

**– Ausschussvorlage INA 20/71 –
– Ausschussvorlage SIA 20/86 –
– öffentlich –**

**Stellungnahmen der Anzuhörenden zur mündlichen Anhörung
des Innenausschusses und des Ausschusses für Soziales und Integration**

Sitzung am 17. Mai 2023

Gesetzentwurf

Fraktion DIE LINKE

**Gesetz zur vorübergehenden Unterbringung von Geflüchteten
und Asylsuchenden und zur Abwendung von Obdachlosigkeit**

– Drucks. [20/10475](#) –

1.	Prof. Dr. iur. Kristin Pfeffer, Akademie der Polizei Hamburg	S. 1
2.	Hessischer Städte- und Gemeindebund	S. 6
3.	Diakonie Hessen	S. 10
4.	Hessischer Städtetag	S. 15
5.	KommuneLinks e. V. – Kommunalpolitisches Forum Hessen	S. 17
6.	Dr. Stefanie Grünwald, Hamburg University of Applied Science Akademie der Polizei – Öffentliches Recht, Fachhochschulbereich	S. 20

Prof. Dr. iur. Kristin Pfeffer, Hochschule in der Akademie der Polizei, Carl-Cohn-Straße 39, 22297 Hamburg

DER VORSITZENDE
DES INNENAUSSCHUSSES des Hessischen Landtages



Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg
University of Applied Sciences
Carl-Cohn-Straße 39
D-22297 Hamburg

Telefon: +49 (0) 40 /4286-24416
Telefax: +49 (0) 40 /42731-4073
E-Mail: kristin.pfeffer@poladium.de

Per Email: c.lingelbach@ltg.hessen.de; m.mueller@ltg.hessen.de

Hamburg, 11. April 2023

Stellungnahme

im Rahmen der schriftlichen Anhörung im Hessischen Landtag zum Gesetzesentwurf

**„Gesetz zur vorübergehenden Unterbringung von Geflüchteten und Asylsuchenden und zur
Abwendung von Obdachlosigkeit – Drucks. 20/1047“**

Ich bedanke mich für die Anfrage und nehme zu dem Gesetzesentwurf wie folgt Stellung:

I. Erforderlichkeit der Ermächtigungsgrundlage in § 40a HSOG-E?

Indem die betreffende Verfügung in § 40a HSOG-E die Verfügungs- und Nutzungsmöglichkeiten des Grundstückseigentums beeinträchtigen, ist Art. 14 GG betroffen. Die behördlichen Betretungsrechte greifen in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung, Art. 13 GG, ein. Für die hier geregelten Maßnahmen ist somit nach dem Vorbehalt des Gesetzes eine Ermächtigungsgrundlage erforderlich.

Die Begründung der Erforderlichkeit einer neuen Ermächtigungsgrundlage hängt u.a. davon ab, ob die existierenden Eingriffsermächtigungen des Hessischen Polizei- und Ordnungsrechts die hier gewünschte Maßnahme bereits hinreichend abdeckt.

1. Sicherstellung, § 40 Abs. 1 Nr. 1 HSOG

Teilweise wird vertreten, dass eine solche vorsorgliche Maßnahme zum Schutz von Flüchtlingen vor Obdachlosigkeit bereits unter den Begriff der Sicherstellung fällt und damit § 40 Abs. 1 Nr. 1 HSOG anwendbar ist. Eine Sicherstellung liegt aber begrifflich dann vor, wenn die Sache selbst in einen gefahrenabwehrrechtlich sicheren Zustand versetzt wird, sei es als Sicherstellung einer gefährlichen Sache oder einer gefährdeten Sache. In der vorliegenden Fallkonstellation besteht aber keine Gefahr für die Grundstücke/Wohnungen, vor der sie geschützt werden müsste. Die Grundstücke/Wohnung sollen vielmehr genutzt werden, um eine Gefahr abzuwenden. Auf dieser Basis ist § 40 Abs. 1 Nr. 1 HSOG also nicht anwendbar.

2. Polizeiliche Generalklausel, § 11 iVm § 9 HSOG

Mangels vorhandener Standardmaßnahmen für die Unterbringung von Geflüchteten und Asylsuchenden und zur Abwendung von Obdachlosigkeit käme ein Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel in Betracht. Mit Blick auf das Rechtsstaatsprinzip (Vorbehalt des Gesetzes) ist umstritten, ob die polizeiliche Generalklausel für einen derart weitreichenden und atypischen Eingriff eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage bildet. An die Zulässigkeit von Beschlagnahmen von Grundstücken Privater zur Unterbringung der von Obdachlosigkeit unmittelbar bedrohten Personen sind wegen des damit verbundenen massiven Eingriffs in das Eigentumsrecht der Grundstückseigentümer gemäß Art. 14 Abs. 1 GG grundsätzlich hohe Anforderungen zu stellen, die sich in den schlichten Voraussetzungen der Generalklausel nicht widerspiegeln. So spricht einiges dafür, dass bei intensiven und nicht nur kurzzeitig wirkenden Grundrechtseingriffen der Gesetzgeber diese ausdrücklich regeln muss.

Im vorliegenden Fall der Flüchtlingsunterbringung handelt es sich auch um eine Situation, die nicht auf seltene Einzelfälle begrenzt ist. Die hier in Rede stehende Beschlagnahme und Einweisungsverfügung dient dem Ziel, für eine Vielzahl von Fällen eine sich abzeichnende Notlage bei der Beschaffung von menschenwürdigen Unterkünften für Flüchtlinge abzuwenden. Eine solche grundrechtsintensive Maßnahme ist daher hinsichtlich der Eingriffsvoraussetzungen grundsätzlich vom Gesetzgeber näher zu umschreiben, um der Verpflichtung, wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen, und damit dem rechtsstaatlichen Parlamentsvorbehalt, zu genügen. Erschwerend kommt hier hinzu, dass es sich um eine bloß vorsorgliche Beschlagnahme- und Einweisungsverfügung handelt. Eine solche erhebliche Erweiterung der Eigentümerverantwortung bedarf umso eher grundsätzlich einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung im allgemeinen oder besonderen Gefahrenabwehrrecht.

Allerdings geht es bei der Einweisung von Flüchtlingen in private Wohnobjekte regelmäßig um Eingriffe gegen Nichtstörer. Der polizeiliche Notstand, d.h. der Fall in dem weder die Verwaltung, noch ein Verantwortlicher die Gefahr abwenden kann und gegen Notstandspflichtige vorgegangen werden muss, ist ein anerkanntes Rechtsinstitut, das in den Regelungen zur Nichtstörerhaftung in den Polizeigesetzen kodifiziert ist. Danach hängt die gezielte Inanspruchnahme unbeteiligter Personen zur Gefahrenabwehr davon ab, dass Verhaltens- oder Zustandsverantwortliche nicht, oder

nicht rechtzeitig herangezogen werden können, oder ihre Heranziehung keinen Erfolg verspricht (Vorrang der Verantwortlichen). Kann die Verwaltung einen Zustand nicht durch die Heranziehung Verantwortlicher abwenden, muss sie sie grundsätzlich mit eigenen Kräften und Mitteln beseitigen. Nur dann, wenn die Verwaltung die Gefahr mit eigenen Kräften und Mitteln nicht selbst abwenden kann, wird die Notstandspflicht eines Dritten, soweit die übrigen Voraussetzungen vorliegen, ausgelöst.

Dementsprechend gilt bei solchen Maßnahmen gegen Notstandspflichtige die ordnungsrechtliche Generalklausel auch nur unter weiteren Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 HSOG. Dieser ist zwar auch relativ generalklauselartig verfasst, enthält aber bereits dezidiertere und verschärfte Anforderungen. § 9 Abs. 1 HSOG regelt:

„Die Gefahrenabwehr- und die Polizeibehörden können Maßnahmen gegen andere Personen als die nach den §§ 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 Gefahrenabwehr- oder die Polizeibehörden die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch beauftragte Dritte abwehren und*
- 4. die Personen ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden können.*

§ 9 Abs. 2 HSOG regelt: *„Die Maßnahmen nach Abs. 1 dürfen nur aufrechterhalten werden, solange die Abwehr der Gefahr nicht auf andere Weise möglich ist.“*

Damit dürfte § 11 iVm § 9 Abs. 1 HSOG als Ermächtigungsgrundlage für die Unterbringung von Flüchtlingen dem Gesetzesvorbehalt genügen.

3. Zwischenergebnis

Zwar kommt nach der hier vertretenen Auffassung § 11 iVm § 9 Abs. 1 HSOG bereits als Ermächtigungsgrundlage in Betracht, indem § 40a HSOG-E die Anforderungen noch stärker konkretisiert, als § 11 iVm § 9 Abs. 1 HSOG, und weitergehende Regelungen trifft, dient die Norm der weiteren Verbesserung der Rechtssicherheit und dem besseren Grundrechtsschutz der Betroffenen.

II. Verfassungsmäßigkeit des § 40a HSOG-E

1. Subsidiarität der Einweisung, § 40a Abs. 1 S. 2 HSOG-E

Die Subsidiarität bei der Heranziehung Nichtverantwortlicher/Notstandspflichtiger zur Gefahrenabwehr, die auch in § 40a Abs. 1 S. 2 HSOG-E zum Ausdruck kommt, führt dazu, dass die

Voraussetzungen für das Rechtsinstitut nur sehr selten vorliegen werden. Daran ändert auch die spezielle Regelung nichts. Eine Absenkung dieser Anforderungen wird mit der neuen Regelung jedenfalls nicht bewirkt.

2. Vorrangiges Verhandlungsgebot mit Eigentümern (milderes Mittel).

Damit diese Schranken- und Inhaltsbestimmung der Eigentumsfreiheit verhältnismäßig ist, sollte als milderes Mittel der zwangsweisen Einweisung ein vorrangiges Verhandlungsgebot mit den Eigentümern geregelt werden (*so bereits Froese, JZ 2016, S. 180*). Damit die Verhandlungen die kurzfristige Nutzung nicht vereitelt, könnte eine § 87 Abs. 2 BauGB entsprechende Regelung (*so Froese, JZ 2016, S. 180*) aufgenommen werden.

III. Fazit

Eine Konkretisierung der Regelungen des § 11 iVm 9 HSOG für die Notstandsinsanspruchnahme von Eigentümern zur Flüchtlingsunterbringung erscheint nach der hier vertretenen Auffassung aus verfassungsrechtlicher Sicht zwar nicht zwingend, dient aber der (nach näherer Ausgestaltung der Voraussetzungen) der noch besseren Bestimmbarkeit und ist daher grundsätzlich zu begrüßen.

Die hier vorgeschlagene speziellere Regelung vermag an der in § 9 HSOG bereits ausführlich geregelten Subsidiarität der Inanspruchnahme von Nichtstörern nichts ändern, eine Absenkung der Anforderungen an die zwangsweise Einweisung von Flüchtlingen wird durch eine neue Norm jedenfalls nicht bewirkt.

Gegen die Zweckmäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahme könnten die Erfahrungen anderer Bundesländer sprechen, die entweder gar keine speziellen Normen verabschiedet haben, oder aber vergleichbare Eingriffsermächtigungen verabschiedet hatten, die nach kurzer Zeit wieder ihre Geltung verloren haben. Die Evaluation der Hamburgischen Eingriffsnorm (ehemals § 14a HmbSOG) nach Ablauf von deren Geltungsfrist (Ende März 2017) hat zudem ergeben, dass die Norm tatsächlich nie angewandt wurde.

So führt die Hamburgische Behörde für Inneres und Sport im April 2017 zum Bürgerschaftlichen Ersuchen vom 29. September 2015 „Gesetz zur Sicherung der Flüchtlingsunterbringung in Einrichtungen“ – Drs. 21/1753 ([Unterrichtung durch die Präsidentin der Bürgerschaft, Drs 21/8997](#)) aus:

„Mit dem Gesetz zur Sicherung der Flüchtlingsunterbringung in Einrichtungen wurde § 14a SOG eingefügt, um zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben private Grundstücke und Gebäude zum Zwecke der Flüchtlingsunterbringung sicherstellen zu können. § 3 des Gesetzes zur Sicherung der Flüchtlingsunterbringung in Einrichtungen begrenzte die Geltungsdauer des § 14a SOG auf Ende März 2017. Dadurch sollte klargestellt werden, dass die Inanspruchnahme nach § 14a SOG keine dauerhafte polizeirechtliche Eingriffsmöglichkeit sein soll. § 14a SOG musste seit seinem Inkrafttreten am 1. Oktober 2015 nicht tatsächlich angewendet werden.“

Daneben galt auch im Land Bremen vorübergehend eine ähnliche Ermächtigungsgrundlage (§ 26a BremPolG) von 2015-2017.

Im Hinblick auf die wiederkehrende Flüchtlingskrise seit 2022 wurde eine wiederholte Verabschiedung solcher Normen in Hamburg und Bremen – soweit ersichtlich – bisher nicht erneut diskutiert.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kristin Pfeffer', with a stylized flourish at the end.

Prof. Dr. Kristin Pfeffer



HSGB
 HESSISCHER STÄDTE-
 UND GEMEINDEBUND

Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Hessischer Landtag
 Schlossplatz 1-3
 65183 Wiesbaden

c.lingelbach@ltg.hessen.de
m.mueller@ltg.hessen.de

Referent Herr Jung / Herr Dietz
 Abteilung 1.2 / 2.1
 Unser Zeichen Ju./T.D./SI

Telefon 06108 6001-24/41
 Telefax 06108 6001-57
 E-Mail hsgb@hsgb.de

Ihr Zeichen I 2.2
 Ihre Nachricht vom 03.04.2023

Datum 4.5.2023

Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE – Gesetz zur vorübergehenden Unterbringung von Geflüchteten und Asylsuchenden und zur Abwendung von Obdachlosigkeit – Drucks. 20/10475

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst bedanken wir uns für die eingeräumte Stellungnahmemöglichkeit.

Wegen bereits begründeter terminlicher Verpflichtungen wird von Seiten des HSGB niemand an der mündlichen Anhörung teilnehmen.

Der Gesetzentwurf beschreibt ein grundlegendes aktuelles Problem, bietet jedoch aus fachlicher Sicht leider keinen geeigneten Ansatz für eine entsprechende rechtssichere und effektive Problemlösung.

Die hessischen kreisangehörigen Kommunen sind bereits seit der Flüchtlingskrise 2015 intensiv mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen beschäftigt. Dabei kann das kommunale Engagement nicht hoch genug eingeschätzt werden. Indes haben die Zahlen der in den letzten Monaten angekommenen Flüchtlinge die Kommunen an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit und Kapazität gebracht. Zudem lässt nach den Berichten der ehren- und hauptamtlich Verantwortlichen vor Ort die Akzeptanz für die Flüchtlingsaufnahme spürbar nach.

**Hessischer Städte- und
 Gemeindebund e.V.**
 Henri-Dunant-Str. 13
 D-63165 Mühlheim am Main
 Telefon 06108 6001-0
 Telefax 06108 6001-57

BANKVERBINDUNG
 Sparkasse Langen-Seligenstadt
 IBAN DE66 5065 2124 0008 0500 31
 BIC: HELADEF1SLS
 Steuernummer: 035 224 14038

PRÄSIDENT
 Matthias Baaß
ERSTER VIZEPRÄSIDENT
 Markus Röder
VIZEPRÄSIDENT
 Thomas Scholz

GESCHÄFTSFÜHRER
 Harald Semler
 Johannes Heger
 Dr. David Rauber



Aus kommunaler Sicht ist eine spürbare Begrenzung der Zuwanderung ebenso erforderlich wie eine zuverlässige Finanzierung der Aufgabe von Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen durch Bund und Land. Die Städte, Gemeinden und Landkreise verzeichnen aktuell vielerorts wachsende Defizite aus dieser Aufgabe. Wir fordern daher eine sehr zeitnahe Aktualisierung der Pauschalen nach dem Landesaufnahmegesetz und des entgegen unserer Hinweise im Integrations- und Teilhabegesetz geregelten Integrationsgeldes. Wie 2015/2016 sollte es im Landtag einen breiten Konsens der demokratischen Fraktionen geben, dass die Kommunen durch die Aufnahme Geflüchteter nicht zur Einschränkung von Leistungen oder Erhöhung von Steuern gezwungen werden. Konkret: Es ist nicht vermittelbar, wenn eine Gemeinde die Verluste aus dem Betrieb des Hallenbades von rund einer Million Euro nicht mehr tragen kann und andererseits dieselbe Gemeinde für die Pflichtaufgabe Flüchtlingsaufnahme eine Million Euro für die Schaffung einer Flüchtlingsunterkunft aufbringen muss. Daher sollte es hier keinen Zweifel geben, dass das Land – nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs letztverantwortlich für die Kommunalfinanzen (vgl. StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -. StAnz. 2013, S. 747, 752) – unbeschadet eines wünschenswerten weiteren finanziellen Engagements des Bundes – kommunale Defizite in diesem Bereich verlässlich abwenden wird.

Der im Gesetzentwurf enthaltene „Lösungsvorschlag“ würde die wachsenden Akzeptanzprobleme nur drastisch verstärken und ist daher offensichtlich ungeeignet.

Der mit dem Gesetzentwurf vorgelegte Lösungsvorschlag behebt aus Sicht der Kommunen die bestehenden Probleme nicht und würde große Schwierigkeiten in seiner Umsetzung verursachen. Zudem bestehen aus rechtlicher Sicht erhebliche Zweifel an der Verhältnismäßigkeit und damit der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des vorliegenden Regelungsvorschlags.

Die Sicherstellung bzw. Beschlagnahme privater Grundstücke bzw. Gebäude stellt einen weitgehenden Eingriff in das durch Art. 14 GG geschützte Recht auf Eigentum dar. Hierbei muss vorab Berücksichtigung finden, dass die Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen über das Landesaufnahmegesetz den Kommunen als Pflichtaufgabe zugewiesen worden ist. Die Kommunen sind gesetzlich zur Unterbringung verpflichtet und

müssen daher entsprechende Kapazitäten schaffen. Es ist nicht Aufgabe der Gefahrenabwehr, im Rahmen des HSOG durch weitreichende Eingriffe in die Rechte von Wohnungs- und Hauseigentümern Probleme aus dem Pflichtaufgabenkreis der Kommunen zu lösen, die durch Bundes- und Landespolitik und dem fehlenden politischen Gestaltungs- und Regelungswillen überhaupt erst geschaffen werden.

Zudem besteht für das Obdachlosenrecht bereits in den bisherigen Regelungen des HSOG eine ausreichende Rechtsgrundlage für eine kurzfristige Unterbringung von Personen in private Häuser und Wohnungen. Bei solchen Maßnahmen gilt die ordnungsrechtliche Generalklausel des § 11 HSOG unter den weiteren Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 HSOG. Eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Eigentümern als Nichtstörer ist somit, dass die Gefahr nicht auf andere Weise abgewehrt werden kann. Dies ist dann gegeben, wenn der Behörde keine gemeindeeigenen Unterkünfte zur Verfügung stehen und die Beschaffung geeigneter den Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft genügende anderer Unterkünfte bei Dritten zeitnah nicht möglich ist.

Eine längerfristige Unterbringung von Obdachlosen und Flüchtlingen im Rahmen einer wohnungsmäßigen Vollversorgung ist dagegen nicht Aufgabe der Gefahrenabwehr, so dass es hierfür im HSOG auch keiner entsprechenden Regelung bedarf. Das Gefahrenabwehrrecht ist der falsche Ansatzpunkt für diese auf anderer Ebene politisch zu lösende Problemstellung.

Darüber hinaus schafft der Gesetzentwurf im Rahmen seines Vollzug erhebliche neue Schwierigkeiten für die Kommunen. Diese müssten sich im Einzelfall mit den tatsächlichen Unsicherheiten – Wie soll rechtssicher ein entsprechender Leerstand und dessen Zeitraum festgestellt werden? Wie kann eine Scheinnutzung nachgewiesen werden? – sowie den rechtlichen Problemen ggf. vor den Gerichten auseinandersetzen. Der Gesetzgeber belastet dabei die Kommunen mit einem erheblichen zusätzlichen Aufwand und rechtlichem Risiko. Erforderlich wäre jedoch ein einfacher, rechtssicherer und pragmatischer Ansatz, der nachhaltig die Probleme löst.

Aus den dargestellten Gründen lehnen wir die vorgeschlagene Regelung ab.

Mit freundlichen Grüßen

GEZ.

Dr. David Rauber

Geschäftsführer

Diakonie Hessen | Postfach 90 02 29 | 60442 Frankfurt am Main

Claudia Lingelbach
Bereich Ausschussgeschäftsführung
Plenardokumentation

Schlossplatz 1- 3
65183 Wiesbaden

Diakonie 
Hessen

Diakonie Hessen – Diakonisches Werk
in Hessen und Nassau
und Kurhessen-Waldeck e.V.

Existenzsicherung,
Armutspolitik,
Gemeinwesendiakonie

Referentin für Wohnungsnotfall-
hilfe und Straffälligenhilfe

Katharina Alborea
Telefon: 069 7947-6282
Katharina.Alborea@diakonie-hessen.de

www.diakonie-hessen.de

Frankfurt, 05.05.2023

Stellungnahme

zum

Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE: „Gesetz zur vorübergehenden Unterbringung von Geflüchteten und Asylsuchenden und zur Abwendung von Obdachlosigkeit“ – Drucks. 20/10475

Ihr Schreiben vom 3.4.2023 / mündliche Anhörung am 17.5.2023

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Heinz,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum Entwurf der Fraktion DIE LINKE für ein **Gesetz zur vorübergehenden Unterbringung von Geflüchteten und Asylsuchenden und zur Abwendung von Obdachlosigkeit**.

1. Rechtliche Einschätzung

Der Entwurf liest sich zunächst wie eine Schreckensvision für Haus- und Grundbesitzende, geht es doch vordergründig um Beschlagnahme von Eigentum. Dieses ist im Grundgesetz besonders geschützt durch Art. 14 GG. Der Gesetzesentwurf vermischt in unzulässiger Weise Enteignung und Sicherstellung.

Zur Sicherstellung: Die Inanspruchnahme eines Nichtstörers zur Beseitigung einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung unterliegt strengsten Regelungen, da dieser die Notlage nicht verursacht hat. Damit der Eingriff rechtmäßig ist, muss die Verhältnismäßigkeit gewahrt sein.

Der Gesetzentwurf arbeitet mit zu vielen unbestimmten Rechtsbegriffen, als dass eine rechtssichere Ermessensausübung für die Ordnungsbehörde jemals möglich wäre. Was versteht der Gesetzesentwurf unter „ungenutzt“? Ist damit nur das böswillige Leerstehenlassen von Wohngebäuden aus Spekulationserwägungen gemeint?

Diakonie Hessen –
Diakonisches Werk
in Hessen und Nassau
und Kurhessen-Waldeck e.V.
Ederstraße 12
60486 Frankfurt am Main

Telefon: 069 7947-0
Telefax: 069 7947-996398
kontakt@diakonie-hessen.de
www.diakonie-hessen.de

Vorstand
Carsten Tag
(Vorsitzender)
Dr. Harald Clausen

Steuer-Nr.
045 250 67318

Umsatzsteuer ID-Nr.
DE 114235519

Vereinsregister-Nr.
45 95, Amtsgericht Frankfurt/M.

Konto:
Evangelische Bank eG.
IBAN:
DE39 5206 0410 0004 0020
08
BIC: GENODEF1EK1

Oder muss ein Wohnungseigentümer mit einer Sicherstellung rechnen, sobald er beruflich mehr als 3 Monate ins Ausland geht? Kann die ungenutzte Wohnung eines Eigentümers, der seit 4 Monaten in der JVA einsitzt, sichergestellt werden? Was ist mit Wohngebäuden, die nur deswegen leer stehen, weil die Eigentümer zunächst umfangreiche Sanierungsmaßnahmen durchführen müssen? Was ist eine „angemessene“ Entschädigung? Die dort geltenden KdU, die örtliche Vergleichsmiete oder die Bettenpauschale des BAMF? Wenn die Kommune denn angemessen zahlen würde, sollten ohne solche Beschlagnahmungen Verhandlungen geführt werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Gesetzesentwurf zu unbestimmt ist, um eine rechtssichere Anwendung in der Verwaltungspraxis zu gewährleisten. Gegen die Ermessensentscheidung kann der Grundstückseigentümer im Wege des Eilrechtsschutzes vor Gericht gehen. Da die Sicherstellung vom Vorliegen einer Notlage abhängig ist, wird es der Behörde kaum gelingen, glaubhaft zu machen, dass eine solche zum Entscheidungszeitpunkt vorliegt. Wird nur ein einziger Platz in einer Notunterkunft frei, läge schon keine Notlage mehr vor und die Sicherstellung nach § 40a neu wäre rechtswidrig.

Eine Sicherstellung von Wohnraum im Einzelfall ist bereits jetzt anhand der polizeilichen Generalklausel möglich (Einweisung nach erfolgreicher Räumungsklage des Mieters in die alte Wohnung zur Verhinderung der Obdachlosigkeit).

Die **Regelung zur Enteignung** nach § 40a Abs.3 halten wir für verfassungswidrig. Enteignung bedeutet die Entziehung des Eigentums auf Dauer. Dies ist bei Tatbeständen, die sich auf eine Notlage (hier: Unterbringung von Geflüchteten, Vermeidung von Obdachlosigkeit) gründen, nicht der Fall, denn eine Notlage kann sich dynamisch verändern. Der Entzug des Eigentums wäre dagegen endgültig.

2. Sozialpolitische Einschätzung

Eigentlich beschreibt dieser Entwurf eine ganz andere Problematik: Fehlender Wohnraum. Und zwar bezahlbarer Wohnraum. Eine gesetzliche Verpflichtung, Menschen, die obdachlos sind, unterzubringen, existiert schon. Jede Kommune ist durch den §11 HSOG dazu verpflichtet, unfreiwillige Obdachlosigkeit im Sinne der Gefahrenabwehr zu beseitigen. Und das ohne Herkunftsnachweis. Für AsylbewerberInnen gelten allerdings andere Regeln und Gesetze.

Im Jahr 2022 wurden im Rahmen der Wohnungslosenstatistik des Landes Hessen 10112 Menschen gezählt, die wohnungslos/untergebracht waren. Die Wohlfahrtsverbände gehen, unterstützt durch eigene Erhebungen, von einer höheren Zahl aus, dazu kommen noch ca. 3000 Menschen, die gänzlich auf der Straße leben. Durch die Zahl der geflüchteten Menschen, die aus den Gemeinschaftsunterkünften aufgrund von Statusänderung verwiesen werden, erhöht sich die Zahl sukzessive.

Unterbringung im Sinne des HSOG:

Jede größere Kommune verfügt über Wohnungen bzw. ganze Gebäude, die sie für unfreiwillig obdachlose Menschen bereithalten muss. Allerdings gibt es zahlreiche Kommunen, die sich dieser Verpflichtung entziehen und dadurch zur Überlastung anderer Kommunen beitragen. Hier werden perfide Methoden genutzt: Menschenunwürdige Zustände in der Unterkunft und/oder hartnäckige Verweigerung der Unterbringung. Große Kommunen sind mittlerweile dazu übergegangen, Hotels anzumieten, um dort Menschen unterzubringen, was sich mit einem Leben in Würde ebenfalls schlecht vereinbaren lässt.

Hierbei ist außerdem zu beachten, dass aus **strukturellen Gründen** Menschen häufig über zwei Jahre in Notunterkünften leben müssen. Kommunen in Südhessen beispielsweise beherbergen stellenweise Menschen seit mehr als 10 Jahren in der städtischen Notunterkunft.

Die Idee, durch Beschlagnahmung von jeglichen Gebäuden, von „gewerblichen Hallen und ähnlichen Gebäuden“ bis hin zu „ungenutzten Teilflächen (...) wie Parkplätze (...)“ menschenwürdige Zustände herbeizuführen, halten wir für zynisch. EigentümerInnen, die über wertige Immobilien verfügen, lassen diese kaum leerstehen und wenn, werden sich diese Besitzenden durch anwaltliche Beratung der Beschlagnahmung entziehen. Sogenannte Schrottimmobilien, die aus Gründen der Wertsteigerung leerstehen, sind keinesfalls geeignet Menschen würdig unterzubringen. Somit werden Probleme in der Unterbringung nicht gelöst, sondern auf HausbesitzerInnen abwälzt, Versäumnisse im Wohnungsbau müssen Privatmenschen ausbaden. Dies nützt niemanden, da die beschlagnahmten Häuser keine Lebensräume auf Dauer sind, sondern wieder nur die Marginalisierung und Ausgrenzung von Menschen begünstigt.

Die Wohnungsnotfallstatistik des Land Hessen zeigt, wie viele Menschen derzeit kommunal untergebracht sind. Dazu kommen noch zahlreiche (ungezählte) Menschen, die in den Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe leben..

Angaben aus der bundesweiten Wohnungsnotfallstatistik für das Land Hessen 2022 für Stadt Kassel: ausländischer Pass: 320, deutscher Pass: 605, **als Beispiel für ländl. Raum: LK Bergstraße:** ausländischer Pass: 85, deutscher Pass: 155

Besonders fatal hierbei ist die fehlende Fluktuation, da die Menschen auf dem freien Markt keine bezahlbare Bleibe mehr finden. So zahlt das Jobcenter im Rahmen der KdU für eine 1- 2 ZKB in Kassel 449 Euro und im Landkreis Bergstraße zwischen 385 Euro (hinterster Odenwald) bis 536 Euro (Einzugsgebiet Rhein-Neckar). Dass es dafür fast keine Wohnung mehr zu mieten gibt, dürfte jedem klar sein.

Strukturell Ursachen:

Zu den strukturellen Ursachen der Wohnungsnot in vielen Kommunen zählen neben dem geringen Aufnahmekapazitäten vor allem der Mangel an bezahlbarem Wohnraum und der Abbau von Sozialwohnungen. Das führt auch dazu, dass die Unterkünfte immer mehr mit Menschen belegt sind, die längst einen dauerhaften Aufenthaltsstatus erhalten haben, aber weiterhin in den Gemeinschaftsunterkünften leben, weil sie keine bezahlbaren Wohnungen finden. Das behindert nicht nur die Aufnahmekapazitäten für neue Flüchtlinge, sondern verhindert auch die Integration derer, die eigentlich längst einen Status und ein Aufenthaltsrecht erhalten haben. Wenn dann Gemeinschaftsunterkünfte aufgelöst werden, stehen die Kommunen wieder vor einem Problem, da die kommunalen Unterbringungen ebenfalls voll belegt sind. Statt den Kommunen die Möglichkeit zu bieten, sich durch Beschlagnahmungen „freizukaufen“, muss die Wohnungspolitik verändert werden. In den letzten 20 Jahren hat sich zudem die Zahl der Sozialwohnung in Hessen halbiert und in dieser Legislaturperiode sind mehr Wohnungen aus der Bindung gefallen als neue entstanden. Mehr als 50.000 Menschen stehen auf den Wartelisten für Sozialwohnungen. Weil die Baupreise und Kredit-Zinsen sich infolge der Corona- und Energiekrise erheblich verteuert haben, ist zu befürchten, dass der Bau von Sozialwohnungen für lange Zeit komplett zum Erliegen kommt.

Lösungsmöglichkeiten/Ideen:

Es existieren zahlreiche Forderungen und Vorschläge für einen neuen und ziel-führenderen Umgang mit der Problematik. Grundstückvergabe nach Konzept, ge-nossenschaftliches Bauen sowie eine Begrenzung der Quadratmeterpreise sind nur einige Maßnahmen.

In Hessen müssen innerhalb der nächsten 10 Jahre jährlich mindestens 15.000 zusätzliche Sozialwohnungen geschaffen werden, durch Um- oder Neubau bzw. die Ausweitung oder den Rückkauf von Belegrechten. Derzeit ist allein der Woh-nungsneubau keine Entlastung mehr, denn es wird wegen der steigenden Kosten immer weniger gebaut. Wir fordern die Politik auf, endlich im Sinne der Menschen zu handeln.

Wohnen ist Daseinsvorsorge. Bund, Land und Kommunen haben die Aufgabe, das Menschenrecht auf Wohnen umzusetzen. Wohnungspolitik ist Sozialpolitik und die Versorgung mit menschenwürdigem Wohnraum darf nicht dem Markt überlassen werden.

Fazit: Um Gefahren abzuwehren und Menschen nicht ohne Dach über dem Kopf leben zu lassen, gibt es gesetzliche Vorgaben und ordnungsrechtliche Maßnah-men. Diese müssen nur konsequent angewendet werden. Außerdem ist es unbe-dingt notwendig, die bestehenden Unterkünfte menschenwürdig auszustatten und sich an die Empfehlungen des DIM zu halten <https://www.institut-fuer-menschen-rechte.de/publikationen/detail/notunterkuenfte-fuer-wohnungslose-menschen-rechtskonform-gestalten>

Notunterkünfte müssen das sein, wofür sie eigentlich stehen: Eine Unterkunft in akuter Not. Nicht auf Dauer. Um Menschen ein würdiges Leben in einem mietver-traglich abgesicherten Wohnraum zu ermöglichen benötigen wir ein Umdenken in der Wohnungspolitik.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme und hoffen, Sie in ihrem Entscheidungsprozess beraten zu haben.

Kontakt:

Katharina Alborea (M.A.)

Referentin Wohnungsnotfallhilfe und Straffälligenhilfe

069 7947 6282

Ulrike Sehring

Rechtsanwältin und Referentin für Schuldnerberatung

069 7947 6286

Katharina Alborea
Geschäftsführung AGW
Referatsleitung WNH und Straffälligenhilfe

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des Innenausschusses
Schlossplatz 1 - 3
65183 Wiesbaden

Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur vorübergehenden Unterbringung von Geflüchteten und Asylsuchenden und zur Abwendung von Obdachlosigkeit (Fraktion DIE LINKE)

Ihre Nachricht vom:
03.04.2023

Ihr Zeichen:
I 2.2

Unser Zeichen:
423.7; 100.00; 484.0 Pf/Zi/Ve

Durchwahl:
0611/1702-32

E-Mail:
pflug@hess-staedtetag.de

Datum:
06.04.2023

Stellungnahme Nr.:
050-2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu o.g. Gesetzentwurf.

Aus unserer Sicht bestehen im Hinblick auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG verfassungsrechtliche Bedenken. Ein derartiger Eingriff in die Rechtsposition von Gebäudeeigentümern (auch private Wohnungen sollen nach dem Entwurf erfasst sein) lässt u.E. auch unter Berücksichtigung der Sozialbindung des Eigentums erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aufkommen.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Bedenken sehen wir es auch kritisch, dass keine zeitliche Begrenzung der Eingriffsermächtigung (über § 40a Abs. 3 S. 1 hinaus) i.S. einer Regelung zum Außerkrafttreten vorgesehen wird, weshalb die

Verband der kreisfreien und
kreisangehöriger Städte im
Lande Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Eigentümer die Dauer ihrer Inanspruchnahme nicht wirklich absehen könnten.

Insgesamt sprechen wir uns gegen die vorgeschlagene Gesetzesänderung aus.

An der mündlichen Anhörung am 17.05. werden wir nicht teilnehmen, bedanken uns aber für die Einladung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Stephan Gieseler
Direktor



Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE., DS 20/10475

Gesetz zur vorübergehenden Unterbringung von Geflüchteten und Asylsuchenden und zur Abwendung von Obdachlosigkeit

Sehr geehrte Damen und Herren,

seit Monaten appellieren Landkreise und Kommunen an die Bundes- und Landesregierung, sie bei der Unterbringung von Geflüchteten Menschen effektiver zu unterstützen, bisher mit mäßigem Erfolg. Die Städte und Landkreise fühlen sich sowohl in der Unterbringungs- und Finanzierungsfrage zunehmend von Bund und Land Hessen allein gelassen. Die am 08.05.2023 vorgestellte Klage des Main-Kinzig-Kreises gegen die Verteilpraxis des Landes Hessen ist dafür nur ein Beispiel. Vielerorts gibt es darüber Beschwerden. Das Land Hessen und seine Landkreise und kreisfreien Städte sind aber dafür verantwortlich, Asylsuchende und Geflüchtete angemessen unterzubringen und zu versorgen.

2022 haben so viele Schutz suchende Menschen Hessen erreicht wie noch nie. Infolge des Krieges in der Ukraine sind allein im letzten Jahr mehr als 80.000 Menschen nach Hessen gekommen. Sie leben oft in privaten Haushalten, die aus Solidarität mit den Kriegsflüchtlingen sich zu einer vorübergehenden Unterbringung bereit erklärt haben, nicht allerdings zu einer Dauerhaften. Immer stärker wird von den ukraine-Flüchtlingen darauf hingewiesen, dass an sie die Forderung sich nach einer anderweitigen, einer öffentlichen Unterbringung umzusehen, gerichtet wird.

Auch die Zahl der Flüchtlinge aus anderen Kriegs- und Krisengebieten sind im vergangenen Jahr gestiegen, sodass die Landkreise und kreisfreien Städte schon seit längerem Schwierigkeiten haben, die insgesamt rund 100.000 Personen (2022) menschenwürdig unterzubringen.

Auch der für den 10.05.2023 angesetzte Flüchtlingsgipfel scheint keine grundlegenden Veränderungen der Lastenaufteilung zustande zu bringen. Der anhaltend hohe Zuzug von Schutzsuchenden zwingt Landkreise, Menschen, die

nicht mehr vom Geltungsbereich des Landesaufnahmegesetzes (§ 1, Aufnahmepflicht) umfasst sind, also insbesondere solche, denen ein Aufenthaltsrecht zuerkannt wurde (vgl. § 5 Abs. 3 LAG), aus den Gemeinschaftsunterkünften auszuquartieren. Da diese oftmals in dem Landkreis, in dem sie zur Wohnsitznahme verpflichtet sind, aber keinen bezahlbaren Wohnraum finden, werden sie in die Obdachlosigkeit gezwungen und finden sich so in den Notunterkünften der Kommunen wieder. Somit verlagert sich das Unterbringungsproblem von der Landkreis- auf die Kommunalebene.

Auf eine vorübergehende Unterbringung der Flüchtlinge in Sporthallen wurde bisher zurecht weitestgehend verzichtet. In mehreren Landkreisen (so z.B. in Bergstraße und Lahn-Dill) wurden deshalb große Festzelte zur Unterbringung aufgestellt, die jedoch keinerlei Privatsphäre bieten. Ein menschenwürdiges Leben ist weder dort, als auch in vielen anderen notdürftig eingerichteten Unterkünften (z.B. in Containern) nicht möglich.

Zunehmend gibt es auch insbesondere in ländlichen Regionen Proteste gegen die Errichtung größerer Unterkünfte. Die Solidarität mit den Flüchtlingen und deren Akzeptanz schwinden leider auch dadurch zunehmend bei der unmittelbar betroffenen Bevölkerung, selbst gegenüber Flüchtlingen aus der Ukraine. In all diesen Fällen ist es für Rechtsradikale, Reichsbürger und AfD-Anhänger leicht ihre menschenverachtenden Hassparolen unter der Bevölkerung zu verbreiten. Daran kann jedoch allen demokratischen Parteien nicht gelegen sein!

Die Situation auf dem Wohnungsmarkt ist mit der Frage der Unterbringung eng verwoben. Geflüchtete, z. B. anerkannte Flüchtlinge, die aus Gemeinschaftsunterkünften ausziehen könnten und auch ausziehen sollten, um für neu Ankommende Platz zu machen, müssen dort oft mehrere Jahre bleiben, weil sie auf dem Wohnungsmarkt keine Chancen haben. Dies führt wiederum dazu, dass die Kommunen immer mehr und neue Unterbringungskapazitäten schaffen müssen, aber zunehmend an ihre Grenzen stoßen.

Deshalb begrüßen und unterstützen wir als KommuneLinks e.V. den vorgelegten Gesetzentwurf, der unter sachgerechter Anwendung des HSOG zu einer Verbesserung vor Ort und auf Grundlage des Konnexitätsprinzips auch zu einer angemessenen finanziellen Entlastung der Kommunen beitragen könnte.

Durch eine Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) sollen die zuständigen Behörden ermächtigt werden, ungenutzte Gebäude und Grundstücke sicherzustellen, um Geflüchtete und

Asylsuchende, aber auch bereits länger in Hessen Lebende vor akuter Obdachlosigkeit und damit einer Gefährdung für Leib und Leben zu bewahren.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf könnte, bei sachgerechter Anwendung, der rechtliche Spielraum der Kommunen erweitert werden, damit sie im Falle eines Unterbringungsnotstandes für eine vorübergehende Zeit Immobilien sicherstellen und Asylsuchende unterbringen können, um deren drohende Obdachlosigkeit abzuwenden. Dieser befristete Eingriff in das Eigentum soll auch angemessen entschädigt werden. Notwendige bauliche Veränderungen können dadurch auch aus Landesmitteln finanziert werden, ebenso wie der Rückbau nach dem Ende der Nutzung. Mit dem § 9 HSOG, der den polizeilichen Notstand regelt, wäre es theoretisch schon jetzt möglich, Immobilien in Notlagen sicherzustellen und Menschen darin unterzubringen. Die vorgelegte Konkretisierung erhöht die Handlungssicherheit für die zuständigen Behörden, wodurch ein schnelleres Handeln ermöglicht wird.

Der Gesetzentwurf stellt aber nur einen Baustein zur Verbesserung der Unterkunftsnote dar. Die aktuelle Unterbringungskrise in zahlreichen Kommunen ist letztlich auch auf die verfehlte Wohnungspolitik der letzten Jahrzehnte zurückzuführen und wurde und wird auch durch den Rückgang des sozialen Wohnungsbaus weiter verschärft.

Wir erinnern in diesem Zusammenhang daran, dass im Jahr 2017, aufgrund der schon seinerzeit bestehenden massiven Unterbringungsprobleme, bundesseitig das Baurecht verändert wurde, um auch in Industrie- und Gewerbegebieten bestehende nicht genutzte Gebäude als Unterkünfte nutzen zu können. Die seinerzeit baurechtlich eingeführte neue Kategorie eines „Urbanen-Gebiets“ war genau darauf ausgerichtet, dort verstärkt und kurzfristig Wohnraum zu schaffen. Genau diese Intention wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf entscheidend verstärkt.

Herzliche Grüße

gez. Hermann Schaus

Vorsitzender KommuneLinks e.V.
Kommunalpolitische Vereinigung Hessen

Schriftliche Stellungnahme

zum Gesetzesentwurf vom 01.02.2023

der Fraktion DIE LINKE

**für das Gesetz zur vorübergehenden Unterbringung von Geflüchteten und Asylsuchenden
 und zur Abwendung der Obdachlosigkeit**

– Drucks. 20/10475 –

Inhaltsübersicht

1. Regelungskonstruktion.....	2
a) Begriff der Sicherstellung	3
b) Mit Gesetzesentwurf geplante Maßnahme	3
2. Art. 14 Abs. 1 GG – Enteignung, verfassungswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung.....	4
a) Abgrenzung zwischen Enteignung und Inhalts- und Schrankenbestimmung.....	4
b) Verfassungswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung.....	5
3. Regelungsinhalt	7
a) Schutzgut und Gefahrgrad (§40a Abs. 1 HSOG-Entwurf).....	7
b) Sicherstellungsgegenstand (§ 40a Abs. 1 Nr. 1 HSOG-Entwurf)	7
c) Notlage (§ 40a Abs. 1 Nr. 2 HSOG-Entwurf)	8
d) Inanspruchnahme von Nichtstörern	9
e) Ermessen	10
f) Entschädigung	10
4. Rechtsschutz	11

Zu der Regelung im Einzelnen:

Mit der geplanten Neuregelung in § 40a HSOG-Entwurf soll nach dem Gesetzesentwurf eine besondere Form der Sicherstellung in das HSOG aufgenommen werden. Die Sicherstellung nach § 40a HSOG-Entwurf soll sich dabei beziehen auf „*private Grundstücke, Gebäude oder Grundstücksteile*“ (Sicherungsgegenstand) und soll „*zur Flüchtlingsunterbringung und zur Abwendung von Obdachlosigkeit*“ (Sicherungszweck) genutzt werden.

Schon an der Regelungskonstruktion als Sicherstellung im polizeirechtlichen Sinne bestehen erhebliche rechtliche Zweifel (hierzu unter **1.**). Die Regelung erweist sich auch gemessen an Art. 14 Abs. 1 GG als verfassungswidrig (hierzu unter **2.**). Darüber hinaus bestehen erhebliche rechtliche Bedenken im Hinblick auf einzelne Regelungsinhalte (Tatbestandsmerkmale) des § 40a HSOG-Entwurf (hierzu unter **3.**). Zuletzt seien einige Anmerkungen zum Rechtsschutz gemacht (hierzu unter **4.**).

1. Regelungskonstruktion

Der Gesetzesentwurf will im Wege der Sicherstellung einen staatlichen Zugriff auf private Grundstücke, Grundstücksteile und Gebäude mit anschließender Verwertung normieren.

Bei der mit dem Gesetzesentwurf bezweckten Zielsetzung ist eine Neuregelung notwendig, da § 40 HSOG keine Sicherstellung von Immobilien und Grundstücke beinhaltet, sondern neben Sachen lediglich die Sicherstellung von Forderungen oder anderen Vermögensrechten (§ 40 Abs. 2 HSOG) vorsieht. Hier lässt sich auch nicht aus einer erweiterten Auslegung der „anderen Vermögensrechte“ der Sicherstellungsgegenstand auf Immobilien und Grundstücke erweitern, da es sich um andere Vermögenspositionen mit anderem Rechtscharakter handelt, die nicht nur nach dem BGB anderen Regeln unterliegen, sondern insbesondere durch Art. 14 GG und Art. 13 GG auch einen anderen grundgesetzlichen Schutz genießen. Um das Ziel des Entwurfs zu verwirklichen, soll daher eine neue Rechtsgrundlage mit § 40a HSOG-Entwurf geschaffen werden.

Eine ähnliche Regelung enthielt etwa das Hamburger SOG in § 14a SOG a.F.,¹ der von vornherein zeitlich befristet im Rahmen der sog. Flüchtlingskrise eingeführt wurde.²

Eine derartige Verwendung privaten Eigentums zur Abwehr der Obdachlosigkeit wird im Übrigen bislang auf die polizeirechtliche Generalklausel und die Voraussetzungen der Inanspruchnahme von Dritten im Notstand gestützt.³ Diesbezüglich muss so dann aber auch eine Notstandslage vorliegen.

Der Gesetzesentwurf sieht indes eine Sicherstellung mit Anschlussverwendung zu Unterbringungszwecken vor.

¹ Bürgerschafts-Drs. 21/1677.

²§14a eingef. mWv 03.10.2015 durch G v. 02.10.2015 (HmbGVBl. S. 245); Außerkrafttreten am 31.03.2017.

³ Möstl/Kugelmann-Braun, BeckOK POR NRW, 24. Edition, Stand: 15.01.2023, § 43 Rn. 9a.

a) Begriff der Sicherstellung

Die Sicherstellung im polizeirechtlichen Sinne dient der Polizei dazu, eine Sache (§ 40 Abs. 1 HSOG) oder eine Forderung oder anderes Vermögensrecht (§ 40 Abs. 2 HSOG) in ihre tatsächliche Gewalt (Gewahrsam) zu bringen, weil von der Sache eine Gefahr ausgeht, sie einer Gefahr ausgesetzt ist oder sie zur Gefahrenabwehr verwendet werden soll.⁴

Die Sicherstellung geschieht rechtlich i.d.R. mit der Begründung eines öffentlich-rechtlichen Verwahrungsverhältnisses durch Sicherstellungsanordnung und deren Vollzug durch Realakt.⁵ In der Regel wird das Verwahrungsverhältnis dadurch begründet, dass dem Inhaber die tatsächliche Verfügungsgewalt über die Sache entzogen wird.

b) Mit Gesetzesentwurf geplante Maßnahme

Nach der Grundkonzeption der Sicherstellung stellt diese für die mit dem Gesetzesentwurf verfolgte Zielrichtung keine taugliche Maßnahme dar. Denn eine Sicherstellung, wie vorstehend beschrieben, dient i.d.R. der Verwahrung einer Sache durch die Polizei (§ 41 HSOG) bei gleichzeitigem Entzug dieser Sache aus dem Einwirkungsverhältnis des Eigentümers. Die mit dem Gesetzesentwurf beabsichtigte Maßnahme geht aber weit darüber hinaus. Es soll nicht lediglich eine Immobilie oder ein Grundstück sichergestellt werden, sondern in diese Immobilie sollen Menschen (Geflüchtete, Asylsuchende und Obdachlose) eingewiesen werden, die die Immobilie sodann zu eigenen Zwecken (Wohnzwecken i.w.S.) nutzen. Eine Immobilie oder ein Grundstück kann aber dogmatisch nicht zur Einweisung von Geflüchteten, Asylsuchenden oder Obdachlosen sichergestellt werden. Dies überschreitet die Reichweite der Sicherstellung, da sie eben nicht in die Verwahrung der Polizei genommen, sondern Dritten – den Geflüchteten, Asylsuchenden oder Obdachlosen – zugänglich und habhaft gemacht werden soll.⁶ Es geht ja gerade darum gezielt eine Sache (hier Immobilie oder Grundstück) sicherzustellen, um sie Dritten in der Weise zugänglich zu machen, dass diese die Sache vollumfänglich nutzen können. Dabei wird also neben der Sicherstellung eine Art Ersetzung des Nutzers durch Zuweisung / Einweisung Dritter vorgenommen.

Wenn andere Stimmen in der Literatur ausführen, dass mit einer Sicherstellung nicht zwingend die Begründung eines öffentlich-rechtlichen Verwahrungsverhältnisses verbunden sei, sondern die Verfügungsgewalt durchaus auf Dritte übergehen könne,⁷ so ist dies nur bedingt zutreffend. Wie § 41 HSOG formuliert sind nach Abs. 1 S. 1 sichergestellte Sachen in Verwahrung zu nehmen. Für den Fall, dass die Beschaffenheit der Sachen dies nicht zulässt oder die Verwahrung bei der Gefahrenabwehr- oder der Polizeibehörde unzweckmäßig erscheint, so bestimmt Abs. 1 S. 2, dass die Sachen auf andere geeignete Weise

⁴ Michl, JuS 2023, 119, 119.

⁵ Schmidbauer/Steiner-Schmidbauer, Polizeiaufgabengesetz Polizeiorganisationsgesetz, 6. Auflage 2023, Art.25 Rn. 1.

⁶ So wohl auch: Ruder, NVwZ 2012, 1283, 1286.

⁷ Darauf weisen etwa Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl. 2013, Rn. 162, und Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl. 2014, § 19 Rn. 5, hin.

aufzubewahren oder zu sichern sind. Dies und nur dies ist die Verwahrung anderer Art. Wie mit dem Wortlaut „aufzubewahren“ oder „zu sichern“ aber schon deutlich gemacht ist, geht es um eine stellvertretende Verwahrung durch Dritte, nicht um eine (Eigen-)Nutzung der Sache durch Dritte. Dies stellt auch Abs. 1 S. 3 noch einmal klar, in dem er formuliert, dass in diesem Falle die Verwahrung auch auf eine dritte Person übertragen werden kann. So liegt es aber bei der hier geplanten Neuregelung gerade nicht.

Mit § 40a HSOG-Entwurf wird eine gezielte Sicherstellung zum Zwecke der Überlassung der Sache (hier Immobilie oder Grundstück) an Dritte (nämlich Geflüchteten, Asylsuchenden oder Obdachlosen) gerade beabsichtigt. Dies überschreitet die Sicherstellung.

2. Art. 14 Abs. 1 GG – Enteignung, verfassungswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung

Mit der Regelung des § 40a HSOG-Entwurf wird eine auf der Kippe zur Enteignung stehende verfassungswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung vorgelegt. Der Regelungsentwurf macht seinen nicht enteignenden Charakter nicht hinreichend klar [zur Abgrenzung zwischen Enteignung und Inhalts- und Schrankenbestimmung unter **a)**]. Selbst wolle man den enteignenden Charakter wohlwollend verneinen, liegt dennoch eine verfassungswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung vor [hierzu unter **b)**].

Gegen die Regelung bestehen somit erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.

a) Abgrenzung zwischen Enteignung und Inhalts- und Schrankenbestimmung

Die Eigentumsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 GG ist grundsätzlich einschränkbar, wobei das Gesetz zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmungen (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) und der sog. Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG) unterscheidet.

Die Regelung bewegt sich zwischen einer Inhalts- und Schrankenbestimmung und der Enteignung. Dies macht auch schon die vom Entwurfsgeber aufgenommene Regelung in § 40a Abs. 3 HSOG-Entwurf deutlich. Hier gibt der Entwurfsgeber zu erkennen, dass auch ihm bewusst ist, dass die Maßnahme in einen Enteignungscharakter haben kann.

Ein kurzfristiger Zugriff der Exekutive auf private Immobilien und Grundstücke zum Zwecke der Unterbringung von Geflüchteten, Asylsuchenden und Obdachlosen stellt keine Enteignung dar, wenn der Zugriff zeitlich befristet und der Eigentümer somit nicht vollständig seiner Eigentumsposition „beraubt“ wird. Denn die Enteignung ist die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Eigentumspositionen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.⁸ Mit der Enteignung greift der Staat auf das Eigentum des Einzelnen zu und löst die rechtliche Zuordnung eines eigentumsrechtlich geschützten Vermögensgutes zu dem

⁸BVerfGE 112, 93 (109) = NJW 2005, 879 (880); BVerfGE 143, 246 (333) = NJW 2017, 217 (224); Dombert, LKV 2015, 529, 534.

bisherigen Rechtsinhaber auf.⁹ Die nach § 40a HSOG-Entwurf mögliche Sicherstellung von privatem Eigentum führt zu einer nicht dauerhaften, sondern nur kurz- oder ggf. mittelfristigen Störung der Eigentumsnutzung.¹⁰ Allerdings ist dies nur unter wohlwollender Auslegung des § 40a Abs. 3 HSOG-Entwurf so zu sehen. Denn der eigentlichen Sicherstellungsregelung in § 40a Abs. 1 HSOG-Entwurf fehlt es an einer zeitlichen Befristung der Sicherstellungsmaßnahme. Nur aus der Betrachtung und wohlwollenden Auslegung des Abs. 3 folgt, dass der Gesetzesentwurf wohl die Idee verfolgt, dass eine Sicherstellung nach § 40a HSOG-Entwurf nur für 12 oder maximal 18 Monate erfolgen darf. Jedenfalls bei einer über die 18 Monate hinausgehenden Maßnahme soll die Anwendbarkeit des Hessischen Enteignungs- und Entschädigungsgesetzes geprüft werden.

Um gesetzgeberisch sicher zu gehen, dass § 40a HSOG nicht als eine Enteignungsregelung eingestuft wird, ist eine klarere zeitliche Begrenzung der Maßnahme in § 40a HSOG zu formulieren. So könnte bspw. formuliert werden, dass die Sicherstellung für längstens 12 Monate erfolgen darf. Die Regelung in § 40a Abs. 3 S. 1 HSOG reicht insofern nicht aus, da sie nur die Zweckbindung der Maßnahme verdeutlicht („Die Sicherstellung darf nur solange und so weit erfolgen, wie dies zu dem in Abs. 1 genannten Zwecke erforderlich ist.“). Auch die Regelungen in § 40a Abs. 3 S. 2 und 4 HSOG genügen nicht. Denn hierin wird bislang nur der Auftrag formuliert, dass nach 12 Monaten seitens der Behörde Kaufverhandlungen mit dem Eigentümer aufzunehmen sind. Das schließt aber gerade nicht aus, dass die Maßnahme über die 12 Monate hinweg andauert, weswegen ihr enteignender Charakter beigemessen werden kann. Entsprechend verhält es sich mit § 40a Abs. 3 S.3 HSOG, der für den Zeitraum nach 18 Monaten ebenfalls nur einen Prüfauftrag vorsieht, nicht jedoch eine Beendigung der Maßnahme. Jedenfalls dadurch wird ein ggf. enteignender Charakter nochmals deutlich.

Nur wenn aus dem Gesetzestext eindeutig hervorgeht, dass es sich um einen zeitlich befristeten kurz- oder maximal mittelfristigen Zugriff auf Eigentumspositionen handelt, kann noch von einer Inhalts- und Schrankenbestimmung ausgegangen werden. Andernfalls läge eine Enteignung mit den aus Art. 14 Abs. 3 GG folgenden Konsequenzen und der Verfassungswidrigkeit des § 40a HSOG-Entwurf vor.

b) Verfassungswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung

Selbst wollte man hier wohlwollend den Enteignungscharakter verneinen, handelt es sich bei der Regelung um eine verfassungswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung. Zutreffend formuliert *Dombert* zu dieser Thematik:

„Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung ist eine generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber. Der Gesetzgeber kann eine Inhalts- und Schrankenbestimmung durch eine beliebige Rechtsvorschrift erlassen, es genügt

⁹BeckOK-Axer, GG, Stand 15.11.2022, Art. 14 Rn. 73.

¹⁰So auch *Dombert*, LKV 2015, 529, 534.

also jede beliebige Rechtsnorm. 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 GG. Es ist daher ein ausgewogenes Verhältnis zwischen allen Belangen zu finden. Dieser Ausgleich ist dabei nicht starr, sondern an der jeweiligen Eigenart des vermögenswerten Rechts zu orientieren. So weist Grund und Boden einen höheren Sozialbezug auf als andere Vermögenswerte, da dieser für ein gedeihliches Miteinander von besonderer Bedeutung ist. Insofern hat sich der Gesetzgeber bei der Aufstellung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen an dem Wohl der Allgemeinheit zu orientieren – diese stellt aber auch zugleich die Grenze für eine Beschränkung des Eigentums dar.“¹¹

Grundsätzlich sind Inhalts- und Schrankenbestimmungen als Ausfluss der Sozialgebundenheit des Eigentums entschädigungslos vom Eigentümer hinzunehmen.¹² Allerdings kann es auch innerhalb der Inhalts- und Schrankenbestimmungen zu einer Ausgleichspflicht kommen, wenn ein enteignender Charakter des Eingriffs vorliegt.¹³ So liegt es hier und so wurde es auch vom Entwurfsgeber mit der Regelung in § 40a Abs. 5 HSOG-Entwurf angenommen, die eine Entschädigung in Geld vorsieht (hierzu nachfolgend noch ausführlich).

Bei § 40a HSOG-Entwurf ist von einer unverhältnismäßigen und damit verfassungswidrigen Beschränkung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 GG auszugehen.

Denn ohne, dass andere Flächenoptionen vor Sicherstellung privaten Eigentums zu prüfen wären (eigene staatliche Flächen nutzbar machen, Flächen gemeinnütziger Wohnungsbauunternehmen nutzen, Anmietung oder Pacht von privaten Flächen, Kauf von privaten Flächen, hierzu nachfolgend noch ausführlich) wird ein zeitlich nicht konkret begrenzter Zugriff auf privates Eigentum vorgenommen. Dabei wird nicht auf einen Störer zugegriffen, sondern es wird ein Nichtstörer (hierzu nachfolgend noch ausführlich) in die Pflicht genommen. Der insoweit gefahrenabwehrrechtlich nicht in Erscheinung getretene Eigentümer wird nach § 40a HSOG-Entwurf derart aus seiner Eigentumsposition verdrängt, dass er mit seiner Immobilie oder Grundstück auf nicht konkret absehbare Zeit nicht mehr nach seinen Vorstellungen verfahren kann. Diese massive Aushöhlung des Eigentumsschutzes soll auch bereits nach drei Monaten, die eine Immobilie oder ein Grundstück ungenutzt ist (hierzu nachfolgend ausführlich), erfolgen können.

Ein derart schwerwiegendes Sonderopfer kann der Gesetzgeber vom Eigentümer aber nur verlangen, wenn Gefahren nicht auf anderweitige Art und Weise abgewehrt werden können.¹⁴ Denn aus der Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 folgt, dass primär Vorkehrungen zu

¹¹ Dombert, LKV 2015, 529, 533 f.

¹² BeckOK-Axer, GG, Stand 15.11.2022, Art. 14 Rn. 72.

¹³ BVerfGE 143, 246 (337 ff.) = NJW 2017, 217 (225 ff.); BeckOK-Axer, GG, Stand 15.11.2022, Art. 14 Rn. 81 und 104 ff.

¹⁴ Dombert, LKV 2015, 529, 534 m.w.N.

treffen sind, die eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers real vermeiden und die Privatnützigkeit des Eigentums soweit wie möglich erhalten.¹⁵

Andere Möglichkeiten sind durchaus denkbar und möglich (hierzu vorstehend und nachfolgend), werden im Gesetzestext aber nicht zum Prüfungsmaßstab erhoben. Es hilft insofern auch nicht, dass die Begründung zum Gesetzesentwurf auf S. 6 davon spricht, dass die Ausübung des Ermessens im Einzelfall eine derartige Prüfung gebieten kann. Es bedarf zur Wahrung von Art. 14 Abs. 1 GG und des Verhältnismäßigkeitsgebots einer entsprechenden Regelung im Gesetz selbst.

Damit stellt § 40a HSOG-Entwurf einen unverhältnismäßigen und verfassungswidrigen Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG dar.

3. Regelungsinhalt

Dies vorangestellt ergeben sich hinsichtlich des Regelungsgehalts und der einzelnen Tatbestandsmerkmale des § 40 a HSOG-Entwurf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.

a) Schutzgut und Gefahrgrad (§40a Abs. 1 HSOG-Entwurf)

Eine Sicherstellung soll nach § 40a Abs. 1 HSOG-Entwurf bei einer Gefahr für Leib und Leben möglich sein. Damit will die Regelung Art. 2 Abs. 2 GG Rechnung tragen und die Obdachlosigkeit der geschützten Personengruppen und damit einhergehende Gefahrenlagen abwenden. Im Hinblick auf das Schutzgut liegt eine verfassungsrechtlich notwendige aber auch ausreichende Eingrenzung auf hochwertige Schutzgüter vor.

Mit Blick auf den Gefahrgrad ist zu ergänzen, dass es sich aufgrund der Inanspruchnahme eines Nichtstörers um eine „*gegenwärtige erhebliche Gefahr*“ nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 HSOG handeln muss.

b) Sicherstellungsgegenstand (§ 40a Abs. 1 Nr. 1 HSOG-Entwurf)

Die Sicherstellung soll sich gegen private Grundstücke, Gebäude und Grundstücksteile richten. Der Sicherstellungsgegenstand ist damit sehr weit gefasst und bezieht sich sowohl auf eigentlich privat- als auch gewerbliche genutzte Flächen.

Eingeschränkt wird der Zugriff auf Grundstücke und Gebäude sowie Grundstücksteile nach § 40a Abs. 1 Nr. 1 HSOG-Entwurf lediglich insoweit, als dass diese seit mindestens drei Monaten ungenutzt sein müssen, wobei eine Umgehung durch Nutzung zum Zwecke der Vermeidung der Sicherstellung der Nichtnutzung gleichsteht.

Mit Blick auf die sehr weitreichenden Folgen ist die (mindestens) dreimonatige Frist, die die Immobilie oder das Grundstück ungenutzt sein muss, deutlich zu kurz bemessen. Ziel der Regelung soll es ja sein, ungenutzten Wohnraum zum Zwecke der Geflüchteten-, Asyl- und

¹⁵ BVerfGE 100, 226 (245) = NJW 1999, 2877 (2879); BVerfG NVwZ 2012, 429 (431)); BeckOK-Axer, GG, Stand 15.11.2022, Art. 14 Rn. 105.

Obdachlosenunterbringung zu nutzen.¹⁶ Von ungenutzten Wohnraum kann aber wohl kaum nach einem Leerstand von lediglich drei Monaten gesprochen werden. Drei Monate dürften in aller Regel noch einen sehr üblichen Zeitraum der bspw. Neuvermietung, Neuverpachtung oder des Verkaufs der Immobilie oder des Grundstücks darstellen. Auch sollte eine Immobilie zum Zwecke der Neuvermietung, -verpachtung oder des Verkaufs renoviert oder saniert werden, ist sie regelmäßig für einen Zeitraum von drei Monaten und länger ungenutzt. Dies gilt insbesondere aktuell, wo es einen erheblichen Handwerkerangel gibt und Wartezeiten auf Handwerksleistungen teilweise länger als ein halbes Jahr sein können.

***Bsp.:** Nachdem eine Wohnung über lange Jahre an einen Mieter vermietet war, kündigt dieser oder verstirbt. Die Wohnung muss vor Neuvermietung umfassend saniert werden. Die Wohnung wird unter normalen Umständen länger als drei Monate ungenutzt sein, auch wenn der Vermieter/Eigentümer die Sanierung mit Druck betreiben sollte.*

Es erscheint daher angezeigt, dass mindestens eine **sechsmonatige Frist** gesetzlich vorgesehen werden sollte. Zudem sollte eine Regelung dahingehend aufgenommen werden, dass die **umfassende Renovierung und Sanierung von Immobilien zum Zwecke der Neuvermietung oder des Verkaufs nicht als ungenutzter Zustand** gilt.

c) Notlage (§ 40a Abs. 1 Nr. 2 HSOG-Entwurf)

Mit der Regelung in § 40a Abs. 1 Nr. 2 HSOG-Entwurf ist als zusätzliche tatbestandliche Hürde für die Sicherstellung von Immobilien und Grundstücken ein nach dem Gesetz definierte Notlage erforderlich. Die Notlage wird in § 40a Abs. 1 Nr. 2 HSOG-Entwurf definiert als vorliegend, wenn in den vorhandenen Erstaufnahme-, Folgeeinrichtungen oder Obdachlosenunterkünften zur Verfügung stehende Plätze zur angemessenen Unterbringung der Geflüchteten, Asylsuchenden oder Obdachlosen nicht ausreichen.

Die Regelung macht die Notlage nur von **bereits „vorhandenen Erstaufnahme-, Folgeeinrichtungen oder Obdachlosenunterkünften“** [Hervorhebung durch Verfasser] abhängig. Sie lässt aber außer Betracht, dass es insbesondere im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu beachten gilt, welche eigenen Flächen oder Immobilien der Gebietskörperschaften (Städte, Gemeinden, Kreise) zur Entwicklung zur Verfügung stehen, welche Flächen in der Hand von gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen liegen und welche Flächen oder Immobilien durch Miet-, Pacht- oder Kaufoptionen nutzbar gemacht werden können. Diese Flächen sind vorrangig zu nutzen. Es reicht nicht aus, dass sich diese Thematik in der Begründung des Gesetzesentwurfs auf S. 6 wiederfindet, sondern es bedarf einer entsprechenden Klarstellung im Gesetz.

¹⁶ Hessischer Landtag, Drs. 20/10475, S. 5.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist zentraler Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips und genießt daher grundgesetzlichen Rang. Daneben findet sich auch eine einfachgesetzliche Regelung in § 4 HSOG¹⁷.

Aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip folgt, dass unter mehreren möglichen und geeigneten Maßnahmen die mildeste zu wählen ist (Erforderlichkeit). Um es ganz konkret zu sagen: Da wo eine Gemeinde eigene Flächen nutzbar machen oder vom Eigentümer Flächen anmieten kann, ist dies eine mildere und weniger eingreifende Maßnahme und damit vorrangig vor jeder anderen Form staatlichen Zugriffs auf das über Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentum und dessen Verwertung durch den Eigentümer. Dies gebieten auch schon die Vorgaben zur Inanspruchnahme des Nichtstörers nach § 9 Abs. 1 HSOG (hierzu auch noch nachfolgend).

Es ist daher aufgrund des Eigentumsschutzes nach Art. 14 Abs. 1 GG und aufgrund des Verhältnismäßigkeitsprinzips notwendig, dass für eine Notlage, die eine Maßnahme nach § 40a HSOG-Entwurf rechtfertigen soll, **zusätzlich keine eigenen oder gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen gehörende Flächen oder Immobilien durch die Gebietskörperschaft nutzbar gemacht werden können und auch eine Anmietung oder Pacht der Flächen oder Immobilien oder der Kauf dieser durch die Gebietskörperschaften versucht wurde, aber erfolglos blieb.**

d) Inanspruchnahme von Nichtstörern

Durch die Regelung in § 40a HSOG-Entwurf sollen Eigentümer von Grundstücken oder Immobilien zum Zwecke der Gefahrenabwehr in Anspruch genommen werden.

Die Inanspruchnahme eines Dritten, der für eine Gefahr nicht verantwortlich ist, sie aber abwehren kann, ist ein anerkanntes Instrument des Polizeirechts. Sie gehört zum gefestigten Bestand der rechtsstaatlichen Gefahrenabwehr. Das besondere Opfer, das dem Dritten dadurch abverlangt wird, wird durch eine Entschädigung kompensiert (hierzu später). Entsprechend sieht auch § 9 HSOG eine Inanspruchnahme des Nichtstörers unter bestimmten Voraussetzungen vor:

„(1) Die Gefahrenabwehr- und die Polizeibehörden können Maßnahmen gegen andere Personen als die nach den §§ 6 oder 7 Verantwortlichen richten, wenn

1. eine gegenwärtige erhebliche Gefahr abzuwehren ist,

¹⁷ „(1) Von mehreren möglichen und geeigneten Maßnahmen haben die Gefahrenabwehr- und die Polizeibehörden diejenigen Maßnahmen zu treffen, die die einzelne Person und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigen.

(2) Eine Maßnahme darf nicht zu einem Nachteil führen, der zu dem erstrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht.

(3) Eine Maßnahme ist nur solange zulässig, bis ihr Zweck erreicht ist oder sich zeigt, dass er nicht erreicht werden kann.“

2. Maßnahmen gegen die nach §§ 6 oder 7 Verantwortlichen nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen,

3. die Gefahrenabwehr- oder die Polizeibehörden die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch beauftragte Dritte abwehren und

4. die Personen ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden können.

(2) Die Maßnahmen nach Abs. 1 dürfen nur aufrechterhalten werden, solange die Abwehr der Gefahr nicht auf andere Weise möglich ist.“

Was § 9 HSOG sehr deutlich zeigt ist, dass die Inanspruchnahme des Nichtstörers hohen Hürden unterliegt. So darf etwa nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 HSOG nur bei einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr auf den Nichtstörer zugegriffen werden [hierzu bereits vorstehend unter **a)**]. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 HSOG ist zudem zu beachten, dass die Gefahr nicht durch die Behörden selbst oder durch von ihr beauftragte Dritte abwehrbar sein darf [siehe hierzu unter **c)**]

Auch folgt schon aus § 9 Abs. 2 HSOG, dass Maßnahmen gegen Nichtstörer nur solange möglich sind, wie die Abwehr der Gefahr nicht auf andere Weise erfolgen kann. Entsprechend findet sich auch eine notwendige Regelung in § 40a Abs. 3 HSOG-Entwurf.

e) Ermessen

Der Regelungsentwurf sieht eine Ermessensvorschrift vor. Die Behörde hat grundsätzlich sowohl ein Entschließungs- als auch Auswahlermessen. Dies ist insoweit bei der Rechtsanwendung zu beachten, als das eine Sicherstellung privater Immobilien und Grundstücke nicht in ermessensfehlerfreier Weise angeordnet werden kann, wenn verhältnismäßig mildere Maßnahmen (Rückgriff auf staatliches Eigentum, Rückgriff auf Anmietung oder Ankauf) zur Verfügung stehen. Kommen für die Gefahrenabwehr mehrere Maßnahmen in Betracht, so hat die zuständige Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen diejenige Maßnahme zu treffen, die den Einzelnen und die Allgemeinheit am wenigsten belastet. Wird dennoch eine Sicherstellung nach § 40a HSOG-Entwurf angeordnet, wird eine derartige Verfügung in unverhältnismäßiger Weise in das Grundrecht des Art. 14 Abs. 1 GG des Eigentümers eingreifen.

f) Entschädigung

Ausweislich der Regelung in § 40a Abs. 5 HSOG-Entwurf sollen die Nachteile durch die Maßnahme auf Antrag in Form einer angemessenen Entschädigung in Geld ausgeglichen werden. Es obliegt damit dem Eigentümer selbst zu entscheiden, ob er eine Entschädigung für die Sicherstellung seiner Immobilie oder Grundstücke geltend machen möchte. Hinsichtlich der Berechnung der Entschädigung und der Höhe der Entschädigung enthält der Gesetzesentwurf keine Aussage. In der Begründung heißt es hierzu:

„Über die Höhe ist nach billigem Ermessen unter Berücksichtigung des ortsüblichen Standards zu entscheiden.“

Es bleibt jedoch unklar, was genau hiermit gemeint sein und auf welche ortsüblichen Standards bei der Entschädigung abgestellt werden soll.

Fragen der Entschädigungsberechnung und –höhe sind für die in Anspruch genommenen Eigentümer aber von nicht unwesentlicher Bedeutung. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf Art. 14 GG.

Der Hamburger Gesetzgeber hatte sich ebenfalls mit dieser Frage zu befassen und schrieb im Rahmen einer Kleinen Anfrage:

„Es erfolgt eine Wertermittlung durch den Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) oder einen Gutachter. Auf dieser Grundlage werden mit den zu entschädigenden Grundeigentümern Verhandlungen geführt. Dabei fließen alle bewertungsrelevanten Daten ein.

b. Aus welchem Grund wurde nicht auf die ortsübliche Vergleichsmiete abgestellt?

Konkrete Wertgutachten für einzelne Objekte haben im Gegensatz zu Vergleichsmietwerten eine höhere Validität und berücksichtigen individuelle Gegebenheiten.“¹⁸

Es sollte hier Klarheit darüber geschaffen werden, über welches Verfahren und in welcher Höhe die Entschädigung erfolgen soll.

4. Rechtsschutz

Der Gesetzesentwurf sieht in § 40a Abs. 6 HSOG-Entwurf vor, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Sicherstellungsmaßnahme keine aufschiebende Wirkung haben sollen. Derartige Regelungen kennen wir bspw. aus dem Baurecht, wo nach § 212a BauGB gegen die bauaufsichtliche Zulassung eines Vorhabens keine aufschiebende Wirkung haben.

Damit geht zugleich eine erhebliche Rechtsschutzverkürzung einher, da der Eigentümer gerade nicht die Möglichkeit hat, durch Widerspruch eine Sicherstellung und die Unterbringung von Geflüchteten, Asylsuchenden oder Obdachlosen einstweilen zu verhindern. Vielmehr kann eine Unterbringung sofort erfolgen und dies auch während die rechtliche Überprüfung der Maßnahme noch anhält. Einzig im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes kann sich der Eigentümer mit einem Eilverfahren vor dem Verwaltungsgericht gegen das Entfallen der aufschiebenden Wirkung und im Rahmen der summarischen Prüfung der Erfolgsaussichten im Hauptsacheverfahren einstweilen gegen die Maßnahme wehren.

¹⁸ Bürgerschafts-Drs. 21/1721, S. 3.

Zugleich kommt es dadurch aber auch zu folgeschweren Problemen für die in einer Immobilie untergebrachten Geflüchteten, Asylsuchenden oder Obdachlosen und Eigentümer sowie die zuständigen Gemeinden. Sollte nach Bezug der Immobilie ein Rechtsschutzverfahren erfolgreich sein, muss die Immobilie wieder geräumt werden. Erfahrungen aus der Praxis zeigen jedoch, dass eine Räumung von einmal in Benutzung genommenen Immobilien sich durchaus schwierig darstellen kann. Insbesondere dann, wenn kein adäquater Ersatz für die Unterbringung bereitsteht, kommt es häufig zu erheblichen Auseinandersetzungen.

Der Gesetzgeber sollte diese Folgen der Verkürzung des Rechtswegs daher gründlich abwägen und bei seiner Entscheidung berücksichtigen.

Hamburg, den 08.05.2023

Prof. Dr. Stefanie Grünewald