

Art. 14 GG; PolG

Beschlagnahme privater Gebäude zwecks Unterbringung von Flüchtlingen

OVG Nds, Beschl. v. 01.12.2015 – 11 ME 230/15
VG Lüneburg, Beschl. v. 09.10.2015 – 5 B 98/15

Fall

A ist Eigentümer eines Grundstücks in der Stadt L im Land N. Das 8.547 m² große Grundstück liegt im Geltungsbereich des 1967 in Kraft getretenen Bebauungsplans Nr. 6, der die Art der Nutzung überwiegend mit „Gemeinbedarfsfläche“ festsetzt, und ist mit einem Gebäudekomplex bebaut, der bis vor einigen Jahren als Kinder- und Jugendheim genutzt wurde und seitdem leer steht. Der frühere Eigentümer des Grundstücks entfernte zum Teil die Installationen, die Einbauten und die Zähleranlagen für Gas, Wasser und Strom sowie Teile der Außenanlagen. Im April 2014 erwarb A das Grundstück, um den Gebäudekomplex abzureißen und dort Wohngebäude zu errichten.

Die Stadt L verzeichnete in den letzten Monaten einen stetig anwachsenden, nicht nachlassenden Zustrom von Flüchtlingen. Mit Bescheid vom 01.10.2015 beschlagnahmte die zuständige Ordnungsbehörde der Stadt L – nach vorheriger Anhörung – das Grundstück des A einschließlich Gebäude „zur Vermeidung drohender Obdachlosigkeit“ ihr vom Land N zur Unterbringung zugewiesener Flüchtlinge (Ziffer 1.). Zugleich verfügte sie die Einweisung von 50 Flüchtlingen (Ziffer 2.) und befristete beide Maßnahmen auf sechs Monate nach Bekanntgabe des Bescheides (Ziffer 3.). Nach Ziffer 4. des Bescheides erhält A für die Zeit der Beschlagnahme eine Entschädigung in Höhe von 4 €/m² monatlich. Die sofortige Vollziehung der Beschlagnahme und der Einweisung wurde angeordnet (Ziffer 5.). Zur Begründung der Eilbedürftigkeit verweist die Behörde auf den kurzfristigen Bedarf an Unterbringungsmöglichkeiten angesichts der bevorstehenden kalten Jahreszeit und den vom A angekündigten Abriss des Gebäudekomplexes auf seinem Grundstück. Die Tatbestandsvoraussetzungen der polizeilichen Generalklausel des § 11 des Polizeigesetzes des Landes L (PolG) seien gegeben. A könne auch als sog. Nichtstörer in Anspruch genommen werden. Hiergegen hat A beim zuständigen Verwaltungsgericht fristgerecht Klage erhoben und zugleich einen Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gestellt. Ihm geht es vor allem darum, dass vorerst keine Flüchtlinge auf seinem Grundstück untergebracht werden. A ist der Ansicht, dass die polizeiliche Generalklausel für einen derartig schwerwiegenden Grundrechtseingriff, wie die Beschlagnahme eines privaten Grundstücks, keine Anwendung finden kann. Zudem seien die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme eines Nichtstörers nicht erfüllt. Die Stadt verfüge über genügend eigene Möglichkeiten, die Flüchtlinge unterzubringen (z.B. Turnhallen), oder könne sich private Unterkünfte (wie Hotels, Herbergen) auf freiwilliger Basis verschaffen. Wie wird das Verwaltungsgericht über den Eilantrag des A entscheiden?

Bearbeitungshinweis: Das Land L hat von der Ermächtigung in § 68 Abs. 1 S. 2 VwGO Gebrauch gemacht, nicht aber von der in §§ 61 Nr. 3, 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Die Vorschriften des VwVfG des Landes L sind mit denen des VwVfG des Bundes identisch.

Lösung

Der Antrag des A hat Erfolg, soweit er zulässig und begründet ist.

Leitsätze

1. Im Hinblick auf den Grundsatz des Gesetzesvorbehaltes ist fraglich, ob der Gesetzgeber bei einer Ausgangslage, in der sich in einer Mehrzahl von Fällen eine Notlage bei der Beschaffung von menschenwürdigen Unterkünften für Flüchtlinge abzeichnet, verpflichtet ist, die Befugnis zur Beschlagnahme privaten Eigentums für die Flüchtlingsunterbringung hinsichtlich der Eingriffsvoraussetzungen im Einzelnen zu regeln (hier offen gelassen).

2. An die Zulässigkeit einer auf die polizeiliche Generalklausel gestützten Beschlagnahme privater Unterkünfte zur Unterbringung von Flüchtlingen, denen unmittelbar eine Obdachlosigkeit droht, sind wegen des damit verbundenen Eingriffs in das Eigentumsrecht des Grundstückseigentümers hohe Anforderungen zu stellen.

3. Die zuständige Ordnungsbehörde muss darlegen, dass ihr zur Abwendung der Obdachlosigkeit zum einen keine eigenen menschenwürdigen Unterkünfte zur Verfügung stehen und ihr zum anderen auch die Beschaffung geeigneter anderer Unterkünfte bei Dritten auf freiwilliger Basis nicht möglich ist.

4. Die Behörde hat im Rahmen ihrer Bemühungen zur Unterbringung von Obdachlosen nicht für eine wohnungsmäßige Voll- und Dauerversorgung, sondern lediglich für eine obdachmäßige Unterbringung zu sorgen. Es reicht grundsätzlich aus, wenn eine Unterkunft bereitgestellt wird, die vorübergehenden Schutz vor den Unbilden des Wetters bietet und Raum für die notwendigen Lebensbedürfnisse lässt.

(bearbeitete Leitsätze des Gerichts zu 1. – 3. und des Bearbeiters zu 4.)

A. Zulässigkeit des Eilantrags

I. Mangels aufdrängender Spezialzuweisung richtet sich die **Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs** nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO. Streitentscheidend sind Vorschriften des PolG und damit öffentlich-rechtliche Normen, sodass eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit gegeben ist. Diese ist nichtverfassungsrechtlicher Art und auch keinem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen, sodass der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist.

II. Die **statthafte Antragsart** richtet sich gemäß § 122 Abs. 1 i.V.m. § 88 VwGO nach dem Antragsbegehren. A will mit seinem Antrag erreichen, dass vorerst keine Flüchtlinge auf seinem Grundstück untergebracht werden. Dies könnte er mit einem Antrag nach § 80 Abs. 5 S. 1 Alt. 2 VwGO auf **Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung** seiner Klage erreichen. Ein solcher Antrag ist statthaft, wenn es um die **Suspendierung eines belastenden Verwaltungsakts** geht, bei dem Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung haben.

1. Bei der Beschlagnahmeverfügung der Ordnungsbehörde handelt es sich um einen den A belastenden **Verwaltungsakt** i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG, da in dem Bescheid die Beschlagnahme und die Unterbringung von Flüchtlingen auf seinem Grundstück angeordnet werden.

2. A hat bereits **Klage erhoben**, sodass es auf die Streitfrage, ob der Antrag nach § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO auch vor Erhebung der Anfechtungsklage möglich ist, nicht ankommt.

3. Die Klage des A gegen die Ordnungsverfügung hat zudem **keine aufschiebende Wirkung**, da die Ordnungsbehörde die sofortige Vollziehung der Verfügung gemäß § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO angeordnet hat.

Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der erhobenen Klage ist folglich statthaft.

III. Als Adressat eines belastenden Verwaltungsakts kann A geltend machen, möglicherweise in seinem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG verletzt zu sein, sodass er analog § 42 Abs. 2 VwGO **antragsbefugt** ist.

IV. Richtige **Antragsgegnerin** ist analog § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO die Stadt L als Rechtsträgerin der handelnden Ordnungsbehörde.

V. A ist als natürliche Person gemäß § 61 Nr. 1 Alt. 1 VwGO **beteiligtenfähig** und gemäß § 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO **prozessfähig**. Die Stadt L ist als juristische Person gemäß § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO beteiligtenfähig. Sie wird gemäß § 62 Abs. 3 VwGO vertreten.

VI. Auch das **allgemeine Rechtsschutzbedürfnis** für den Antrag ist gegeben. Die in der Hauptsache erhobene Anfechtungsklage ist nicht offensichtlich unzulässig, da sie fristgemäß erhoben wurde und es einer vorherigen erfolglosen Durchführung eines Vorverfahrens nach § 68 Abs. 1 S. 2 VwGO i.V.m. Landesrecht nicht bedurfte. Aus einem Umkehrschluss aus § 80 Abs. 6 S. 1 VwGO ergibt sich, dass es eines vorherigen Aussetzungsantrages bei der Behörde nach § 80 Abs. 4 VwGO ebenfalls nicht bedurfte.

Der Antrag ist zulässig.

B. Begründetheit des Eilantrags

Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist begründet, wenn die Anordnung der sofortigen Vollziehung formell rechtswidrig ist und/oder im Rahmen einer umfassenden Güter- und Interessenabwägung davon auszugehen ist, dass das Interesse des Antragstellers an der Aussetzung der Vollziehung (sog. Aussetzungsinteresse) das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung (sog. Vollziehungsinteresse) überwiegt.

Ausführlich zu der Streitfrage AS-Skript VwGO [2015], Rn. 636 ff.

I. Zunächst müsste die **Vollziehungsanordnung in formeller Hinsicht** rechtmäßig sein. Mit der Ordnungsbehörde hat die nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO **zuständige** Behörde die sofortige Vollziehung angeordnet. Einer gesonderten **Anhörung** analog § 28 LVwVfG bedurfte es mangels Regelungslücke nicht, da § 80 Abs. 3 VwGO die verfahrensrechtlichen Anforderungen der Vollziehungsanordnung abschließend bestimmt. Für das in dieser Vorschrift geregelte **Begründungserfordernis** ist eine auf den **konkreten Einzelfall** abstellende Darlegung des besonderen öffentlichen Interesses erforderlich, dass ausnahmsweise die sofortige Vollziehung notwendig ist und dahinter das Interesse des Betroffenen zurücktreten muss. An die Begründung sind indes keine übermäßig hohen Anforderungen zu stellen.

VG Lüneburg: „[4] ... Die von der Antragsgegnerin gegebene Begründung genügt diesen Anforderungen. Sie legt für den **Einzelfall das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der Beschlagnahme dar**, indem sie auf den kurzfristigen Bedarf an Unterbringungsmöglichkeiten angesichts der bevorstehenden kalten Jahreszeit und den vom Antragsteller angekündigten Abriss des Gebäudekomplexes auf seinem Grundstück verweist.“

II. Die **Interessenabwägung** zwischen dem Aussetzungs- und dem Vollziehungsinteresse richtet sich in erster Linie nach den **Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache**. Das Aussetzungsinteresse überwiegt danach jedenfalls dann, wenn sich der angefochtene Verwaltungsakt nach summarischer Prüfung als rechtswidrig erweist und der Antragsteller dadurch in seinen Rechten verletzt ist.

1. Ermächtigungsgrundlage für die Beschlagnahme des Grundstücks könnte die Standardmaßnahme der Sicherstellung gemäß **§ 26 Nr. 1 PolG** sein. Nach dieser Vorschrift kann die Behörde eine Sache sicherstellen, um u.a. eine gegenwärtige Gefahr abzuwehren.

OVG Nds: [17] ... Eine besondere Befugnisnorm, auf die die Beschlagnahme des Grundstücks des Antragstellers zur Unterbringung von Flüchtlingen gestützt werden könnte, ist nicht ersichtlich. **Eine Inanspruchnahme des streitgegenständlichen Grundstücks auf der Grundlage des § 26 Nr. 1 Nds. SOG scheidet aus.** Nach dieser Vorschrift kann die Gefahrenlage in einer Eigenschaft der sicherzustellenden Sache begründet sein. Sie kann sich auch aus dem Verhalten des Besitzers der Sache ergeben (...). Beide Voraussetzungen liegen hier nicht vor, da weder von der Sache – hier dem Grundstück – noch von deren Gewahrsamsinhaber – hier dem Antragsteller – eine gegenwärtige Gefahr ausgeht.“

2. Ermächtigungsgrundlage für die Beschlagnahmeanordnung könnte daher die polizei-/ordnungsrechtliche Generalklausel des **§ 11 PolG** sein. Danach können die Verwaltungsbehörden die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine Gefahr abzuwehren.

a) Zweifel könnten an der **Anwendbarkeit der Generalklausel** bestehen. Auch wenn allgemein anerkannt ist, dass „unbenannten“ Gefahrenlagen mit der Generalklausel begegnet werden kann, so sind ihrer Anwendbarkeit bei Grundrechtseingriffen im Hinblick auf den **Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes** (als Ausprägung der Gesetzesbindung der Verwaltung, Art. 20 Abs. 3 GG) Grenzen gesetzt.

OVG Nds: „[20] Zwar ist es Sache des Gesetzgebers, im Hinblick auf den jeweiligen Lebensbereich darüber zu entscheiden, ob, mit welchem Schutzniveau und auf welche Weise Situationen entgegengewirkt werden soll, die nach seiner Einschätzung zu Schäden führen können (...). Er darf deshalb einen Sachverhalt auch durch Generalklauseln regeln (...). Enge Grenzen sind dem Gesetzgeber jedoch dann gesetzt, wenn die Generalklausel als Grundlage für einen Eingriff in ein Grundrecht dienen soll (...).“

Zur formellen Rechtmäßigkeit der Anordnung sofortiger Vollziehung siehe AS-Skript VwGO [2015], Rn. 662 ff.

§ 26 PolG Sicherstellung

Die Verwaltungsbehörden und die Polizei können eine Sache sicherstellen,

1. um eine gegenwärtige Gefahr abzuwehren,
2. um die Eigentümerin oder den Eigentümer oder die Person, die rechtmäßig die tatsächliche Gewalt innehat, vor Verlust oder Beschädigung einer Sache zu schützen oder
3. ...

§ 11 PolG Allgemeine Befugnisse

Die Verwaltungsbehörden und die Polizei können die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine Gefahr abzuwehren, soweit nicht die Vorschriften des Dritten Teils die Befugnisse der Verwaltungsbehörden und der Polizei besonders regeln.

Intensive und nicht nur kurzfristig wirkende Grundrechtseingriffe muss der Gesetzgeber grundsätzlich als solche ausdrücklich – etwas in Form von Standardmaßnahmen – regeln. Bei derartig weitreichenden Eingriffsfolgen ist die polizei-/ordnungsrechtliche Generalklausel nicht geeignet, Maßnahmen dauerhaft zu rechtfertigen.

b) Die Stadt L verzeichnet in den vergangenen Monaten, wie viele andere Kommunen, einen stetig anwachsenden, nicht nachlassenden Zustrom von Flüchtlingen. Nach ihren Angaben ist sie ohne Inanspruchnahme des Eigentums des A im Wege der Beschlagnahme nicht in der Lage, sämtliche zu erwartenden Flüchtlinge unterzubringen. Diese Begründung deutet darauf hin, dass mit der hier in Rede stehenden Maßnahme **nicht eine sich der Typisierung entziehende**, im konkreten Einzelfall drohende Gefahr der Obdachlosigkeit beseitigt werden soll, sondern die Beschlagnahme dem Ziel dient, für eine Vielzahl von Fällen eine sich abzeichnende Notlage bei der Beschaffung von menschenwürdigen Unterkünften für Flüchtlinge abzuwenden.

OVG Nds: „[21] Es stellt sich im Hinblick auf den **Grundsatz des Gesetzesvorbehalts** die Frage, ob bei einer solchen Ausgangslage, in der sich nicht nur die Antragsgegnerin, sondern zahlreiche andere Kommunen befinden, **der Landesgesetzgeber gefordert ist**, die Befugnis zur Beschlagnahme bzw. Sicherstellung von Räumlichkeiten für die Flüchtlingsunterbringung hinsichtlich der Eingriffsvoraussetzungen näher zu umschreiben, um damit der Verpflichtung, wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen, zu genügen. ...“

Vgl. § 26 a BremPolG i.d.F. des Gesetzes vom 20.10.2015 (BremGBI. S. 464) und § 14 a HmbSOG i.d.F. des Gesetzes vom 02.10.2015 (HmbGVBl. S. 245), vgl. dazu die Schlussbemerkung.

Das NdsOVG hat die Bedenken gegen die Anwendbarkeit der Generalklausel dahin stehen lassen, weil ungeachtet dessen die Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme des A nicht vorlagen.

Nach a.A. ist auf die Vorschriften über Sicherstellung bzw. Beschlagnahme zurückzugreifen (vgl. Fischer NVwZ 2015, 1644, 1645 m.w.N.). § 27 Abs. 3 S. 2 SächsPolG spricht ausdrücklich von einer Beschlagnahme „von leerstehendem Wohnraum zur Beseitigung oder Verhinderung von Obdachlosigkeit“. Allgemein zur Obdachloseneinweisung vgl. AS-Skript Verwaltungsrecht AT 2 [2015], Rn. 422 ff.

c) Dafür, dass der Gesetzgeber der vorliegenden Gefahrenlage durch eine **spezifische Ermächtigungsgrundlage** begegnen kann und muss, könnte zudem sprechen, dass die Länder Bremen und Hamburg in ihren Polizeigesetzen zwischenzeitlich jeweils eigenständige Standardermächtigungen für die Sicherstellung privater Grundstücke und Gebäude zur Bewältigung des Problems der Flüchtlingsunterbringung geregelt haben, durch die im Hinblick auf den mit der Maßnahme verbundenen Grundrechtseingriff die Tatbestandsvoraussetzungen sowie die erforderlichen Begleitmaßnahmen und Rechtsfolgen im Einzelnen normativ hinreichend bestimmt werden. Dies ist bei der polizeilichen Generalklausel gerade nicht der Fall.

d) Wenn man deswegen die Generalklausel als Ermächtigungsgrundlage zur Abwehr der vorliegenden spezifischen Gefahr nicht als ausreichend erachtet, ist gleichwohl anerkannt, dass die Vorschrift für einen **Übergangszeitraum** als Rechtsgrundlage angewendet werden kann, wenn sonst ein Zustand eintreten würde, der der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde als die vorübergehende Hinnahme materiell rechtfertigungsfähiger, gesetzlich aber nicht ausreichend legitimierter Eingriffe (sog. **Chaosgedanke**).

Ermächtigungsgrundlage ist daher (zumindest für eine Übergangszeit) die polizei-/ordnungsrechtliche Generalklausel in § 11 PolG.

3. Die Verfügung müsste **formell rechtmäßig** ergangen sein. Mit der Ordnungsbehörde hat die sachlich und örtlich **zuständige Behörde** gehandelt. Eine **Anhörung** nach § 28 LVwVfG wurde ordnungsgemäß durchgeführt. Bedenken gegen die Einhaltung der Formvorschriften der §§ 37, 39 LVwVfG bestehen nicht, insbesondere ist der Bescheid ordnungsgemäß begründet worden.

4. Die **materielle Rechtmäßigkeit** der Verfügung fordert insbesondere die Erfüllung des Gefahrentatbestandes und die Verantwortlichkeit des A.

a) Nach § 11 PolG kann die Behörde die notwendigen Maßnahmen treffen, wenn eine **Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung** vorliegt.

aa) Hier könnte das Schutzgut der **öffentlichen Sicherheit** betroffen sein. Dies umfasst die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, die subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie die Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates. Den Flüchtlingen droht eine **unfreiwillige Obdachlosigkeit**. Angesichts der drohenden Kälte in den Wintermonaten sind Leib und Leben der Flüchtlinge i.S.d. Art. 2 Abs. 2 GG betroffen. Die drohende Obdachlosigkeit stellt zudem – wegen der fehlenden räumlichen Rückzugsmöglichkeiten – einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG dar. Ohne räumlichen Schutz wäre auch das Eigentum der Flüchtlinge i.S.d. Art. 14 Abs. 1 GG gefährdet. Wegen der fehlenden familiären Lebensgemeinschaft droht zudem ggf. eine Verletzung des Art. 6 Abs. 1 GG. Damit sind die subjektiven Rechte der Flüchtlinge und ihre Rechtsgüter betroffen.

bb) Für diese Schutzgüter muss eine **Gefahr** drohen. Eine (konkrete) Gefahr liegt vor, wenn in dem zu beurteilenden konkreten Einzelfall in überschaubarer Zukunft mit dem Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden kann. Der Anlass zum Handeln der Ordnungsbehörde muss sich mithin aus einem konkreten, nach Ort und Zeit bestimmten oder bestimmbar Sachverhalt ergeben.

OVGNds: „[23] ... Die Antragsgegnerin hat in ausreichendem Umfang dargelegt, dass sie in absehbarer Zeit eine bisher nicht bestimmte bzw. näher bestimmbare Zahl von Flüchtlingen aufnehmen muss, für deren Unterbringung sie zuständig ist. Zur Annahme einer **hinreichenden Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts** ist im Rahmen des einfachen Gefahrenbegriffs – im Gegensatz zu den gesteigerten Anforderungen an das Merkmal der Gegenwärtigkeit – nicht die Feststellung erforderlich, welche und wie viel Personen zu welcher Zeit von der Antragsgegnerin als von Obdachlosigkeit bedrohte Flüchtlinge unterzubringen sind.“

Damit liegt der Gefahrentatbestand vor.

b) Weiterhin muss A für die drohende Obdachlosigkeit der Flüchtlinge **verantwortlich**, also Störer sein. Da eine Handlungs- bzw. Zustandshaftung des A von vornherein ausscheidet, käme allenfalls eine Inanspruchnahme des A als „Nichtstörer“ bzw. „Notstandspflichtiger“ i.S.d. § 8 PolG in Betracht.

aa) Dann muss zunächst eine **gegenwärtige erhebliche Gefahr** vorliegen.

(1) Erheblich ist eine Gefahr, wenn ein bedeutsames Rechtsgut bedroht ist. Durch die drohende (unfreiwillige) Obdachlosigkeit sind, insbesondere angesichts des bevorstehenden Winters, Leib und Leben der Flüchtlinge, mithin bedeutsame Rechtsgüter, gefährdet.

(2) Eine Gefahr ist **gegenwärtig**, wenn die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder diese Einwirkung unmittelbar oder in allernächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit bevorsteht.

(a) Das VG Lüneburg hat das Vorliegen einer derartigen Gefahrenlage bejaht.

VG Lüneburg: „[13] ... Es ist nicht erforderlich, dass diejenigen Personen, denen Obdachlosigkeit droht, bereits individualisierbar sind. Ausreichend ist vielmehr, dass mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die konkret zu erwartenden Flüchtlinge von Obdachlosigkeit betroffen wären. Angesichts der großen Anzahl an Flüchtlingen, die in den nächsten Monaten die Antragsgegnerin erreichen werden, ist auch davon auszugehen, dass ihnen Obdachlosigkeit in allernächster Zeit droht. ... Da es nicht lediglich um die Unterbringung einzelner Personen geht, sind ggf. umfangreichere Maßnahmen zur Gefahrenabwehr notwendig. Daher dürfen nach Auffassung der Kammer in einer solchen Situation keine überhöhten Anforderungen an die zeitliche Komponente gestellt werden. Denn zur angemessenen Unterbringung einer Vielzahl an Flüchtlingen sind ggf. erhebliche Vorberei-

§ 8 PolG Inanspruchnahme nichtverantwortlicher Personen

(1) Die Verwaltungsbehörden und die Polizei können Maßnahmen gegen andere Personen als die nach § 6 oder § 7 Verantwortlichen richten, wenn

1. eine gegenwärtige erhebliche Gefahr abzuwehren ist,
2. Maßnahmen gegen die nach § 6 oder § 7 Verantwortlichen nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen,
3. die Verwaltungsbehörde oder die Polizei 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.

(2) ...

Zum Landesrecht vgl. § 9 PolG BW; Art. 9 Abs. 3 LStVG Bay; § 16 ASOG Bln; § 18 Bbg OBG; § 7 Brem PolG; § 10 Hmb SOG; § 9 HSOG; § 71 SOG M-V; § 8 Nds SOG; § 19 OBG NRW; § 7 POG RP; § 6 SPolG; § 7 SächsPolG; § 10 SOG LSA; § 220 LVwG SH; § 13 Thür OBG

tungs- und Umbaumaßnahmen notwendig. Es genügt somit den Anforderungen des § 8 Abs. 1 Nr. 1 Nds. SOG, wenn die Antragsgegnerin Maßnahmen zur Abwehr der Gefahr so rechtzeitig angeht, dass die Gefahr wirksam bekämpft werden kann. Sie muss nicht abwarten, bis Flüchtlinge ankommen, für die keine Unterkunft mehr zur Verfügung steht, und so das Risiko eingehen, dass Maßnahmen der Gefahrenabwehr zu diesem Zeitpunkt zu spät kämen. ...“

(b) Nach Auffassung des OVG ist die Gefahr dagegen **nicht gegenwärtig**.

OVG Nds: „[27] Eine derartige Gefahrenlage steht unter Berücksichtigung des genannten gesteigerten Wahrscheinlichkeitsmaßstabes **auch nicht in allernächster Zeit bevor**. Dies ergibt sich zum einen wiederum daraus, dass das Gebäude auf dem beschlagnahmten Grundstück erst noch kosten- und zeitintensiv hergerichtet werden muss. Zum anderen nimmt die Antragsgegnerin nach ihrem eigenen Vorbringen das Grundstück des Antragstellers lediglich im Rahmen ihres Konzeptes zur dezentralen Unterbringung von in Zukunft bis Ende nächsten Jahres ihr vom Land zugewiesenen Flüchtlingen in Anspruch. Ob und wann das Gebäude des Antragstellers für die Unterbringung von Flüchtlingen genutzt werden soll, ist ... offen. Der Senat verkennt nicht, dass unter den gegebenen Umständen eine Gefahren- und Risikoversorge sinnvoll und notwendig ist. Maßnahmen zur **Gefahrenvorsorge** sind jedoch von der Generalklausel des § 11 Nds. SOG nicht gedeckt, sondern bedürfen einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung im allgemeinen oder besonderen Gefahrenabwehrrecht.“

Voraussetzungen für die Inanspruchnahme nichtverantwortlicher Personen

- erhöhte Anforderungen an die Gefahrennähe und an das gefährdete Schutzgut
- Maßnahmen gegen Störer nicht möglich oder nicht erfolgsversprechend
- Staat ist zur Gefahrenabwehr nicht in der Lage (sog. Notstand)
- keine unzumutbare Eigengefährdung des Nichtstörers

bb) Gemäß **§ 8 Abs. 1 Nr. 2 PolG** darf die Inanspruchnahme des Handlungs- bzw. Zustandsstörers nicht möglich sein oder keinen Erfolg versprechen. Verantwortlich für die drohende Obdachlosigkeit dürften die Flüchtlinge selbst sein. Da diese aber i.d.R. nicht in der Lage sind, sich selbst eine angemessene Unterkunft zu besorgen, scheidet eine Inanspruchnahme der Flüchtlinge von vornherein aus.

cc) § 8 Abs. 1 Nr. 3 PolG setzt voraus, dass die Behörde die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch Beauftragte abwehren kann. An die Zulässigkeit von Beschlagnahmen von Grundstücken Privater zur Unterbringung von Flüchtlingen, denen die Obdachlosigkeit droht, sind wegen des damit verbundenen Eingriffs in das Eigentumsrecht der Grundstückseigentümer gemäß Art. 14 Abs. 1 GG hohe Anforderungen zu stellen.

OVG Nds: „[30] ... Deshalb muss ... die zuständige Ordnungsbehörde in sachlicher Hinsicht bei der Inanspruchnahme privaten Eigentums zur Einweisung von Obdachlosen im Einzelnen darlegen, dass ihr **zum einen keine gemeindeeigenen Unterkünfte zur Verfügung stehen** und ihr **zum anderen auch die Beschaffung geeigneter anderer Unterkünfte bei Dritten nicht zeitnah möglich** ist. In zeitlicher Hinsicht ist eine Beschlagnahme nicht auf Dauer, sondern lediglich für einen kurzen Zeitraum möglich, währenddessen sich die Ordnungsbehörde nachhaltig und nachweisbar um eine Unterbringungsalternative zu bemühen hat. In beiderlei Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass die zuständige Behörde lediglich für eine Unterbringung des von Obdachlosigkeit Betroffenen zu sorgen hat, **die den Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft genügt**. (...)“

(1) Sollte die Stadt zum derzeitigen Zeitpunkt dringend Unterkunftsplätze für Flüchtlinge benötigen, so ist zu bedenken, dass sie einen etwaigen Fehlbedarf gegenwärtig nicht durch Inanspruchnahme des Gebäudes des A decken könnte, weil das Gebäude **in einem zeitlichen Rahmen von mehreren Wochen erst wieder bezugsfertig gemacht werden müsste**. Außerdem hat die Stadt das Gebäude des A mit dem streitgegenständlichen Bescheid nur für insgesamt sechs Monate beschlagnahmt, sodass sie es Anfang April 2016 ohnehin wieder an diesen herausgeben müsste.

(2) Für den Fall der Erschöpfung sämtlicher Kapazitäten ist die Stadt verpflichtet, auch **kurzfristig anderweitige eigene Einrichtungen zur Flüchtlingsunterbringung herzurichten**. In Betracht kommt vor allem die Nutzung von Turnhallen, die aufgrund ihrer Anzahl, Größe und dem Vorhandensein sanitärer Anlagen als gut geeignet für die Unterbringung von Flüchtlingen erscheinen.

OVG Nds: „[33] ... Soweit die Antragsgegnerin in ihrer Beschwerdebegründung weiter ausführt, dass die Heranziehung von Turnhallen keine der Inanspruchnahme des Gebäudes des Antragstellers vorrangige Maßnahme sei, ist das Verwaltungsgericht diesem Ansatz zu Recht nicht gefolgt. Das Verwaltungsgericht und auch der Senat verkennen nicht, dass die Beherbergung von Flüchtlingen in einer Turn- oder Sporthalle gewichtige Nachteile mit sich bringt. Eine solche Nutzung wäre aber für **einen begrenzten Zeitraum hinzunehmen**, da die zuständige Behörde zur Abwehr der Gefahr einer akuten Obdachlosigkeit nicht eine wohnungsmäßige Vollversorgung zu gewährleisten hat, sondern die Maßnahme darauf gerichtet sein muss, den von Obdachlosigkeit bedrohten Personen vorübergehend eine **den Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung genügende Unterkunft zu stellen**.“

(3) Um die Inanspruchnahme privater Grundstücke für die Unterbringung von Flüchtlingen zu rechtfertigen, müssten zudem die Möglichkeiten zur Beschaffung privater Unterkünfte **auf freiwilliger Basis** ausgeschöpft sein. In Betracht kommt u.a. die Anmietung von Schullandheimen, Jugendherbergen, Hotels und Ferienwohnungen.

OVG Nds: „[36] ... Aber selbst wenn in den **privaten Unterkünften zum Teil nur wenige Flüchtlinge für einen begrenzten Zeitraum beherbergt werden könnten**, wäre der damit verbundene organisatorische und finanzielle Aufwand von der Antragsgegnerin hinzunehmen. Wirtschaftspolitische Erwägungen wie der Gesichtspunkt der Attraktivität des Tourismusstandortes Lüneburg sind nicht geeignet, die zwangsweise Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Dritter zu rechtfertigen.“

Die Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme des A als Nichtstörer sind daher nicht erfüllt. Die Verfügung erweist sich als rechtswidrig und verletzt A in seinem Eigentumsrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG. Daher überwiegt das Aussetzungsinteresses des A das öffentliche Vollzugsinteresse.

Ergebnis: Das Verwaltungsgericht wird die aufschiebende Wirkung der Klage des A gegen die Ordnungsverfügung wiederherstellen.

Hamburg und Bremen haben auf den erhöhten Bedarf an Flüchtlingsunterkünften reagiert und ihre Polizeigesetze um eine neue Standardmaßnahme erweitert, die den Behörden die Möglichkeit verschafft, privaten Wohnraum für die Unterbringung von Flüchtlingen sicherzustellen, wobei sich die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschriften im Hinblick auf Art. 14 GG stellt. Die Maßnahmen sind bis zum 31.03.2017 befristet. Nach Ansicht des OVG Lüneburg scheint die polizeiliche Generalklausel für einen derartig gravierenden Eingriff in das Eigentum nicht auszureichen. Die Obdachlosen-einweisung gilt als Schulfall, um sich die (engen) Voraussetzungen einer Notstandsanspruchnahme anzueignen. Mit dem Zustrom von Flüchtlingen aus Krisengebieten gewinnt diese Problematik wieder an Aktualität. Sowohl das VG als auch das OVG haben deutlich gemacht, dass der Staat alle Möglichkeiten der Unterbringung ausschöpfen muss, bevor er Gebäude oder Wohnungen Privater durch Bescheid „beschlagnahmt“. Demnach müssen Wohnungseigentümer zurzeit i.d.R. nicht befürchten, dass zur Unterbringung von Flüchtlingen auf privaten Wohnraum zugegriffen wird.

RA Frank Hansen

Da dies die Beschlagnahme wie die Einweisung betrifft, hat das OVG nicht zwischen den einzelnen Maßnahmen differenziert.