

Herausgeber: Dr. Michael Benndorf, Präsident des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg | Prof. Dr. Michael Brenner, Universität Jena | Joachim Buchheister, Präsident des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg | Prof. Dr. Bernd Dammert, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Leipzig | Prof. Dr. Matthias Dombert, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Potsdam | Dr. Claus Esser, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Erfurt | Dr. Matthias Grünberg, Vizepräsident des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts, Bautzen | Prof. Dr. Ulf Gundlach, Staatssekretär im Ministerium für Inneres und Sport, Magdeburg | Prof. Dr. Winfried Kluth, Universität Halle-Wittenberg | Dr. Raimund Körner, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Berlin | Joachim Lindner, Präsident des Thüringer Verfassungsgerichtshofes, Weimar | Dr. Michael Moeskes, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Magdeburg, Präsident der Rechtsanwaltskammer Sachsen-Anhalt | Prof. Dr. h.c. Franz-Joseph Peine, em. Professor an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder) | Prof. Dr. Jochen Rozek, Universität Leipzig | Prof. Dr. Helge Sodan, Freie Universität Berlin | Prof. Dr. Wolf-Uwe Sponer, Sächsisches Staatsministerium des Innern | Dr. Joachim Vetter, Senatsdirigent, Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz, Berlin

Länderreferenten: Berlin: Dr. Ulrich Marenbach, Richter am Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg | Brandenburg: Ruben Langer, Richter am Verwaltungsgericht, Potsdam | Sachsen: Dr. Barbara Helmert, Staatsanwältin, Dresden/Leipzig | Sachsen-Anhalt: Dr. Lars Bechler, Richter am Verwaltungsgericht, Halle/Karlsruhe | Thüringen: Dr. Hans-Jürgen Kulke, Universität Jena

Schriftleitung: Prof. Dr. Klaus Herrmann, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Potsdam (Hauptschriftleiter) | Ruben Langer, Richter am Verwaltungsgericht, Potsdam | Dr. Ulrich Marenbach, Richter am Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg

Redaktionsanschrift: LKV – Landes- und Kommunalverwaltung, Hauptschriftleitung, Mangerstr. 26, 14467 Potsdam
E-Mail: lkv@nomos.de, **Internet:** www.lkv.nomos.de

Flüchtlingsunterbringung und Ordnungsbehördenrecht – Zu den rechtlichen Voraussetzungen der Inanspruchnahme privaten Wohnraums

Professor Dr. Matthias Dombert, Potsdam*

Die Meldungen mehren sich: Politik und Verwaltung sehen sich unter Handlungszwang, Wohnungseigentümer befürchten, dass zur Unterbringung von Flüchtlingen auf privaten Wohnraum zugegriffen werden könnte. Ob und inwieweit derart rechtliche Möglichkeiten bestehen, unter welchen Voraussetzungen eine Unterbringung möglich ist, untersucht der nachstehende Beitrag. Er kommt unter gegenwärtigen Voraussetzungen zum Ergebnis, dass bei Anwendung allgemeinen Ordnungsbehördenrechts die Eingriffsvoraussetzungen nicht vorliegen, sich die Beschlagnahme von privatem Wohnraum als unverhältnismäßiger Eingriff in das Grundrecht des Art. 14 I GG darstellen würden.

I. Problemstellung

Die zunehmende Zahl von Flüchtlingen in der Bundesrepublik, auch die bevorstehende Herbst- und Winterzeit haben in den letzten Wochen ein Schlagwort aktuell werden lassen, das zunehmend die Politik beschäftigt, vor allem aber viele Bürger beunruhigt. Die Rede ist von der behördlichen Inanspruchnahme privaten Wohnraums zur Unterbringung von Flüchtlingen. Staatliche Entscheidungsträger wiegeln derzeit noch ab, Grundstückseigentümer aber sind besorgt und werfen die Frage auf, ob Behörden „soweit gehen dürfen“. Einzelne Bundeslän-

der haben bereits rechtspolitisch reagiert. Hamburg hat sein „Gesetz zum Schutz der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ durch das „Gesetz zur Sicherung der Flüchtlingsunterbringungen in Einrichtungen“ geändert und durch spezielle – befristete – Regelungen ergänzt. Sie sollen zwar entsprechend der Gesetzesbegründung vorrangig zur Sicherstellung von gewerblich genutzten Grundstücken herangezogen werden, ihr Anwendungsbereich ist aber so weit gezogen, dass „alle Arten von Immobilien in Anspruch genommen werden können.“¹ Ungeachtet der Frage, ob derartige Eingriffsbefugnisse verfassungsrechtlicher Prüfung standhalten, bleibt es aber dabei, dass ansonsten in den Bundesländern spezielle Regelungen fehlen, so dass damit schon die Frage aufkommt, nach welchen Rechtmäßigkeitskriterien sich die Inanspruchnahme privaten Wohnraums zur Flüchtlingsunterbringung bestimmt. Hierzu fehlt es naturgemäß nicht nur an einschlägiger Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, sondern auch an einschlägigen wissenschaftlichen Auseinandersetzungen. Dabei wird mit der Fragestellung durchaus kein juristisches Neuland betreten. In der Vergangenheit hat die Beschlagnahme von Wohnraum zur

* Der Autor ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht in Potsdam.

1 Gesetz vom 2. 10. 2015, GBl. Nr. 21/Nr. 4, S. 245; s. auch Dr 21/1753.

Obdachloseneinweisung Rechtsprechung und Literatur bereits wiederholt beschäftigt². Die Parallelen sind unübersehbar. Auch in Bezug auf die Beschlagnahme privater Wohnimmobilien zur Unterbringung von Flüchtlingen wird der Frage der ordnungsrechtlichen „Verantwortlichkeit“ wie der Frage der Verhältnismäßigkeit der Beschlagnahme von Immobilien privater Dritter vor dem Hintergrund des Eigentumsgrundrechts des Art. 14 I GG erhebliche Bedeutung zukommen.

II. Rechtsgrundlagen für die Beschlagnahme privater Wohnimmobilien

Da in den meisten Ländern – wie etwa in Berlin und Brandenburg – spezialgesetzliche Rechtsgrundlagen für die Sicherstellung privater Grundstücke und Gebäude zur Flüchtlingsunterbringung nicht existieren, muss die Ordnungsbehörde auf die ihr zur Verfügung stehenden allgemeinen ordnungsrechtlichen Vorschriften zurückgreifen, wenn sie privaten Wohnraum für die Flüchtlingsunterbringung in Anspruch nehmen will; was dies für die Rechtsanwendung bedeutet, soll nachstehend am Beispiel des Brandenburger Landesrechts erläutert werden.

1. Inanspruchnahme von Wohnraum als Form polizeilicher Sicherstellung?

Auch wenn – wie gezeigt – das Hamburger Landesrecht von der „Sicherstellung“ benötigten Wohnraums spricht, steht fest, dass die spezialgesetzliche Vorschrift über die Sicherstellung (§ 23 Nr. 1 lit. g BbgOBG i.V.m. § 25 BbgPolG) als taugliche Ermächtigungsgrundlage ausscheidet. Der genannten Vorschrift nach kann die Polizei zwar eine Sache sicherstellen, um gegenwärtige Gefahren abzuwehren. Der Anwendungsbereich der Sicherstellung ist jedoch nur dann eröffnet, wenn eine Sache in einen gefahrabwehrrechtlichen Zustand versetzt werden soll, d.h., dass für die Sache eine Gefahr besteht oder durch die Sache eine Gefahr verursacht wird³. Dass hiervon im Fall der Flüchtlingsunterbringung in privaten Immobilien nicht gesprochen werden kann, steht fest. Von ihnen geht keine Gefahr aus, zudem kann eine Sicherstellung nur dann vorgenommen werden, wenn die Sache auch nach § 26 BbgPolG in Verwahrung durch die Polizei genommen wird. Eine Immobilie kann daher nicht zur Einweisung von Flüchtlingen sichergestellt werden, da sie eben nicht in die Verwahrung der Polizei genommen werden soll, sondern Dritten – den Flüchtlingen – zugänglich gemacht soll⁴.

2. Ermächtigungsgrundlage: Das allgemeine Ordnungsbehördenrecht und die Generalklausel

Als Ermächtigungsgrundlage für eine mögliche Beschlagnahme privater Wohnimmobilien zur Unterbringung von Flüchtlingen kommt allein die ordnungsbehördliche Generalklausel des § 13 I BbgOBG in Betracht. Damit wird eine Vorschrift aktuell, deren Tatbestandsvoraussetzungen nicht durch klar konturierte Rechtsbegriffe umschrieben werden, ja eher durch eine Aneinanderreihung unbestimmter Rechtsbegriffe zu kennzeichnen sind, bei denen aber die Rechtsprechung ihnen einen Begriffsinhalt gegeben hat, der den Anwender in die Lage versetzt, Anwendungsbereich und Anwendungsvoraussetzungen rechtssicher zu bestimmen. Geht man danach, ist derzeit nicht

ersichtlich, dass eine zwangsweise Inanspruchnahme von privatem Wohnraum rechtmäßig erfolgen kann.

III. Tatbestandsvoraussetzungen der Generalklausel des § 13 I BbgOBG

§ 13 I BbgOBG formuliert die Voraussetzungen für ordnungsbehördliche Maßnahmen wie folgt:

„Die Ordnungsbehörden können die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren.“

Voraussetzung für ein ordnungsbehördliches Tätigwerden ist demnach zum einen das Bestehen einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Des Weiteren muss ein „Verantwortlicher“ zur Verfügung stehen, der für die konkrete Maßnahme – hier: die Unterbringung der Flüchtlinge – herangezogen werden kann. Vorliegend wird in wetterbedingten Notsituationen die Behörde zwar eine Gefahr für Leib und Leben der Flüchtlinge als Teil des Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit annehmen können. Eine ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit für private Immobilieneigentümer wird sich aber nicht begründen lassen.

1. Kälte als konkrete Gefahr i.S.v. § 13 I BbgOBG

Angesichts der bevorstehenden Herbst- und Wintermonate wird eine Gefahr i.S.v. § 13 I BbgOBG angenommen werden können, wenn Flüchtlinge andernfalls gänzlich ohne Obdach wären oder nur in nicht wetterfesten Zelten untergebracht werden könnten.

§ 13 I BbgOBG setzt eine im Einzelfall bestehende konkrete Gefahr voraus. Der Eintritt eines Schadens für ein geschütztes Rechtsgut muss bereits begonnen haben, eine fortdauernde Gefährdungslage noch vorliegen oder ein Schaden für ein geschütztes Rechtsgut in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit bevorstehen⁵. Dies wäre anzunehmen, wenn Flüchtlinge in Gefahr gerieten, einer „unfreiwilligen Obdachlosigkeit“ ausgesetzt zu sein. Unfreiwillig obdachlos ist derjenige, der keine rechtlichen Möglichkeiten besitzt, eine Wohnung, Unterkunft oder sonstige Obdach zu nutzen⁶.

Eine derartige Gefährdungssituation wird für die Flüchtlinge regelmäßig dann anzunehmen sein, wenn ihnen nach ihrer Ankunft überhaupt kein „Dach über dem Kopf“ zur Verfügung gestellt werden könnte. Auch wird dies anzunehmen sein, wenn ihnen keine ausreichende Unterkunft gewährt werden könnte. Drohen sie beispielsweise in den ihnen zugewiesenen Zelten zu erfrieren, d.h. finden sie in ihnen kein menschenwürdiges

2 Siehe beispielhaft *Ewer*, NJW 1995, 353; *OVG Berlin*, NVwZ-RR 1990, 194; aktuell *VG Augsburg*, BeckRS 2014, 57245.

3 *Rachor*, in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. (2012), E. Das Polizeihandeln, Rn. 667 ff.

4 *Rachor* (o.Fußn. 3), Rn. 668.

5 Ziffer 13.2.1 Anhang Ordnungsbehördengesetz Brandenburg; vgl. auch *VG Cottbus*, Urt. v. 18. 6. 2015 – 3 K 74/13, juris.

6 *Ruder*, Die polizeilich- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen, NVwZ 2012, 1283 (1284).

Obdach mehr⁷, ist für sie eine konkrete Gefährdung anzunehmen. Diese ist von der zuständigen Gebietskörperschaft abzuwehren.

2. Betroffenheit des Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit

Unterstellt man eine solche Konstellation, ist auch eine Gefährdung des Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit i.S.v. § 13 I BbgOBG anzunehmen.

Der Begriff der öffentlichen Sicherheit erfasst anerkanntermaßen den Bestand des Staates, seiner Einrichtungen und seiner Veranstaltungen, höherrangige Rechtsgüter, wie Leben, Gesundheit, Eigentum, Freiheit und Ehre, sowie die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung⁸.

a) *Zur Grundrechtsbetroffenheit.* In wetterbedingten Notsituationen werden Gefährdungen für Leib und Leben der Flüchtlinge i.S.v. Art. 2 II GG⁹ anzunehmen sein¹⁰. Weiterhin kann – je nach Situation der Flüchtlinge – bei bestehender „unfreiwilliger Obdachlosigkeit“ das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 I GG i.V.m. Art. 1 I GG, das ohne die Verfügbarkeit von privaten Rückzugsmöglichkeiten verletzt sein kann, das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 I GG, da ohne räumlichen Schutz das Eigentum der Flüchtlinge ungeschützt bliebe, sowie – für Familien bedeutsam – das Grundrecht auf Ehe und Familie, das aufgrund der fehlenden familiären Lebensgemeinschaft verletzt sein kann¹¹, berührt sein. All die genannten Grundrechte sind als sog. „Jedermanns-Grundrechte“ ausgestaltet. Sie gewähren mithin jedem Menschen – unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit – Schutz.

b) *Art. 16 a GG: kein Anspruch auf Unterbringung.* Keine selbstständige Bedeutung erlangt in diesem Zusammenhang das Asylgrundrecht aus Art. 16 a GG.

Es gewährleistet jedem politisch Verfolgten ein Recht auf Aufenthalt in Deutschland¹². Nach Ansicht des *BVerfG* folgt aus Art. 16 a GG selbst aber kein „Anspruch auf Unterbringung“¹³. Dieser Anspruch sei vielmehr bereits aus dem jedem in Deutschland lebenden Menschen gewährten Existenzminimum zu folgern, das bereits die „Jedermanns-Grundrechte“ gewähren¹⁴. Auch Asylbewerber, die aufgrund des Art. 16 a GG ein Aufenthaltsrecht in der Bundesrepublik Deutschland besitzen, genießen den Schutz der „Jedermanns-Grundrechte“¹⁵. Daher ist der deutsche Staat, wie jedem seiner Bürger, auch Asylbewerbern gegenüber verpflichtet, ein menschenwürdiges Dasein i.S.v. Art. 1 I GG (der Menschenwürde) i.V. mit Art. 20 I GG (Sozialstaatsprinzip) in Ausprägung des Existenzminimums zu ermöglichen¹⁶. Hierunter ist auch die Bereitstellung einer menschenwürdigen Unterkunft zu fassen.

Auch wenn einige Stimmen in der Literatur bereits in Art. 16 a GG ein Leistungsrecht auf Unterbringung in einer menschenwürdigen Unterkunft begründet sehen¹⁷, führt diese Sichtweise zu keinem anderen Ergebnis. Denn beide Ansichten eint, dass Flüchtlinge ein Recht auf Unterbringung genießen. Insoweit sind sie Obdachlosen mit deutscher Staatsangehörigkeit gleichzustellen.

3. Keine Verantwortlichkeit privater Haus- bzw. Wohnungseigentümer nach §§ 16 ff. BbgOBG

Maßnahmen zum Schutz der Grundrechte der Asylbewerber kann die Ordnungsbehörde nur gegenüber einem „Verantwortlichen“ i.S.d. §§ 16 ff. BbgOBG anordnen. Eine derartige Verantwortlichkeit im Sinne der genannten Vorschriften kann in Bezug auf private Haus- bzw. Wohnungseigentümer nicht angenommen werden. Die Behörde ist zunächst immer darauf zu verweisen, selbst entsprechenden Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Nur wenn sie nachweisen kann, dass sie entsprechende Bemühungen angestellt hat, aber die „Notsituation“ gleichwohl eingetreten ist, ist eine Beschlagnahme von privatem Wohnraum überhaupt in Betracht zu ziehen. Dies wird in der Praxis schwer darzutun sein.

a) *Keine Störerstellung des Eigentümers.* Private Wohnungseigentümer können weder aufgrund der Vorschriften über die Verhaltensverantwortlichkeit nach § 16 BbgOBG, noch nach den Vorschriften über die Zustandsverantwortlichkeit nach § 17 BbgOBG in Anspruch genommen werden.

Diese Vorschriften zielen darauf ab, dass der in Anspruch Genommene konkret für die abzuwehrende Gefahr verantwortlich ist. Nach der in der Rechtsprechung angewandten Theorie der unmittelbaren Verursachung¹⁸ ist Verantwortlicher derjenige, der durch sein Handeln die Grenze zur konkreten Gefahr unmittelbar überschreitet. Handlungen, die nur mittelbar ursächlich waren, sind insoweit nicht für die Verantwortlichkeit ausschlaggebend¹⁹.

Sowohl die Annahme einer Verhaltens- wie einer Zustandsverantwortlichkeit scheiden demnach in Bezug auf die Beschlagnahme von privatem Wohnraum zur Flüchtlingsunterbringung aus, denn es sind nicht die Haus- bzw. Wohnungseigentümer, die die Gefährdungssituation für die Flüchtlinge geschaffen haben.

b) *Zur Anwendung des § 18 BbgOBG.* Die Beschlagnahme privater Haus- bzw. Wohnungseigentümer ist danach allein auf Grundlage der Vorschrift über die Beschlagnahme nichtverantwortlicher Personen nach § 18 BbgOBG denkbar.

7 *Ruder*, NVwZ 2012, 1283 (1285), der diese Unterbringungspflicht darüber hinaus auch tagsüber und im Sommer bejaht.

8 Ziffer 13.1.2 lit. b) Anhang Ordnungsbehördengesetz Brandenburg.

9 *Murswiek*, in: *Sachs*, GG, 7. Aufl. (2014), Art. 2, Rn. 214.

10 Vgl. auch *OVG Lüneburg*, NJW 2010, 1094 (1095); *VGH Kassel*, NVwZ 1992, 503.

11 *Ruder*, NVwZ 2012, 1283 (1284).

12 Vgl. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 13. Aufl. (2014), Art. 16 a, Rn. 30; *Becker*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 6. Aufl. (2010), Art. 16 a, Rn. 118.

13 *BVerfG*, NVwZ 2012, 1024 (1026 f.).

14 *BVerfG*, NVwZ 2012, 1024 (1026 f.).

15 *Arnault*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 6. Aufl. (2010), Art. 16 a, Rn. 26.

16 *BVerfG*, NVwZ 2012, 1024 (1026 f.).

17 *Becker* (o.Fußn. 12), Art. 16 a, Rn. 120; *Wittreck*, in: *Dreier*, GG, 3. Aufl. (2013), Art. 16 a, Rn. 122; *Jarass* (o.Fußn. 12), Art. 16 a, Rn. 30.

18 *VGH Mannheim*, DÖV 1986, 441; *OVG Münster*, NJW 1993, 2698.

19 *VGH Mannheim*, DÖV 1986, 441; *OVG Münster*, NJW 1993, 2698.

aa) Die Norm des § 18 BbgOBG. Nach § 18 I BbgOBG gilt:

„Die Ordnungsbehörde kann Maßnahmen gegen andere Personen als die nach den §§ 16 oder 17 Verantwortlichen richten, wenn

1. eine gegenwärtige erhebliche Gefahr abzuwehren ist,
2. Maßnahmen gegen die nach den §§ 16 oder 17 Verantwortlichen nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen,
3. die Ordnungsbehörde 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.“

bb) *Beschlagnahme als ultima ratio*. In Bezug auf die Beschlagnahme von privatem Wohnraum, wird die Behörde insbesondere nicht nachweisen können, dass sie i.S.v. § 18 I Nr. 3 BbgOBG die Gefahren nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch Beauftragte abwehren konnte.

Die Behörde müsste hiernach nachweisen, dass sie alles Mögliche so schnell wie möglich zur Abwehr der Gefahr getan hat. Praktisch formuliert: Die Beschlagnahme eines Hauses müsste die einzige noch zur Verfügung stehende Möglichkeit der Gefahrenabwehr sein. Die Behörde müsste daher darlegen können, dass sie erfolglos versucht hat, den Notstand in Bezug auf Flüchtlingsunterkünfte durch den Bau, den Kauf oder die Anmietung (neuer) Flüchtlingsunterkünfte oder durch das Aufstellen geeigneter Wohncontainer zu verhindern²⁰. Außerdem müsste die Behörde dartun können, dass zunächst kommunale Einrichtungen zur Flüchtlingsunterbringung eingesetzt wurden²¹.

All dies wird im Regelfall nicht gelingen. Der verstärkte Zustrom von Flüchtlingen ist bereits seit einiger Zeit bekannt. Auch wenn der Flüchtlingsstrom in den Monaten September und Oktober 2015 noch einmal erheblich zugenommen hat, werden Ordnungsbehörden nicht darlegen können, erst mit Eintritt der „Frostperiode“ sei aufgefallen, dass ankommende Flüchtlinge sachgerecht untergebracht werden müssen. Es wird in jedem Fall entgegenzuhalten sein, dass genügend Zeit zur Verfügung stand, entweder selbst geeignete Unterkünfte zu schaffen oder Dritte zu beauftragen, entsprechende Unterkünfte zu schaffen bzw. anderweitig zur Verfügung zu stellen.

IV. Keine ermessensfehlerfreie Anordnung der Beschlagnahme privater Wohnimmobilien zur Unterbringung von Flüchtlingen möglich

Nicht nur die Tatbestandsvoraussetzungen der ordnungsbehördlichen Generalklausel werden in Bezug auf die Beschlagnahme privater Wohnimmobilien abzulehnen sein. Die Behörden werden die Beschlagnahme privater Immobilien wohl auch nicht in ermessensfehlerfreier Weise anordnen können. Insbesondere wird eine derartige Verfügung in unverhältnismäßiger Weise in das Grundrecht des Art. 14 I GG des Eigentümers eingreifen.

1. Unverhältnismäßigkeit der Anordnung der Beschlagnahme privater Wohnimmobilien

Die Anordnung der Beschlagnahme eines Wohnhauses zur Unterbringung von Flüchtlingen würde einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Grundrecht des Art. 14 I GG darstellen.

Die Verhältnismäßigkeit einer staatlichen Maßnahme setzt regelmäßig voraus, dass sie mit einem legitimen Mittel zur Erreichung eines legitimen Zwecks erfolgt. Das eingesetzte Mittel muss zur Erreichung des angestrebten Zwecks ferner auch geeignet, erforderlich und insbesondere auch angemessen sein²².

Diese Voraussetzungen werden nur schwer zu erfüllen sein.

a) *Einweisung von Flüchtlingen dient legitimen Zweck*. Freilich wird kein Zweifel daran bestehen können, dass die Einweisung von Flüchtlingen in private Wohngebäude ein legitimes Mittel darstellt. Sie erfolgt zu dem Zweck, den staatlichen Schutzpflichten in Bezug auf Art. 2 II GG, der auch in Bezug auf Asylsuchende Anwendung findet, gerecht zu werden und den Flüchtlingen eine ausreichend Schutz bietende Unterbringung zur Verfügung zu stellen. Die Beschlagnahme privater Immobilien ist auch geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Sie bieten den Flüchtlingen ein ausreichenden Schutz bietendes „Dach über dem Kopf“.

b) *Beschlagnahme keine erforderliche Maßnahme*. Allerdings wird die Beschlagnahme eines Wohnhauses nicht als erforderlich angesehen werden können, um Leib und Leben der Flüchtlinge zu schützen. Eine Maßnahme ist regelmäßig nur dann erforderlich, wenn sie von mehreren gleichgeeigneten Mitteln das relativ mildeste darstellt²³.

In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass ein Obdachloser Einschränkungen seiner Wohnansprüche hinzunehmen hat. Der *VGH Kassel* formuliert insoweit²⁴.

„Zu fordern ist daher ein hinreichend großer Raum, der genügend Schutz vor Witterungseinflüssen bietet, wozu namentlich die ausreichende Beheizbarkeit im Winter gehört, hygienischen Grundanforderungen genügende sanitäre Anlagen, also eine Waschmöglichkeit und ein WC, eine einfache Kochstelle und notdürftige Möblierung, wozu mindestens ein Bett und ein Schrank bzw. eine Kommode zählen sowie die elektrische Beleuchtung.“

Entsprechend beschreibt es auch die Empfehlung des Landes Brandenburg zur Vermeidung von Obdachlosigkeit und zur Verbesserung der Lage obdachloser Personen in den Kommunen aus dem Jahr 1997²⁵. Dort hieß es:

„Die an eine marktübliche Wohnung zu stellenden Anforderungen bzgl. der Lage, Größe, Einrichtung und sonstigen Verhältnisse brauchen nicht erfüllt zu sein.“

²⁰ *Ewer*, NJW 1995, 353 (355).

²¹ *Ewer*, NJW 1995, 353 (355 ff.).

²² *Papier*, in: *Maunz/Düring*, GG, Kommentar, Stand: 5/2015, Art. 14, Rn. 315.

²³ Vgl. *Jarass* (o.Fußn. 12), Art. 14, Rn. 38.

²⁴ *VGH Kassel*, Ur. v. 25. 6. 1991 – 11 UE 3675/88, juris, Rn. 22.

²⁵ Empfehlung des Landes Brandenburg zur Vermeidung von Obdachlosigkeit und zur Verbesserung der Lage obdachloser Personen in den Kommunen, 1997. Die Verordnung wurde im Jahr 2004 wieder aufgehoben.

Hinzukommt, dass auch der Wohnungsstandard Schwankungen unterworfen ist. Gerade in Zeiten eines erhöhten Unterbringungsbedarfes, wie er durch eine Flüchtlingswelle besteht, kann ein herabgesetzter Wohnungsstandard herangezogen werden. Dies schafft ein Rangverhältnis: zunächst ist Wohnraum zu beschlagnahmen, der nicht in gleicher Weise hochwertig ist.

c) *Nicht zu rechtfertigender Eingriff in Art. 14 I GG.* Die Beschlagnahme von privatem Wohnraum zu Unterbringung von Flüchtlingen ist auch nicht verhältnismäßig im engeren Sinne, denn die Anordnung der Beschlagnahme eines Hauses würde in nicht zu rechtfertigender Weise in das Grundrecht des Art. 14 I GG des Eigentümers eingreifen.

In Grundrechte darf der Staat nur eingreifen, wenn das entsprechende Grundrecht einschränkbar ist und dieser Eingriff gerechtfertigt werden kann. Ein Eingriff in das Eigentum kann aber nur unter besonderen Hürden gerechtfertigt werden²⁶, denn dem Privaten dürfen keine Aufgaben „übergebürdet“ werden, die aufgrund des Sozialstaatsprinzips dem Staat und damit der Allgemeinheit obliegen²⁷.

aa) *Der Schutzbereich des Art. 14 GG.* Der Schutzbereich des Art. 14 I GG ist in Bezug auf private Wohnimmobilien eröffnet. Das Eigentumsgrundrecht entfaltet daher seine Schutzwirkung.

Immobilien sind vom sachlichen Schutzbereich des Art. 14 I GG umfasst. In persönlicher Hinsicht ist jede natürliche Person – also jeder Eigentümer – geschützt²⁸. Der Begriff des Eigentums i.S.v. Art. 14 I GG geht über den bürgerlich rechtlichen Eigentumsbegriff hinaus²⁹.

Art. 14 I GG schützt alle vermögenswerten Rechte, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung so zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse in eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf³⁰. Dieses (Grund-) Eigentum unterfällt dem Schutzbereich des Art. 14 I GG³¹.

bb) *Zum Eingriffscharakter bei der Beschlagnahme.* Die Anordnung der Beschlagnahme privater Wohnimmobilien begründet einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 I GG.

Will die Behörde private Wohnimmobilien zum Zwecke der Unterbringung von Flüchtlingen nutzen, entzieht sie dem Eigentümer die Verfügungsgewalt über die Immobilie. Hierin liegt ein Eingriff in das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 I GG.

Nach dem klassischer Eingriffsbegriff ist der Schutzbereich eines Grundrechtes betroffen, wenn die Beeinträchtigung in einer generellen oder individuellen Regelung besteht, die „unmittelbar und gezielt (final) durch ein vom Staat verfügbares, erforderlichenfalls zwangsweise durchzusetzendes Ge- oder Verbot, also imperativ, zu einer Verkürzung grundrechtlicher Freiheiten führt“³². Eine einen Grundrechtseingriff begründende Maßnahme muss dementsprechend in gewollter und gezielter Weise rechtsunmittelbar die Beschränkung des grundrechtlich geschützten Gutes zur Folge haben³³.

Würde die Behörde auf Grundlage der Generalklausel des § 13 BbgOBG handeln und einen Verwaltungsakt³⁴ zur Beschlagnahme von privatem Wohnraum erlassen, greift diese Beschlagnahmeanordnung als konkret individuelle Regelung unmittelbar und final auf die Rechtsposition des Grundrechtsberechtig-

ten zu. Ferner enthält eine Beschlagnahmeanordnung ein durchsetzbares Gebot, nämlich die Duldung der Maßnahme.

cc) *Zur Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs.* Der mit der Beschlagnahme eines Hauses einhergehende Eingriff in das private Wohneigentum kann nicht gerechtfertigt werden.

Soweit der Tatbestand des § 13 I i.V.m. § 18 I BbgOBG den kurzfristigen staatlichen Zugriff auf privates Eigentum zulässt, stellt er sich als ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.v. Art. 14 I GG dar.

Art. 14 I GG ist auf zwei verschiedene Arten einschränkbar. Eine Einschränkung ist sowohl mittels Inhalts- und Schrankenbestimmung (Art. 14 I 2 GG), als auch durch Enteignung (Art. 14 III GG) möglich³⁵. Der kurzfristige Zugriff von Behörden auf private Wohnimmobilien zur Unterbringung von Flüchtlingen begründet keine Enteignung. Er stellt eine Inhalts- und Schrankenbestimmung dar, deren Voraussetzungen zu wahren sind³⁶.

Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung ist eine generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber³⁷. Der Gesetzgeber kann eine Inhalts- und Schrankenbestimmung durch eine beliebige Rechtsvorschrift erlassen³⁸, es genügt also jede beliebige Rechtsnorm³⁹. Die materiellen Anforderungen an die Rechtsnorm ergeben sich dabei aus dem Zusammenspiel zwischen der Bestandsgarantie des Eigentums aus Art. 14 I 1 GG, dem Regelungsauftrag aus Art. 14 I 2 GG und der Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 II GG⁴⁰. Es ist daher ein ausgewogenes Verhältnis zwischen allen Belangen zu finden⁴¹. Dieser Ausgleich ist dabei nicht starr, sondern an der jeweiligen Eigenart des vermögenswerten Rechts zu orientieren⁴². So weist Grund und Boden einen höheren Sozialbezug auf als andere Vermögenswerte, da dieser für ein gedeihliches Miteinander von besonderer Bedeutung ist⁴³. Insofern hat sich der Gesetzgeber bei der Aufstellung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen an dem Wohl der Allgemeinheit zu

26 Vgl. *VGH Mannheim*, NJW 1997, 2832, welches hohe Maßstäbe an die Einweisung eines Obdachlosen stellt.

27 *OVG Lüneburg*, NJW 2010, 1094 (1095).

28 U.a. *Wendt*, in: *Sachs*, GG, 7. Aufl. (2014), Art. 14, Rn. 16; *Wieland*, in: *Dreier*, GG, 3. Aufl. (2013), Art. 14, Rn. 84; *Depenheuer*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Kommentar, 6. Aufl. (2010), Art. 14, Rn. 186.

29 Vgl. *Kimminich*, in: *Kahl/Waldhoff/Walter*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2015, Art. 14, Rn. 31; *Berkemann*, in: *Umbach/Clemens*, Grundgesetz Mitarbeiterkommentar, Art. 14, Rn. 137; *Bryde*, in: *von Münch/Kunig*, GG, 6. Aufl. (2012), Art. 14, Rn. 13; *Wieland*, in: *Dreier*, GG, 3. Aufl. (2013), Art. 14, Rn. 48.

30 *Bryde* (o.Fußn. 29), Art. 14, Rn. 13.

31 *Depenheuer* (o.Fußn. 28), Art. 14, Rn. 114; *Wieland* (o.Fußn. 28), Art. 14, Rn. 49.

32 Vgl. *Jarass* (o.Fußn. 12), Vorb. vor Art. 1, Rn. 27.

33 *Dreier*, in: *Dreier*, GG, 3. Aufl. (2013), Vorb., Rn. 124.

34 *Dreier* (o.Fußn. 33), Vorb., Rn. 124.

35 Vgl. *Depenheuer* (o.Fußn. 28), Art. 14, Rn. 219 und 401; *Jarass* (o.Fußn. 12), Vorb. vor Art. 1, Rn. 33.

36 Vgl. *Bryde* (o.Fußn. 29), Art. 14, Rn. 49; *Berkemann*, in: *Umbach/Clemens*, GG, 2002, Art. 14, Rn. 277 f.

37 *BVerfGE* 52, 1 (27); vgl.: *Berkemann*, (o.Fußn. 36), Art. 14, Rn. 254; *Jarass* (o.Fußn. 12), Vorb. vor Art. 1, Rn. 34.

38 *Jarass* (o.Fußn. 12), Vorb. vor Art. 1, Rn. 34.

39 *Wieland*, in: *Dreier*, GG, 3. Aufl., Art. 14, Rn. 103.

40 Vgl.: *Kimminich* (o.Fußn. 29), Art. 14, Rn. 151 ff., Rn. 158; *Wieland* (o.Fußn. 28), Art. 14, Rn. 104.

41 *Depenheuer* (o.Fußn. 28), Art. 14 Rn. 219.

42 *Wieland* (o.Fußn. 39), Art. 14, Rn. 104.

43 *Wieland* (o.Fußn. 39), Art. 14, Rn. 104.

orientieren – diese stellt aber auch zugleich die Grenze für eine Beschränkung des Eigentums dar⁴⁴.

Die Möglichkeit der Ordnungsbehörde über § 13 I BbgOBG auf das private Eigentum zuzugreifen, stellt hingegen keine Enteignung dar. Eine Enteignung ist die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Eigentumssituationen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben⁴⁵. Mit der Enteignung greift der Staat auf das Eigentum des Einzelnen zu und löst die rechtliche Zuordnung eines eigentumsrechtlich geschützten Vermögensgutes zu dem bisherigen Rechtsinhaber auf⁴⁶. Allein die auf Grundlage von § 13 I BbgOBG mögliche Beschlagnahme privaten Eigentums führt aber nicht zum Entzug der Rechtsposition. Sie wird nur kurz- ggf. mittelfristig gestört.

Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen⁴⁷. Jedoch kann eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Einzelfall einer Enteignung gleichkommen. Für derartige enteignende Eingriffe ist anerkannt, dass der dem Betroffenen entstehenden Schaden auszugleichen sind⁴⁸. Es handelt sich dann um sog. ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen⁴⁹. Eine entsprechende Regelung hat der Gesetzgeber in § 38 BbgOBG getroffen. Nach dessen Absatz 1 lit. b sind Schäden, die ein Nichtverantwortlicher infolge einer Inanspruchnahme nach § 18 BbgOBG erleidet, zu ersetzen. Für den Fall also, dass private Immobilien zum Zwecke der Unterbringung von Flüchtlingen beschlagnahmt werden, hat die Behörde etwaige am Haus und den Einrichtungsgegenständen entstehende Schäden dem Eigentümer zu ersetzen.

Der Eingriff stellt sich jedoch als unverhältnismäßige Beeinträchtigung des Grundrechts aus Art. 14 I GG dar.

Auch wenn der Gesetzgeber in § 38 BbgOBG eine Ausgleichspflicht für die Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher vorgesehen hat, ist die Beschlagnahme privater Wohnimmobilien zum Zwecke der Flüchtlingsunterbringung nicht gerechtfertigt.

Denn der Eingriff in das Eigentum wiegt bei der Beschlagnahme von Immobilien zum Zwecke der Unterbringung von Flüchtlingen besonders schwer, da der Eigentümer aus seinen Befugnissen, mit der Immobilie nach seinen Vorstellungen zu verfahren, verdrängt wird. Ein derart schwer wiegendes Sonderopfer kann dem Eigentümer aber nur abverlangt werden, wenn keine anderweitigen Möglichkeiten bestehen⁵⁰.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass zunächst Gebäudebesitzer in Anspruch zu nehmen sind, die sich nicht auf Art. 14 GG berufen können (bspw. Besitzer von unentgeltlich zur Verfügung gestellten Bauwerken von einem Träger öffentlicher Verwaltung)⁵¹. Dies gilt in gleicher Weise für Wohnungen, die in der Hand von gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen liegen⁵². Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass zunächst Wohnungen einzuziehen sind, die einer sozial verantwortbaren Wohnungsversorgung dienen⁵³.

Nach all dem würde sich die Beschlagnahme eines Hauses als unverhältnismäßiger Eingriff in das Grundrecht des Art. 14 I GG darstellen.

44 *Kimminich* (o.Fußn. 29), Art. 14, Rn. 154; *Wieland* (o.Fußn. 39), Art. 14, Rn. 104.

45 *Bryde* (o.Fußn. 29), Art. 14, Rn. 51.

46 Vgl. *Axer*, in: Epping/Hillgruber Beck'scher Online-Kommentar GG, Edition 25, Art. 14 Rn. 73.

47 *Jarass* (o.Fußn. 12), Vorb. vor Art. 1, Rn. 34.

48 *Wieland* (o.Fußn. 39), Art. 14, Rn. 165 ff.; *Bryde* (o.Fußn. 29), Art. 14, Rn. 99 ff.; *Depenheuer* (o.Fußn. 28), Art. 14 Rn. 495.

49 Vgl. *Depenheuer* (o.Fußn. 28), Art. 14 Rn. 400.

50 Vgl. *Bryde* (o.Fußn. 29), Art. 14, Rn. 51; *Wieland* (o.Fußn. 39), Art. 14, Rn. 151 ff.; *Papier*, in: Maunz/Düring, Grundgesetzkommentar, Art. 14 Rn. 671; *Axer* (o.Fußn. 46), Art. 14, Rn. 104.

51 *Ewer*, NJW 1995, 353 (356 f.).

52 Vgl. *OVG Berlin*, NJW 1980, 2484 (2484 f.).

53 *Ewer*, NJW 1995, 353 (356 f.).