

Gutachten
zur ordnungsbehördlichen Beschlagnahme von
Wohnungen als Maßnahme gegen Obdachlosigkeit

Gliederung

- I. Auftrag
- II. Gutachten
 - A. Frage 1: Beschlagnahme von Wohnungen als Maßnahme gegen Obdachlosigkeit
 - 1. Sicherstellung gemäß § 38 ASOG
 - 2. Beschlagnahme auf der Grundlage von § 17 ASOG
 - a. Obdachlosigkeit als Gefahr für die öffentliche Sicherheit
 - b. Wohnungseigentümer als Adressaten von Maßnahmen zur Beseitigung von Obdachlosigkeit
 - c. Pflichtgemäßes Ermessen und Verhältnismäßigkeit
 - 3. Beschlagnahme zur Verhinderung drohender Obdachlosigkeit
 - 4. Folgen der Beschlagnahme
 - B. Frage 2: Ordnungsrechtliche Beschlagnahme bei Kündigungen gegenüber schutzbedürftigen Personen
 - C. Frage 3: Ordnungsrechtliche Beschlagnahme bei Kündigungen von sogenannten Trägerwohnungen
 - D. Ergebnisse

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer Bitte der Fraktion Die Linke mit der Erstellung eines Gutachtens zur ordnungsbehördlichen Beschlagnahme von Wohnungen als Maßnahme gegen Obdachlosigkeit beauftragt.

Es sollen folgende Fragen geprüft werden:

1. Unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Rechtsfolgen lässt sich nach der derzeit geltenden Rechtslage in Berlin eine ordnungsrechtliche Sicherstellung von Wohnungen zur Verhinderung oder Beendigung von Obdachlosigkeit vornehmen?
2. Unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Rechtsfolgen ist insbesondere eine ordnungsrechtliche Sicherstellung von bewohnten Wohnungen im Falle der Kündigung möglich, wenn sich die Kündigung gegen besonders schutzbedürftige Personengruppen richtet, bei denen wegen spezifischer sozialen und persönlichen Problemlagen (z. B. Menschen mit Behinderungen, Pflegebedürftige, Transferleistungsbeziehende, Geringverdiener und Geringverdienerinnen) die Kündigung eine soziale Härte bedeuten würde und die Gefahr von Wohnungslosigkeit deutlich erhöht ist?
3. Unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Rechtsfolgen ist insbesondere eine ordnungsrechtliche Sicherstellung von sogenannten Trägerwohnungen, die von freien Trägern der Wohlfahrtspflege angemietet werden und im Rahmen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen bzw. im Rahmen der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gem. SGB XII besonders schutz- und hilfebedürftigen Menschen ein selbstbestimmtes Leben außerhalb einer stationären Einrichtung ermöglichen, möglich? (vgl. Beschluss der Bezirksverordnungsversammlung Friedrichshain-Kreuzberg vom 28.11.2018 – <https://www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg/politik-und-verwaltung/bezirksverordnetenversammlung/online/voo2o.asp?VOLFDNR=8800>)

II. Gutachten

A. Frage 1: Beschlagnahme von Wohnungen als Maßnahme gegen Obdachlosigkeit

1. Sicherstellung gemäß § 38 ASOG

Zunächst ist zu prüfen, welche Maßnahmen die zuständigen Ordnungsbehörden, also gemäß § 2 Abs. 2 ASOG¹ und Nr. 19 ZustKatOrd² die Bezirksämter, zur Beendigung einer bestehenden Obdachlosigkeit treffen können.

In Betracht kommt eine Sicherstellung gemäß § 38 ASOG. Nach § 38 Nr. 1 ASOG können Ordnungsbehörden und Polizei eine Sache sicherstellen, um eine gegenwärtige Gefahr abzuwehren. Man könnte hieraus folgern, die Inanspruchnahme privater Wohnungen zur Einweisung von Obdachlosen sei in Form einer Sicherstellung möglich. Sicherstellung bedeutet aber die amtliche Verwahrung einer Sache, von der eine Gefahr ausgeht oder die im Interesse des Berechtigten gesichert werden soll.³ Dagegen liegt keine Sicherstellung vor, wenn eine Sache in Anspruch genommen wird, um mit ihrer Hilfe eine anderweitig bestehende Gefahr abzuwehren.⁴

Die Inanspruchnahme von Wohnungen erfolgt nicht, weil von ihnen eine Gefahr ausgeht. Auch unterliegen sie keiner amtlichen Verwahrung. Der Eigentümer behält die Verfügungsgewalt über seine Wohnung, er ist lediglich verpflichtet, ihre Benutzung durch die eingewiesenen Personen zu dulden. Somit kann die Inanspruchnahme einer privaten Wohnung zur Unterbringung von Obdachlosen nicht als Sicherstellung im Sinne des § 38 ASOG eingestuft werden.

¹ Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln) in der Fassung vom 11. Oktober 2006 (GVBl. S. 930), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. März 2018 (GVBl. S. 186).

² Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben, Anlage zu § 2 Abs. 4 Satz 1 ASOG.

³ Rachor, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Teil E Rn. 667 ff.; Dombert, Flüchtlingsunterbringung und Ordnungsbehördenrecht, LKV 2015, S. 529, 530.

⁴ Knappe/Schönrock, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, Kommentar, 11. Aufl. 2016, § 38 Rn. 3; a. A. z. B. Götz/Geis, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 16. Aufl. 2017, § 8 Rn. 68.

2. Beschlagnahme auf der Grundlage von § 17 ASOG

Als Grundlage für die Inanspruchnahme privater Wohnungen, also für eine ordnungsbehördliche Beschlagnahme⁵ von Wohnungen, kommt § 17 Abs. 1 ASOG in Betracht. Nach dieser Vorschrift können Ordnungsbehörden und Polizei die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Fall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, soweit keine speziellen Vorschriften für bestimmte Maßnahmen bestehen.

a. Obdachlosigkeit als Gefahr für die öffentliche Sicherheit

Zu prüfen ist, ob Obdachlosigkeit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt. Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit sind die objektive Rechtsordnung, die Rechte des Einzelnen sowie die Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und sonstiger Träger von Staatsgewalt.⁶ Durch Obdachlosigkeit ist bei den Personen, die ohne eine Unterkunft auskommen müssen, ihr Recht auf körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 GG⁷ gefährdet⁸, da sie gezwungen sind, sich Wind, Regen und Kälte auszusetzen. Daneben wird die Auffassung vertreten, auch die Menschenwürde der Obdachlosen sei tangiert.⁹ Die Ordnungsbehörden können somit gemäß § 17 Abs. 1 ASOG die notwendigen Maßnahmen treffen, um die Obdachlosigkeit zu beenden. Anzumerken ist, dass eine Gefahr im Sinne des § 17 Abs. 1 ASOG nur bei unfreiwilliger Obdachlosigkeit vorliegt. Verzichtet jemand freiwillig auf eine feste Unterkunft und lebt aufgrund seiner eigenen Entscheidung auf der Straße, so ist dieses Verhalten grundsätzlich als Ausübung der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG anzusehen, die vom Staat toleriert werden muss.¹⁰ Die Gefahren für die Gesundheit, die eine solche Lebensweise mit sich bringt, stellen in diesem Fall eine Form der freiwilligen Selbstgefährdung dar und rechtfertigen kein staatliches Einschreiten.

⁵ Diese Form der Beschlagnahme ist zu unterscheiden von der Beschlagnahme nach Maßgabe von § 94 Abs. 2 StPO, die im Rahmen eines Strafverfahrens zur Sicherstellung von Beweisen erfolgt.

⁶ Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2017, Rn. 79; Götz/Geis (Fn. 4), § 4 Rn. 3; vgl. Knappe/Schönrock (Fn. 4), § 1 Rn. 15 ff.

⁷ Grundgesetz vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347).

⁸ OVG Lüneburg, NJW 2010, S. 1094, 1095; OVG Berlin, NJW 1980, S. 2484 ff.; Götz/Geis (Fn. 4), § 4 Rn. 23; Gusy (Fn. 6), Rn. 343.

⁹ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2018, Rn. 325; Ruder, Die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen, NVwZ 2012, S. 1283, 1287.

¹⁰ Ruder, Die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen, NVwZ 2012, S. 1283, 1284.

b. Wohnungseigentümer als Adressaten von Maßnahmen zur Beseitigung der Obdachlosigkeit

Maßnahmen zur Gefahrenabwehr sind gemäß § 13 ASOG im Regelfall gegen den Störer, also den Verursacher der Gefahr, zu richten. Ein Wohnungseigentümer, der eine Kündigung vornimmt und dadurch die Obdachlosigkeit des Mieters faktisch verursacht, wird dadurch nicht zum Störer im Sinne von § 13 ASOG, da er durch die Kündigung ein Gestaltungsrecht ausübt, das ihm nach der Rechtsordnung zusteht.¹¹ Verursacher der Gefahr ist der Obdachlose selbst. Seine ordnungsrechtliche Einordnung als Störer erfolgt dabei ohne Berücksichtigung eines möglichen Verschuldens. Als Störer ist der Obdachlose verpflichtet, durch intensive eigene Bemühungen um eine Unterkunft selbst zu beseitigen. Gelingt ihm dies nicht, kommt die Inanspruchnahme privater Wohnungseigentümer gemäß § 16 Abs. 1 ASOG in Betracht, sofern die in Absatz 1 Nr. 1 bis 4 enthaltenen Voraussetzungen der Inanspruchnahme (auch als polizeilicher Notstand bezeichnet) erfüllt sind.

Gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 1 ASOG muss eine gegenwärtige erhebliche Gefahr anzunehmen sein. Damit sind die Eingriffsvoraussetzungen gegenüber § 17 Abs. 1 ASOG verschärft. Die Gefahr im Sinne von § 17 Abs. 1 ASOG ist eine Sachlage, die bei ungehindertem Fortlauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führen wird.¹² Bei der gegenwärtigen erheblichen Gefahr gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 1 ASOG muss die Sachlage ein sofortiges Eingreifen erfordern, damit der Schaden nicht eintritt. Ferner muss die Gefahr einem bedeutsamen Rechtsgut drohen.¹³ Ist eine Person obdachlos geworden, liegt damit bereits eine akute Gefährdung ihrer Gesundheit, also eines bedeutenden Rechtsgutes, vor, sodass der Tatbestand des § 16 Abs. 1 Nr. 1 ASOG erfüllt ist.

Gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 2 ASOG dürfen Maßnahmen gegen den Störer nicht oder nicht rechtzeitig möglich sein oder keinen Erfolg versprechen. Da eine Verfügung zur Beendigung der Obdachlosigkeit gegen eine unfreiwillig obdachlos gewordene Person, die erkennbar nicht in der Lage ist, sich selber eine Unterkunft zu verschaffen, sinnlos wäre, liegt auch diese Voraussetzung für die Inanspruchnahme Dritter vor.

¹¹ Gusy (Fn. 6), Rn. 344; Götz/Geis (Fn. 4), § 10 Rn. 12.

¹² Knape/Schönrock (Fn. 4), § 17 Rn. 22.

¹³ Knape/Schönrock (Fn. 4), § 17 Rn. 51.

Gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 3 ASOG dürfen die Behörden nicht in der Lage sein, die Gefahr selbst oder durch Beauftragte abzuwehren. Im Hinblick auf die Beseitigung von Obdachlosigkeit bedeutet dies, dass die Behörden gehalten sind, den betroffenen Personen mit eigenen Mitteln eine Unterkunft zu verschaffen, bevor sie Dritte in Anspruch nehmen.¹⁴ In Betracht kommt hierbei insbesondere die Unterbringung in Obdachlosenheimen oder sonstigen öffentlichen Gebäuden und die Anmietung von geeigneten Räumlichkeiten.

Gemäß § 16 Abs. 4 ASOG müssen die betroffenen Personen ohne erhebliche eigene Gefährdung oder Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden können. Diese Regelung dürfte bei der Beschlagnahme von Wohnungen nur in Ausnahmefällen relevant werden, etwa wenn ein Vermieter seinen Mieter wegen dessen aggressiven Verhaltens gekündigt hat und die Behörde beabsichtigt, den obdachlos gewordenen Mieter wieder in seine frühere Wohnung einzuweisen.

Eine weitere Einschränkung einer Inanspruchnahme von Wohnungseigentümern besteht gemäß § 16 Abs. 2 ASOG. Hiernach dürfen Maßnahmen gegen nicht verantwortliche Personen nur aufrechterhalten werden, solange die Abwehr der Gefahr nicht auf andere Weise möglich ist. Die Beschlagnahme ist also aufzuheben, sobald die Ordnungsbehörde in der Lage ist, die Obdachlosen anderweitig unterzubringen, etwa in frei gewordenen Räumlichkeiten oder in angemieteten oder angekauften Wohncontainern.

c. Pflichtgemäßes Ermessen und Verhältnismäßigkeit

Die Behörden müssen die Maßnahmen zur Beseitigung der Obdachlosigkeit gemäß § 12 Abs. 1 ASOG nach pflichtgemäßem Ermessen treffen. Bei einer bestehenden Obdachlosigkeit wird im Regelfall aufgrund der Bedeutung des betroffenen Rechtsguts und seiner aktuell bestehenden Gefährdung nur die Entscheidung für ein Eingreifen rechtmäßig sein. Bedeutung kommt dem Ermessen in solchen Fällen vor allem in Bezug auf die in Anspruch zu nehmenden privaten Personen zu. Es sind diejenigen Wohnungseigentümer auszuwählen, denen eine Beschlagnahme ihrer Wohnungen am ehesten zumutbar ist. Wohnungsunternehmen, die im Eigentum des Staates stehen, sind dabei wegen ihrer stärkeren Sozialbindung gegenüber anderen Unternehmen oder Privatpersonen vorrangig

¹⁴ OVG Münster, NVwZ 1991, S. 692; Götz/Geis (Fn. 4), § 10 Rn. 9; Ewer, Ausgewählte Rechtsfragen bei der Beschlagnahme von Wohnungen zur Obdachloseneinweisung, NJW 1995, S. 353, 355; Drasdo, Obdach kraft Beschlagnahme?, NJW-Spezial 2016, S. 33.

heranzuziehen.¹⁵ Auch ist bei der Beschlagnahme der in § 12 ASOG angesprochene Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Hieraus ergibt sich, dass Private nicht zeitlich unbegrenzt durch die Einweisung von Obdachlosen in ihre Wohnungen belastet werden dürfen. Die Beschlagnahme muss befristet sein. Ihre von Literatur und Rechtsprechung als zulässig angesehene Dauer liegt zwischen zwei und sechs Monaten.¹⁶

3. Beschlagnahme zur Verhinderung drohender Obdachlosigkeit

Zu erwägen ist, ob eine Beschlagnahme von Wohnungen auf der Grundlage von § 17 ASOG auch dann möglich erscheint, wenn eine Sachlage besteht, nach der Personen ihre gegenwärtige Wohnung verlieren werden, ohne dass eine neue, anschließende Wohnmöglichkeit gesichert ist, ob also die Beschlagnahme schon im Vorfeld der Obdachlosigkeit mit dem Ziel ihrer Verhinderung rechtlich zulässig ist.

Es stellt sich die Frage, ob in diesem Fall schon eine Gefahr im Sinne des § 17 Abs. 1 ASOG vorliegt, da die Gefährdung der Gesundheit, die ein behördliches Eingreifen rechtfertigt, noch nicht besteht, solange die Betroffenen eine Wohnung haben. Eine Gefahr würde dann bereits beim Drohen einer Situation angenommen, die erst zu der eigentlichen Gefährdung führen würde. Angesichts der hohen Bedeutung des Rechtsguts der menschlichen Gesundheit und seiner unmittelbaren Gefährdung durch ein Leben ohne Unterkunft erscheint es jedoch angebracht, schon im Vorfeld der Obdachlosigkeit eine Gefahr gemäß § 17 Abs. 1 ASOG zu bejahen.¹⁷ Darüber hinaus müsste auch das Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr im Sinne des § 16 Abs. 1 Nr. 1 ASOG, die eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme Dritter ist, zu bejahen sein. Eine solche qualifizierte Gefahr liegt vor, wenn die Sachlage ein sofortiges Eingreifen erfordert. Solange Personen faktisch noch eine Wohnung haben, ist die Notwendigkeit eines sofortigen Eingreifens zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr nicht offensichtlich. Allerdings entspricht die Einweisung von Personen, die obdachlos zu werden drohen, in ihre bisherige Wohnung (sogenannte Wiedereinweisung) der ordnungsbehördlichen Praxis.¹⁸ Als erforderlich ist sie insbesondere in Fällen angesehen worden, in denen der Verlust der

¹⁵ OVG Berlin, NJW 1980, S. 2484, 2485; Ewer, Ausgewählte Rechtsfragen bei der Beschlagnahme von Wohnungen zur Obdachloseneinweisung, NJW 1995, S. 353, 357; vgl. Dombert, Flüchtlingsunterbringung und Ordnungsbehördenrecht, LKV 2015, S. 529, 534.

¹⁶ Götz/Geis (Fn. 4), § 10 Rn. 14; weitere Nachweise bei Gusy (Fn. 6), Rn. 345, Fn. 54.

¹⁷ OVG Lüneburg, RA 2010, S. 447, 448.

¹⁸ VGH München, NVwZ RR 1991, S. 196; VGH Mannheim, NJW 1997, S. 2832, 2833; vgl. Götz/Geis (Fn. 4), § 10 Rn. 12, 13; Gusy (Fn. 6), Rn. 341 ff.; kritisch hierzu Schlink, Korrektur von Gerichtsentscheidungen durch die Polizei?, NJW 1988, S. 1689.

Wohnung eine konkrete Gesundheitsgefährdung nach sich gezogen hätte, so dass eine Wiedereinweisung im Wege der Beschlagnahme angebracht erschien, um dieser Gefährdung vorzubeugen.¹⁹

Allerdings darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich die von Obdachlosigkeit bedrohten Personen zunächst selber um eine Unterkunft bemühen müssen²⁰ und dass die Behörden alle ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Unterbringung ausschöpfen müssen, ehe eine Beschlagnahme von privatem Wohnraum erfolgen kann. Diese Voraussetzungen einer rechtmäßigen Inanspruchnahme von nicht verantwortlichen Personen nach § 16 ASOG müssen hinreichend beachtet werden, ehe die Behörden zur Verhinderung drohender Obdachlosigkeit Wohnraum beschlagnahmen können.

Im Ergebnis erscheint es – jedenfalls in Fällen der sogenannten Wiedereinweisung – möglich, private Wohneigentümer schon zur Verhinderung einer drohenden Obdachlosigkeit gemäß den §§ 17, 16 ASOG durch Beschlagnahme ihrer Wohnungen zur Gefahrenabwehr heranzuziehen.

4. Folgen der Beschlagnahme

Die Eigentümer der beschlagnahmten Wohnungen haben gegen die Behörden gemäß den §§ 59, 60 ASOG einen Anspruch auf Nutzungsentschädigung. Als Maßstab für die Höhe der Nutzungsentschädigung bietet sich die ortsübliche Vergleichsmiete unter Einbeziehung der zu erwartenden Betriebskosten an. Im Fall von Beschädigungen der Wohnungen hat der Eigentümer einen Anspruch auf die notwendig gewordenen Reparaturen.²¹ Ferner besteht nach Ablauf der Einweisungszeit ein Folgenbeseitigungsanspruch auf Entfernung des Eingewiesenen aus der Wohnung.²²

¹⁹ Vgl. OVG Berlin, NJW 1980, S. 2484; OVG Lüneburg, RA 2010, S. 447, 449.

²⁰ HessVGH, Urteil vom 7. März 2011 – 8 B 217/11, S. 6, juris.de; OVG Greifswald, RA 2010, S. 449, 450; Ruder, Die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen, NVwZ 2012, S. 1283, 1285.

²¹ Vgl. Drasdo, Obdach kraft Beschlagnahme?, NJW-Spezial 2016, S. 33, 34; Gusy (Fn. 6), Rn. 345.

²² Götz/Geis (Fn. 4), § 10 Rn. 15; Gusy (Fn. 6), Rn. 345.

B. Frage 2: Ordnungsrechtliche Beschlagnahme bei Kündigungen gegenüber schutzbedürftigen Personen

Zu prüfen ist, ob eine Beschlagnahme von bewohnten Wohnungen auf der Grundlage von § 17 ASOG möglich ist, wenn eine Kündigung gegenüber schutzbedürftigen Personengruppen erfolgt, für die die Kündigung eine besondere Härte bedeuten würde und bei denen die Gefahr einer anschließenden Wohnungslosigkeit besonders groß wäre.

Wie bereits unter II. A. 4. dargestellt wurde, ist eine sogenannte Wiedereinweisung von Personen in die gekündigte Wohnung grundsätzlich möglich. Dies gilt auch im Hinblick auf Personen, die den oben genannten Personengruppen angehören. Jedoch darf die Einweisung nur dann erfolgen, wenn eine konkrete Notlage vorliegt, wenn also der Betroffene nicht in der Lage ist, sich eine neue Unterkunft zu verschaffen und die entsprechenden Bemühungen der Ordnungsbehörde ebenfalls erfolglos bleiben. Die bloße Schwierigkeit für sozial schwache Personen, auf dem Wohnungsmarkt eine neue Wohnung zu finden, rechtfertigt für sich genommen noch keine ordnungsrechtliche Beschlagnahme der gekündigten Wohnung. Die Ordnungsbehörden dürfen also nicht schon deshalb eine Beschlagnahmeverfügung erlassen, weil der Betroffene einer besonders schutzbedürftigen Personengruppe angehört.

Bei der Prüfung der Frage, inwieweit Ordnungsbehörden im Fall der Kündigung von Wohnungen einschreiten dürfen, ist zu beachten, dass ihre Aufgaben gemäß § 1 Abs. 1 ASOG im Bereich der Gefahrenabwehr liegen. Der Schutz von Mietern vor Kündigungen oder die Fürsorge für schutzbedürftige Personengruppen fällt nicht in diesen Aufgabenbereich. Den erforderlichen Interessenausgleich zwischen den Rechten der Wohnungseigentümer und der Mieter hat der Bundesgesetzgeber auf dem Gebiet des Zivilrechts in den §§ 549 bis 577 a BGB²³ hergestellt.²⁴ Die Mieter haben die Möglichkeit, gerichtlich überprüfen zu lassen, ob gemäß § 573 BGB tatsächlich ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Kündigung ihrer Wohnung besteht. Nach § 574 Abs. 1 Satz 1 BGB kann der Mieter der Kündigung widersprechen und vom Vermieter die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die Beendigung des Mietverhältnisses für ihn, seine Familie oder einen anderen Angehörigen seines Haushalts eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des

²³ Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003, S. 738), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2651).

²⁴ Vgl. Driehaus, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2009, Art. 23 Rn. 2.

Vermieters nicht zu rechtfertigen ist. Eine Härte liegt gemäß § 574 Abs. 2 BGB auch vor, wenn angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nicht beschafft werden kann.²⁵ Zu beachten ist weiter § 765 a ZPO²⁶, wonach auch nach einer rechtswirksamen Kündigung in Härtefällen Vollstreckungsschutz durch die Gerichte gewährt werden kann.²⁷

Allerdings werden Mieter, die zu den besonders schutzbedürftigen Personengruppen gehören, unter Umständen nicht über die nötigen Kenntnisse und die Tatkraft verfügen, um ihre Rechte gegen die Wohnungseigentümer vor Gericht geltend zu machen. Daneben ist es denkbar, dass ein Gericht ein überwiegendes Interesse des Vermieters bejaht, sodass es nicht zu einer Fortsetzung des Mietverhältnisses gemäß § 574 a BGB kommt. Auch ein Antrag auf Räumungsschutz gemäß § 765 a BGB kann erfolglos bleiben, wenn das Gericht das Vorliegen einer besonderen Härte im Sinne dieser Vorschrift verneint.

Somit sichert der Mieterschutz durch das Zivilrecht nicht in allen Fällen das Wohnen schutzbedürftiger Personen nach einer Kündigung ihrer Wohnungen. Daraus lässt sich aber keine Befugnis der Ordnungsbehörden herleiten, solchen Personen generell einen Schutz vor dem Wohnungsverlust zu bieten. Die Gewährung und Sicherung von Unterkünften für hilfsbedürftige Personen ist Aufgabe des zuständigen Trägers der Sozialhilfe.²⁸ Gemäß § 67 SGB XII sind an Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, Leistungen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten zu erbringen, wenn sie aus eigener Kraft hierzu nicht fähig sind. Zu diesen Leistungen gehören gemäß § 68 Abs. 1 SGB XII auch Maßnahmen bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung. Die §§ 35 und 36 SGB XII enthalten spezielle Regelungen über Unterstützungsleistungen in Fällen, in denen eine Wohnungslosigkeit aufgrund einer Kündigung wegen Mietrückständen droht (vgl. § 543 Abs. 1 und 2 Satz 1 Nr. 3 BGB). Mit § 35 SGB XII vergleichbare Regelungen enthält auch § 22

²⁵ Vgl. Hannappel, in: Bamberger/Roth, BGB, Kommentar, 2. Aufl. 2007, § 574 Rn. 9 ff.; Weidenkaff, in: Palandt, BGB, Kommentar, 77. Aufl. 2018, § 574 Rn. 8 ff.

²⁶ Zivilprozessordnung in der Fassung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202, 2006 S. 431; 2007 S. 1781), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2639).

²⁷ Vgl. Hartmann, in: Baumbach/Lauterbach/Albers/Hartmann, ZPO, Kommentar, 77. Aufl. 2019, § 765 a Rn. 2 ff.; Seiler, in: Thomas/Putzo, ZPO, Kommentar, 39. Aufl. 2018, § 765 a Rn. 8 ff.

²⁸ Ruder, Die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen, NVwZ 2012, S. 1283, 1287; Schlink, Korrektur von Gerichtsentscheidungen durch die Polizei?, NJW 1988, S. 1689, 1692.

SGB II²⁹ für Fälle, in denen Arbeitslosengeld II für den Bedarf für Unterkunft und Heizung geleistet wird.

Diese Vorschriften zeigen, dass für den Schutz hilfsbedürftiger Personen vor Obdachlosigkeit vorrangig die Sozialbehörden zuständig sind. Dementsprechend bieten die Ämter für Soziales in den Bezirksämtern gezielt Hilfe bei drohender oder bereits eingetretener Obdachlosigkeit an.³⁰ Die Beschlagnahme von Wohnraum durch die Ordnungsbehörden ist somit nur als letztes Mittel (ultima ratio) zulässig.

C. Frage 3: Ordnungsrechtliche Beschlagnahme bei Kündigung von sogenannten Trägerwohnungen

Weiter ist zu erörtern, inwieweit eine ordnungsrechtliche Beschlagnahme gemäß § 17 ASOG bei der Kündigung von sogenannten Trägerwohnungen, also Wohnungen, die von freien Trägern der Wohlfahrtspflege als Unterkunft für Behinderte oder anderweitig besonders hilfsbedürftige Menschen angemietet worden sind, möglich ist.

Auch in solchen Fällen ist eine Beschlagnahme nur rechtmäßig, wenn keine andere Möglichkeit zur Vermeidung der Obdachlosigkeit besteht, wenn also weder der von der Kündigung betroffene freie Träger der Wohlfahrtspflege noch der Staat in der Lage sind, die hilfsbedürftigen Personen anderweitig unterzubringen. Da das Polizei- und Ordnungsrecht der Gefahrenabwehr dient, kann auf seiner Grundlage den Gefahren begegnet werden, die eine Obdachlosigkeit mit sich bringt. Dagegen ist eine ordnungsrechtliche Beschlagnahme kein Mittel zur Erhaltung von Wohnprojekten.

Allerdings besteht für die freien Träger das Problem, dass auf die von ihnen gemieteten Wohnungen nicht das Wohnraummietrecht, sondern das Gewerbemietrecht anwendbar ist. Dies ergibt sich aus einem Urteil des Kammergerichts Berlin vom 9. August 2018 – 12 U/218. Danach liegt bei der Vermietung an juristische Personen, die nicht selber wohnen können, ein Gewerbemietverhältnis vor. Dies hat zur Folge, dass die Regelungen

²⁹ Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe – vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Oktober 2018 (BGBl. I S. 1766).

³⁰ Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitssuchende – in der Fassung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2651).

über Wohnraummiete gemäß den §§ 549 bis 577 a BGB und der damit verbundene besondere Kündigungsschutz nicht auf die entsprechenden Mietverträge anwendbar sind. Somit entfällt auch die Möglichkeit des Widerspruchs gegen eine Kündigung gemäß § 574 BGB. Das Kammergericht hat darauf hingewiesen, dass in Bezug auf Wohnungen, die von gemeinnützigen Organisationen für hilfsbedürftige Personen gemietet werden, § 549 Abs. 2 Nr. 3 BGB maßgeblich ist, wonach bei Wohnraum, den eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder ein privater Träger der Wohlfahrtspflege angemietet hat, um ihn Personen mit dringendem Wohnbedarf zu überlassen, Regelungen über den Mieterschutz nicht gelten. Diese Vorschrift wurde geschaffen, um auch einen Personenkreis, der auf dem freien Markt keine Wohnung finden würde, mit Wohnraum zu versorgen. Die Konsequenz daraus ist der Verlust des sozialen Mieterschutzes.³¹

Durch das Mietrechtanpassungsgesetz (MietAnpG)³² wurde zwar dem § 578 BGB ein neuer Absatz 3 angefügt, aus dem sich die Anwendung von bestehenden Regelungen des Wohnraummietrechts auf Mietverträge gemäß § 549 Abs. 2 Nr. 3 BGB ergibt, aber eine völlige Übernahme des Mieterschutzes ist damit nicht erfolgt. Zudem ist der neue § 578 Abs. 3 BGB gemäß Art. 3 des Gesetzes auf bis zum 31. Dezember 2018 entstandene Mietverhältnisse nicht anwendbar.³³ Der Problematik, die somit auch weiterhin durch die Kündigung der von freien Trägern geschlossenen Mietverträge entstehen kann, ist aber nicht durch die Einschaltung der Ordnungsbehörden zu begegnen. Vielmehr ist es die Aufgabe der Sozialbehörden des Landes Berlin, in Zusammenarbeit mit den freien Trägern der Wohlfahrtshilfe angemessene Lösungen für die betroffenen Personengruppen zu finden. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf den Berliner Rahmenvertrag gemäß § 79 Abs. 1 SGB XII für Hilfen in Einrichtungen einschließlich Diensten im Bereich Soziales in der Fassung vom 1. April 2017, der zwischen den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege und dem Land Berlin besteht.³⁴ Gemäß seiner Anlage 1b gilt der Vertrag auch für Leistungen im Bereich Wohnen für Menschen mit geistiger oder körperlicher Behinderung.

³¹ <https://service.berlin.de/dienstleistung/324485/>; vgl. die Antwort des Senats auf die Schriftliche Anfrage der Abg. Fuchs und Gottwald (Linke) vom 18. August 2018 (Abghs-Drs. 18/15969).

³² KG Berlin, Urteil vom 2. August 2018 – 12 U 2/18, S. 5; vgl. Bieber, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 7. Aufl. 2016, § 549 Rn. 22.

³³ Gesetz zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache vom 18. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2648).

³⁴ www.berlin.de/sen/soziales/themen/vertraege/sgb-xii/kommission-75/berlin-rahmenvertrag/

D. Ergebnisse

Obdachlosigkeit stellt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit im Sinne des § 17 Abs. 1 ASOG dar. Die Ordnungsbehörden sind daher befugt, durch eine ordnungsrechtliche Beschlagnahme von Wohnraum auf der Grundlage von § 17 Abs. 1 ASOG eine bereits eingetretene Obdachlosigkeit zu beenden oder eine unmittelbar drohende Obdachlosigkeit zu verhindern. Voraussetzung hierfür ist, dass die betroffenen Personen trotz intensiver Bemühungen nicht in der Lage sind, sich selber Wohnraum zu verschaffen, und dass die Behörden keine andere Möglichkeit zu einer Unterbringung haben. Die Beschlagnahme ist zeitlich zu befristen. Die Wohnungseigentümer werden in solchen Fällen als nicht-verantwortliche Personen nach Maßgabe von § 16 Abs. 1 und 2 ASOG in Anspruch genommen. Sie haben gemäß §§ 59, 60 ASOG einen Anspruch auf Entschädigung sowie – nach Ablauf der Einweisungszeit – einen Anspruch auf Entfernung der Eingewiesenen aus ihren Wohnungen.

Bei einer Kündigung von besonders schutzbedürftigen Personen bestehen keine weitergehenden Möglichkeiten für eine Beschlagnahme von Wohnungen aufgrund sozialer Aspekte. Auch insoweit ist eine konkret drohende Obdachlosigkeit, die auf andere Weise nicht vermieden werden kann, die Voraussetzung für eine Beschlagnahme. Die von der Kündigung Betroffenen sind gehalten, die zivilrechtlichen Vorschriften zum Kündigungsschutz und zum Schutz gegen Räumungen vor Gericht geltend zu machen. Weiter ist zu beachten, dass die Gewährung und Sicherung von Unterkünften Aufgabe der Sozialbehörden ist. Dagegen besteht keine generelle Befugnis der Ordnungsbehörden, zum Schutz von hilfsbedürftigen Personengruppen Beschlagnahmen vorzunehmen.

Auch Wohnprojekte von freien Trägern der Wohlfahrtspflege können nicht generell durch Beschlagnahme der Wohnungen vor den Folgen einer Kündigung geschützt werden. Eine Beschlagnahme ist nur zulässig, wenn die freien Träger nicht in der Lage sind, neuen Wohnraum zur Verfügung zu stellen und auch die Behörden keine Möglichkeit zu einer anderweitigen Unterbringung der betroffenen Personen haben.

* * *