. 1.