



---

**Ausarbeitung**

---

**Fragen zur Beschlagnahme von leerstehendem privatem Wohneigentum zur Unterbringung von Asylbewerbern**

**Fragen zur Beschlagnahme von leerstehendem privatem Wohneigentum zur Unterbringung von Asylbewerbern**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 272/15  
Abschluss der Arbeit: 3. November 2015  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

## 1. Fragestellung

Gefragt wird, aufgrund welcher Rechtsgrundlagen und unter welchen Voraussetzungen eine Beschlagnahme von privatem Wohneigentum zum Zwecke der Unterbringung von Asylbewerbern<sup>1</sup> möglich ist. Im Folgenden wird ein Überblick über die Voraussetzungen für eine derartige Beschlagnahme, die auf Grundlage des Polizei- und Ordnungsrechts der Länder erfolgt, gegeben. Auf spezifisch landesrechtliche Aspekte (wie beispielsweise die Frage der Zweckentfremdung im Sinne des Baunutzungsrechts der Länder) kann dabei nicht eingegangen werden.<sup>2</sup>

## 2. Beschlagnahme von privatem Wohneigentum zum Zwecke der Unterbringung von Asylbewerbern

Gebäude, die in privatem Eigentum stehen, können durch die Ordnungsbehörden (und gegebenenfalls durch deren Aufsichtsbehörden) nach den Grundsätzen des sog. polizeilichen Notstandes zwangsweise für die Unterbringung von Asylbewerbern in Anspruch genommen werden.

### 2.1. Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme nach den Grundsätzen des polizeilichen Notstandes

Der polizeiliche Notstand ist im Polizei- und Ordnungsrecht der Länder geregelt. Trotz unterschiedlicher Formulierungen in den einzelnen Landesregelungen lassen sich im Wesentlichen folgende Voraussetzungen für ein entsprechendes Tätigwerden der Ordnungsbehörden festhalten:<sup>3</sup>

Zunächst muss eine gegenwärtige erhebliche Störung oder Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu beseitigen sein. Es ist allgemein anerkannt, dass **unfreiwillige Obdachlosigkeit** als Störung der öffentlichen Sicherheit zu bewerten ist.<sup>4</sup>

---

1 Als Asylbewerber werden im Folgenden Menschen bezeichnet, die einen Asylantrag gestellt haben, über den noch nicht entschieden wurde. Ein Asylantrag liegt gemäß § 13 Abs. 1 AsylVfG vor, wenn sich dem schriftlich, mündlich oder auf andere Weise geäußerten Willen des Ausländers entnehmen lässt, dass er im Bundesgebiet Schutz vor politischer Verfolgung sucht oder dass er Schutz vor Abschiebung oder einer sonstigen Rückführung in einen Staat begehrt, in dem ihm eine Verfolgung im Sinne des § 3 Abs. 1 AsylVfG (Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention) oder ein ernsthafter Schaden im Sinne des § 4 Abs. 1 AsylVfG (subsidiär Schutzberechtigte) droht.

2 Siehe zur Rechtslage in Bremen § 26a und § 88 Abs. 3 Bremisches Polizeigesetz (Sicherstellung privater Grundstücke, Gebäude oder Gebäude- oder Grundstücksteile zur Flüchtlingsunterbringung) sowie zur Rechtslage in Hamburg § 14a Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Hamburg (Sicherstellung privater Grundstücke und Gebäude oder Teile davon zur Flüchtlingsunterbringung).

3 Inanspruchnahme Privater zur Unterbringung von Asylbewerbern: OVG Schleswig, NJW 1993, 413 f.; ausführlich Bergmann, Unter welchen Umständen können und dürfen Gebäude und Wohnungen beschlagnahmt werden?, Das Grundeigentum 2015, 1139 ff.; allgemein zum polizeilichen Notstand Denninger, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, D Rn. 138 ff., Rn. 151 f. Eine Auflistung der einzelnen landesrechtlichen Regelungen zum Notstandsstörer ist zu finden bei Pewestorf, in: ders./Söllner/Tölle, Praxishandbuch Polizei- und Ordnungsrecht, 2013, Kapitel 1 IV.

4 Ruder, Die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen, NVwZ 2012, 1283 (1284); Blank, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 12. Aufl. 2015, Vorbem. zu § 535 BGB Rn. 161; siehe außerdem die Nachweise bei Weber, Obdachlos in Mittelwiesenberg, KommJur 2007, 53 (56).

Weiter setzt eine Inanspruchnahme nach den Grundsätzen des polizeilichen Notstandes voraus, dass **Maßnahmen gegen die an sich polizeirechtlich Verantwortlichen nicht** oder nicht rechtzeitig **möglich** sind oder keinen Erfolg versprechen. Verantwortlich im polizeirechtlichen Sinne für die Störung der öffentlichen Sicherheit sind die obdachlosen Asylbewerber. Diesbezüglich ist zu betonen, dass die Qualifikation als Störer im Polizeirecht ohne Rücksicht auf ein Verschulden des Betroffenen erfolgt. Der polizeiliche Notstand greift im vorliegenden Fall also nur, wenn die Asylbewerber selbst nicht in der Lage sind, sich eine Unterkunft zu beschaffen.

Erforderlich ist außerdem, dass die Ordnungsbehörden die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig entweder selbst oder durch Beauftragte abwehren können. Das bedeutet, dass eine Inanspruchnahme von Gebäuden, die in privatem Eigentum stehen, erst nach **Erschöpfung aller anderen (zumutbaren) Möglichkeiten** (z.B. Unterbringung in einer städtischen Notunterkunft, Anmietung von Hostelzimmern usw.) in Betracht kommt.

Darüber hinaus ist eine Inanspruchnahme eines privaten Eigentümers als sog. Nichtstörer nur zulässig, wenn die in Anspruch zu nehmenden Betroffenen ihrer Verpflichtung **ohne erhebliche eigene Gefährdung** und **ohne Verletzung eigener höherwertiger Pflichten** nachkommen können.

Schließlich muss der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** als allgemeine Schranke für jede ordnungsbehördliche Maßnahme eingehalten werden. Die Inanspruchnahme von Gebäuden, die in privatem Eigentum stehen, zur Unterbringung obdachloser Asylbewerber darf nicht zu einer Beeinträchtigung des privaten Eigentümers führen, die zu dem beabsichtigten Erfolg in einem offenbaren Missverhältnis steht. Dabei ist eine Abwägung zwischen den Grundrechten der betroffenen Asylbewerber (Art. 2 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz [GG]: Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit) und des privaten Eigentümers (Art. 14 GG: Recht auf Verfügung über das Eigentum) vorzunehmen. Hieraus folgt auch, dass die Inanspruchnahme von Gebäuden, die in privatem Eigentum stehen, keine Dauerlösung sein kann. Eine zeitliche Höchstdauer einer Unterbringung lässt sich abstrakt nicht definieren. Jedenfalls endet die Inanspruchnahme wenn die Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes nicht mehr gegeben sind. Die zuständige Behörde hat dabei vom ersten Tag der Inanspruchnahme an alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, die die Gewähr dafür bieten, dass der Betroffene so schnell wie möglich anderweitig untergebracht werden kann.<sup>5</sup> Im Übrigen lässt sich die Frage der Dauer der Unterbringung nur unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls (beispielsweise Zahl, Alter und Gesundheitszustand der Unterzubringenden) beantworten.<sup>6</sup>

## 2.2. Verfahrensfragen

Das Verfahren einer derartigen Beschlagnahme richtet sich nach den unterschiedlichen **landesrechtlichen Vorschriften des Polizei- und Ordnungsrechts, des Verwaltungsverfahrensrechts** sowie ggf. **des Verwaltungsvollstreckungsrechts**. Die einzelnen Verfahrensschritte (z.B. Anhörung

---

5 Ewer/von Detten, Ausgewählte Rechtsfragen bei der Beschlagnahmen von Wohnraum zur Obdachloseneinweisung, NJW 1995, 353 (356).

6 Stempel, Die Rechtsbeziehungen zwischen Ordnungsbehörde und in Anspruch genommenem Wohnraumeigentümer bei der Einweisung Obdachloser in Wohnraum Dritter, ZMR 1993, 555 (556).

des betroffenen Eigentümers<sup>7)</sup> hängen vom konkreten Einzelfall ab.<sup>8</sup> Insbesondere ist dabei maßgeblich, ob eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint. Darüber hinaus ist für den Ablauf des Verfahrens von besonderer Bedeutung, ob eine zwangsweise Durchsetzung der Beschlagnahme erforderlich ist.

Ende der Bearbeitung

---

7 Siehe Bergmann, Unter welchen Umständen können und dürfen Gebäude und Wohnungen beschlagnahmt werden?, Das Grundeigentum 2015, 1139 (1140).

8 Siehe allgemein zu den Verfahrensrechten der Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 19 Rn. 20 ff.