

BESCHLAGNAHME VON WOHNRAUM

Grundlagen der zwangsweisen Unterbringung von Flüchtlingen

Durch die stark gestiegenen Flüchtlingszahlen steigt auch der Druck auf die Behörden, den Flüchtlingen und Asylbegehrenden eine angemessene Unterkunft zu bieten. Es scheint, dass die Möglichkeiten für die Unterbringung in den Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften und dezentralen Unterkünften begrenzt sind. Wenn man bedenkt, dass trotzdem Privatimmobilien leer stehen, wird seit einigen Wochen die Frage diskutiert, ob Gebäude zum Zwecke der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden behördlich beschlagnahmt werden können. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat mit ihrem „Gesetz zur Flüchtlingsunterbringung in Einrichtungen“ vom 02. 10. 2015 das erste spezielle Gesetz zu dieser Thematik erlassen. Kurz darauf folgte die Freie Hansestadt Bremen mit dem „Gesetz zur vorübergehenden Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden“ vom 20. 10. 2015. In einigen Bundesländern wird die Einführung derartiger Gesetze diskutiert. Grund genug für die Frage, ob auch ohne ein solches Gesetz eine Beschlagnahme privater Immobilien zur Flüchtlingsunterbringung möglich wäre.

Vorschriften, auf die eine Beschlagnahme derzeit gestützt werden könnte

In Frage kommen zunächst die Sicherheits- und Ordnungsgesetze. Die Systematik dieser Ländergesetze ist nahezu identisch: Zunächst dürfen Anordnungen und sonstige Maßnahmen, die in Rechte anderer eingreifen, nur getroffen werden, wenn die Sicherheitsbehörden durch Gesetz oder



Der Bedarf ist groß – die Beschlagnahme von leerstehenden privaten Immobilien aber keine rechtssichere Lösung.

aufgrund eines Gesetzes dazu besonders ermächtigt sind. Daher regeln die Gesetze bestimmte Sachverhalte, in denen die Sicherheitsbehörden die entsprechenden Maßnahmen zum Schutz der Allgemeinheit treffen dürfen (z. B. das Halten von gefährlichen Hunden oder Erteilung eines Platzverweises). Neben diesen speziellen sicherheitsrechtlichen Befug-

nissen enthalten alle Polizei- und Sicherheitsgesetze der Länder die sog. sicherheitsrechtliche Generalklausel, wonach die Sicherheitsbehörden zur Abwehr einer Gefahr die entsprechenden Anordnungen treffen dürfen (z. B. in Bayern Art. 7 Abs. 2 LStVG oder in Sachsen § 3 Abs. 1 POG). Im Dezember 2015 hat das OVG Lüneburg (Beschl. v. 01. 12. 2015,

Az. 11 ME 230/15, Rn. 20f.) erhebliche Bedenken zur Anwendung der in § 11 NdsSOG enthaltenen Generalklausel für die Beschlagnahme von Wohnraum zugunsten von Flüchtlingen geäußert, weil der Gesetzgeber intensive und nicht nur kurzzeitige Eingriffe in das Eigentumsgrundrecht der Immobilieneigentümer ausdrücklich regeln müsse. Im Ergebnis wurde diese Frage jedoch durch das OVG offen gelassen.

Neben den Sicherheitsgesetzen bestehen in den Bundesländern Katastrophenschutzgesetze, die bei einer Katastrophe Anordnungen zur Beschlagnahme von Privateigentum ermöglichen (z. B. in Baden-Württemberg § 28 LKatSG oder in Bayern Art. 9 BayKSG).

Aber auch das Grundgesetz enthält unmittelbar eine Möglichkeit zur Beschlagnahme von Privateigentum (Art. 13 Abs. 7 GG). Nach dieser Vorschrift dürfen bei einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr ohne spezielles Gesetz Eingriffe und Beschränkungen des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung vorgenommen werden.

Schließlich muss für die Beschlagnahme kommunalen Eigentums auch an kommunalaufsichtliche Optionen gedacht werden.

Nachfolgend soll beispielhaft anhand der derzeitigen Rechtslage in Bayern dargestellt werden, welche Voraussetzungen vorliegen müssen, damit Behörden eine Beschlagnahme einer Immobilie zur Flüchtlingsunterbringung anordnen dürfen. Die Rechtslage in vielen anderen Bundesländern ist nahezu identisch.

Beschlagnahme von Privateigentum nach dem allgemeinen Sicherheitsrecht

In Bayern besteht keine besondere sicherheitsrechtliche Rechtsgrundlage, die speziell die Beschlagnahme von Wohnraum ermöglichen würde (anders z. B. das sächsische Recht, das in § 27 POG die Beschlagnahme ausdrücklich sicherheitsrechtlich regelt oder die o.g. neue Gesetzeslage in Hamburg und Bremen). Folglich kann in Bayern allenfalls auf die sicherheitsrechtliche Generalklausel zurückgegriffen werden. Hierbei ist unbestritten, dass die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 LStVG für die Obdachlosenunterbringung erfüllt sind, weil eine Gefahr für Leib und Leben besteht, wenn jemand nicht über eine ausreichende Unterkunft verfügt. Vordergründig ist das bei Flüchtlingen nicht anders zu beurteilen, wie wenn ein Mieter aufgrund einer Räu-

mungsklage unfreiwillig von Obdachlosigkeit bedroht ist (zur anders lautenden Rechtsprechung des VGH München siehe unten). Wenn also eine konkrete Gefahr für die Gesundheit oder das Leben durch eine Wohnungslosigkeit besteht, dürfen die Behörden die notwendigen Anordnungen treffen.

Prinzipiell sind diese Anordnungen auch gegen unbeteiligte Dritte, also die Eigentümer von Wohnungen, Ferienwohnungen, Hotels, Pensionen, Lagerhallen oder anderer geeigneter Objekte möglich (Art. 9 Abs. 3 LStVG). Solche sind aber an sehr strenge Voraussetzungen gebunden:

Erste Voraussetzung ist, dass eine unmittelbar bevorstehende erhebliche Gefahr vorliegt. Eine derartige Gefahrenlage muss also mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bevorstehen. Dies war beispielsweise in dem vom OVG Lüneburg entschiedenen Sachverhalt nicht gegeben, weil noch keine Flüchtlinge in der betroffenen Stadt obdachlos waren und die Behörde nur vorsorglich für die zu erwartende weitere Zuweisung von Flüchtlingen durch das Land Unterkunftsmöglichkeiten schaffen wollte (OVG Lüneburg, a.a.O., Rn. 25 ff.).

Zweite Voraussetzung für die Inanspruchnahme privater Immobilien ist zudem, dass weder der Verursacher der Gefahrenlage noch die Sicherheitsbehörde selbst die Gefahrenlage beseitigen können. Als Verursacher der Situation (sog. Handlungsstörer) können die Flüchtlinge sicher nicht gesehen werden. Auch die Bundesrepublik wird durch die Grenzöffnung wohl nur schwer als Handlungsstörer herangezogen werden können, auch wenn die Einreiseverfahren nicht Art. 18 Abs. 2 und 3 AsylG entsprechen sollten. Auf jeden Fall ist aber zu prüfen, ob die Sicherheitsbehörde selbst Abhilfe schaffen könnte, bevor die Immobilien beschlagnahmt werden. Insoweit müsste die Behörde nachweisen, dass ihr keinerlei eigene Unterkünfte zur Verfügung stehen und ihr zum anderen auch die Beschaffung anderer geeigneter Unterkünfte bei Dritten zeitnah nicht möglich ist (OVG Lüneburg, a.a.O., Rn. 30; *Dombert*, Flüchtlingsunterbringung und Ordnungsbehördenrecht – Zu den rechtlichen Voraussetzungen der Inanspruchnahme privaten Wohnraums, in: LKV 2015, 529 [532]). Eine vorsorgliche Beschlagnahme ist daher nicht möglich und wird auch bei schon konkret von der Obdachlosigkeit betroffenen Flüchtlingen, die der jeweiligen Behörde zugeteilt wurden, schwierig werden, solange noch Turnhallen und andere öffentliche

Einrichtungen genutzt werden können sowie die Anmietung oder der Kauf anderer Objekte für die Behörde möglich ist.

Aber auch wenn unter diesen strengen Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 3 LStVG eine Beschlagnahme möglich sein sollte, muss sie nach Art. 8 LStVG unter Berücksichtigung des Eingriffs in Art. 14 GG angemessen sein. Art. 8 Abs. 1 LStVG sieht hierzu vor, dass unter mehreren möglichen und geeigneten Maßnahmen diejenige zu treffen ist, die den Betroffenen am wenigsten beeinträchtigt. Berücksichtigt man hierbei, dass die Obdachlosenunterbringung keine wohnungsmäßige Vollversorgung gewährleisten muss (OVG Lüneburg, a.a.O., Rn. 33), ist hinsichtlich des Auswahlermessens zu beachten, dass zunächst Objekte beschlagnahmt werden müssen, die nicht besonders hochwertig sind oder nur einzelne Räume eines Objekts beschlagnahmt werden (*Dombert*, a.a.O.).

Wenn alle diese Voraussetzungen erfüllt sind, dann wäre eine Obdachloseneinweisung möglich, auch wenn es praktisch kaum denkbar ist, dass die Behörde alle diese Voraussetzungen erfüllen kann. Zudem muss die Behörde berücksichtigen, dass nach der Rechtsprechung des VGH München die Obdachloseneinweisung in Bayern nur für längstens zwei Monate möglich ist (Urt. v. 14.08.1990, Az. 21 B 90.0033 – in anderen Bundesländern haben die Oberverwaltungsgerichte längere Zeiträume zugesprochen) und sie sich nur auf leer stehende Wohnungen beziehen kann (Art. 7 Abs. 4 LStVG). Wenn dann trotzdem eine Beschlagnahme möglich und sinnvoll ist, muss gegenüber dem Obdachlosen ein Einweisungsbescheid und gegenüber dem Eigentümer ein Duldungsbescheid erlassen werden. Der Eigentümer hat dann Anspruch auf Entschädigung nach Art. 11 LStVG (Mietausfall samt Mietnebenkosten; Ersatz der Schäden, die der Eingewiesene verursacht; Reinigungskosten).

Beantwortet ist aber noch nicht die Frage, welche Behörde für die Beschlagnahme zuständig ist. Grundsätzlich sind diejenigen Gemeinden für die Obdachlosenunterbringung zuständig, in der die Obdachlosigkeit eingetreten ist (BayVGH, Beschl. v. 21.09.2006, Az. 4 CE 06.2465). Hier ist aber zu fragen, ob in Bayern in jeder kreisangehörigen Gemeinde überhaupt eine derartige Obdachlosigkeit eintreten kann. Neuankommende Flüchtlinge werden eigentlich in der Grenzgemeinde, in der sie die Grenze übertreten, erstmals obdachlos. Danach erfolgt eine Aufnahme in einer

Erstaufnahmeeinrichtung (§ 44 Abs. 1 AsylG, Art. 2 AufnG). Wenn diese Erstaufnahmeeinrichtung verlassen werden muss und dann eine Verteilung außerhalb Bayerns (§ 45 AsylG) oder innerhalb Bayerns nach §§ 6, 7 DV Asyl erfolgt, tritt die Obdachlosigkeit in der Gemeinde ein, in der sich die Erstaufnahmeeinrichtung befindet. Auf den Ort des Eintritts der Obdachlosigkeit kommt es aber nach der Rechtsprechung des BayVGh ohnehin nicht an: Nach Art. 6 Abs. 1 AufnG sind die kreisfreien Städte im übertragenen Wirkungskreis und die Landratsämter als untere staatliche Behörden für die anschließende dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen zuständig, weshalb nach der Erstaufnahme die Verteilung in das Zuständigkeitsgebiet eines Landratsamtes oder einer kreisfreien Stadt erfolgt (§ 7 DV Asyl). Auf dem Gebiet einer kreisangehörigen Gemeinde kann keine Obdachlosigkeit eintreten, die von den kreisangehörigen Gemeinden zu beheben wäre, weil Flüchtlinge schon nicht als Obdachlose im sicherheitsrechtlichen Sinne anzusehen sind und es damit an dem notwendigen örtlichen Bezug zu der Gemeinde fehlt (BayVGh, Urt. v. 02.04.1993, BayVBl. 1994, 54 mit Verweis auf die ständige Rechtsprechung). Anders ist es jedoch, wenn eine Anerkennung erfolgt ist und der anerkannte Asylbewerber aus der Unterkunft ausziehen darf oder er aus sonstigen Gründen ausziehen muss. Dann entsteht die Obdachlosigkeit in der Gemeinde, in der ein anerkannter Asylbewerber aus der Gemeinschaftsunterkunft oder der dezentralen Unterkunft auszieht (BayVGh, Urt. v. 15.02.1995, BayVBl. 1995, 503 [504]). Nach dieser Rechtsprechung ist also neben der Kreisangehörigkeit auch der ausländerrechtliche Status das entscheidende Abgrenzungskriterium für die Zuständigkeit seiner Unterbringung.

Beschlagnahme von Privateigentum nach dem Katastrophenschutzrecht

Unter einer Katastrophe i.S.d. § 1 Abs. 2 BayKSG versteht man ein Geschehen, bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen in ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden. Die Katastrophenschutzbehörde stellt das Vorliegen und das Ende einer Katastrophe öffentlich fest (Art. 4 Abs. 2, Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BayKSG). In diesem Sinne wird man bei einer sehr großen Zahl von Flüchtlingen, die gerade im Winter ohne Obdach sind, einen derartigen Katastrophenfall vielleicht annehmen können. In

einem solchen Katastrophenfall kann zur Katastrophenabwehr gegenüber jeder Person die Inanspruchnahme von Sachen angeordnet werden (Art. 9 Abs. 1 Satz 1 BayKSG), also auch die Beschlagnahme einer Wohnung. Aber auch hier stellen sich letzten Endes die gleichen Probleme, die oben zum Sicherheitsrecht beschrieben wurden. Denn auch im Katastrophenfall gelten hinsichtlich der Inanspruchnahme von Dritten oder bei der Ermessensbetätigung die gleichen Grundsätze, wie bei einer Anordnung nach dem LStVG.

Beschlagnahme von Privateigentum nach Art. 13 Abs. 7 GG

Zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen können unmittelbar nach Art. 13 Abs. 7 GG auch nicht leer stehende Räume beschlagnahmt werden. Eine *gemeine Gefahr* liegt vor, wenn unbestimmt viele Personen einer Gefahr ausgesetzt sind oder eine einzelne Person in Lebensgefahr ist (Hömig, Grundgesetz, 10. Auflage 2013, Rn. 21 zu Art. 13). Auch hier stellt sich dann die Frage der Verhältnismäßigkeit, weshalb hier wohl nur ein sehr kurzer Zeitraum der Inanspruchnahme einer Wohnung, z. B. über eine Nacht, um einen Flüchtling z. B. vor dem Erfrieren zu retten, erfasst sein dürfte. Wenn keine gemeine Gefahr oder Lebensgefahr besteht, sondern nur eine Raumnot, dann ist für eine Einweisung in nicht leer stehende Räume ein eigenes Gesetz notwendig.

Beschlagnahme kommunaler Immobilien

Zunächst gelten für die Kommunen als Eigentümer kommunaler Immobilien die gleichen sicherheitsrechtlichen Grundsätze, sodass auch eine Kommune Dritter im Sinne des Art. 9 Abs. 3 LStVG sein kann. Daneben ist aber auch an eine Inanspruchnahme kommunalen Eigentums über kommunalaufsichtliche Maßnahmen zu denken. In Bayern enthält Art. 6 Abs. 2 AufnG eine Mitwirkungspflicht der kreisangehörigen Gemeinden bei der Schaffung dezentraler Unterkünfte. § 5 Abs. 3 Halbsatz 1 DV Asyl regelt die Mitwirkungspflicht der Landkreise und Gemeinden bei der Einrichtung von Gemeinschaftsunterkünften. Fraglich ist aber, wie weit die Mitwirkungspflicht reicht, d. h. ob z. B. eine Schulturnhalle als dezentrale Unterkunft zur Verfügung gestellt werden muss. Unter der Mitwirkungspflicht versteht man auf jeden Fall, dass die Kommunen dem Staat geeignete Objekte zur Anmietung anbieten sollen (§ 5 Abs. 3 Halbsatz

1 DV Asyl), was bei einer Schulturnhalle hinsichtlich der Geeignetheit zweifelhaft ist. Wenn die Landkreise und Gemeinden aber geeignete Objekte haben und durch ein Nichtanbieten gegen ihre Mitwirkungspflicht verstoßen, wären jedenfalls kommunalaufsichtliche Maßnahmen des Staates denkbar (Art. 112 Satz 2 GO oder Art. 98 Satz 2 LKrO). Diesbezüglich sollte aber berücksichtigt werden, dass Kommunen bei der Unterbringung von Flüchtlingen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aufgrund des fehlenden örtlichen Bezugs ohne klare gesetzliche Regelung keine Mitwirkungspflicht zur Unterbringung trifft und Schuldner der einzelnen aus dem Asylgrundrecht herzuleitenden Leistungspflichten während des Laufs eines Asylverfahrens grundsätzlich der Staat ist, dessen Organe die Pflichten erfüllen müssen (BVerwG, Beschl. v. 30.05.1990, BayVBl. 1990, 724).

Ergebnis

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass eine erhebliche Rechtsunsicherheit besteht, wenn private Immobilien ohne spezielle gesetzliche Ermächtigung beschlagnahmt werden sollen. Aufgrund der sehr hohen Hürden wird eine Beschlagnahme von privaten Immobilien nicht ernsthaft in Erwägung zu ziehen sein, auch wenn sie leer stehen.



Prof. Dr. Fritz Böckh,
Meidert & Kollegen,
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB,
Augsburg

www.meidert-kollegen.de
boeckh@meidert-kollegen.de