



HESSISCHER LANDTAG

01. 02. 2023

Plenum

Gesetzentwurf

Fraktion DIE LINKE

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

A. Problem

Das Land Hessen und seine Landkreise und kreisfreien Städte sind dazu verpflichtet, Asylsuchende und Geflüchtete angemessen zu versorgen. Dies umfasst insbesondere die Bereitstellung einer angemessenen Unterkunft. Infolge des Krieges in der Ukraine sind 2022 rund 80.000 Menschen nach Hessen gekommen. Auch die Zahl der Schutzsuchenden aus anderen Ländern, die Hessen erreicht haben, ist im vergangenen Jahr gestiegen, sodass die Landkreise, kreisfreien Städte und Kommunen zunehmend Schwierigkeiten haben, die Ankommenden menschenwürdig unterzubringen. Eine wesentliche Ursache für die schwierige Unterbringung von Asylsuchenden und Geflüchteten ist der große Mangel an bezahlbarem Wohnraum in Hessen. Vielerorts müssen deswegen wieder Turnhallen und Gemeindehäuser für die Unterbringung genutzt werden, außerdem greifen immer mehr Gebietskörperschaften auf Zelte und Leichtbauhallen für die Unterbringung der ihnen zugewiesenen Asylsuchenden und Geflüchteten zurück. Diese sind weder wetterfest, noch bieten sie Lärmschutz oder ein Minimum an Privatsphäre und sind somit für die Unterbringung von Menschen, die eine Flucht hinter sich haben, nicht geeignet. Seit Monaten appellieren Landkreise und Kommunen deswegen an die Bundes- und Landesregierung, sie bei dieser Aufgabe effektiver zu unterstützen, bisher mit mäßigem Erfolg.

Es sind zudem immer mehr Menschen von Obdachlosigkeit bedroht und betroffen. Die Zahl der Obdachlosen stieg bereits vor der aktuellen Krise seit 2010 kontinuierlich. Auch mit Blick auf die aktuelle Inflationskrise drohen immer mehr Menschen Mietschulden anzuhäufen und dadurch letztlich ihre Wohnung zu verlieren. Seitens der Wohnungsbau-gesellschaften des Landes gibt es zwar mittlerweile die Garantie, auf Kündigungen wegen Zahlungsrückständen zu verzichten, die überwiegende Mehrheit der hessischen Mieterinnen und Mieter wird hiervon allerdings nicht profitieren, da sie von privaten Vermietern oder Unternehmen mieten. Auch der seitens des Landes bereitgestellte Notfallfonds gegen Energiesperren ist nicht ausreichend, um alle Haushalte vor der mit den gestiegenen Energiekosten einhergehenden Verschuldung zu bewahren.

Der anhaltend hohe Zuzug von schutzsuchenden Menschen zwingt Landkreise, Menschen, die nicht mehr vom Geltungsbereich des Landesaufnahmegesetzes (dort § 1, Aufnahme-pflicht) 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, 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.

B. Lösung

Um Obdachlosigkeit zu verhindern und der Pflicht nachzukommen, Schutzsuchende menschenwürdig unterzubringen und Obdachlosigkeit abzuwenden, müssen alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Hierzu ist eine Erweiterung der rechtlichen Möglichkeiten notwendig. Nur auf diese Weise kann ausgeschlossen werden, dass Bedürftige mit den damit verbundenen Gefahren für ihre Gesundheit in ungeeigneten Objekten oder unter offenem Himmel nächtigen müssen.

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. Das Gesetz bezweckt damit ausdrücklich keine Inanspruchnahme von genutztem Wohnraum oder genutzten Immobilien und Flächen.

Der hier unterbreitete Gesetzentwurf ist dabei nur ein Baustein um die akute Unterbringungsnot zu mildern. Darüber hinaus sind weitere mittel- und langfristig wirksamen Maßnahmen zur Überwindung der Wohnungskrise und zur Schaffung von mehr bezahlbarem, insbesondere sozial gebundenem Wohnraum erforderlich.

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Keine.

E. Finanzielle Auswirkungen

Bei der Umsetzung dieses Gesetzes entstehen Kosten für die Entschädigung der Eigentümerinnen und Eigentümer sowie für etwaige bauliche Anpassungen und Wiederherstellung nach Beendigung der Nutzung.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

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

Vom

Artikel 1

Das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) vom 14. Januar 2005 (GVBl. I S. 14), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. September 2021 (GVBl. S. 622), wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach § 40 folgender § 40a eingefügt:

„§ 40a Sicherstellung privater Grundstücke, Gebäude oder Grundstücksteile zur Flüchtlingsunterbringung und zur Abwendung von Obdachlosigkeit“

2. Nach § 40 wird folgender neuer § 40a eingefügt:

„§ 40a
Sicherstellung privater Grundstücke, Gebäude oder Grundstücksteile
zur Flüchtlingsunterbringung und zur Abwendung von Obdachlosigkeit

(1) Die Gefahrenabwehr- und die Polizeibehörden können zum Zwecke der Unterbringung von Geflüchteten oder Asylsuchenden oder zur Abwendung von Obdachlosigkeit, zur Abwehr von Gefahren für Leib oder Leben Grundstücke und Gebäude sowie Grundstücks- oder Gebäudeteile sicherstellen. Die Sicherstellung ist nur zulässig, wenn

1. das Grundstück, das Gebäude oder der Grundstücks- oder Gebäudeteil seit mindestens drei Monaten ungenutzt ist; der Nichtnutzung steht eine Nutzung gleich, die ausschließlich oder weit überwiegend den Zweck verfolgt, eine Sicherstellung nach Satz 1 zu vereiteln und
2. die in den vorhandenen Erstaufnahme-, Folgeeinrichtungen oder Obdachlosenunterkünften zur Verfügung stehenden Plätze zur angemessenen Unterbringung der Geflüchteten, Asylsuchenden oder Obdachlosen nicht ausreichen (Notlage).

Die Notlage ist von den für die Unterbringung der jeweiligen Personengruppe zuständigen Behörden festzustellen.

(2) Die Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden sind berechtigt, Grundstücke sowie Gebäude oder Teile davon zur Prüfung der Frage, ob die Voraussetzungen für eine Sicherstellung nach Abs. 1 vorliegen, zu betreten. Die Betretung ist vorher anzukündigen und darf nicht während der Nachtzeit nach § 104 Abs. 3 Strafprozessordnung erfolgen.

(3) Die Sicherstellung darf nur solange und so weit erfolgen, wie dies zu dem in Abs. 1 genannten Zwecke erforderlich ist. Dauert eine Nutzung nach den in Abs. 1 genannten Zwecken über zwölf Monate an, tritt die für die Unterbringung zuständige Gebietskörperschaft in Kaufverhandlungen mit der Eigentümerin oder dem Eigentümer. Hält eine Notlage 18 Monate an, ist im Einzelfall die Anwendbarkeit des Hessisches Enteignungs- und Entschädigungsgesetzes (HEEG) zu prüfen.

(4) Maßnahmen, insbesondere baulicher Art, in Bezug auf das sichergestellte Grundstück, das Gebäude oder Teile davon sind zu dulden, soweit sie zu dem in Abs. 1 genannten Zwecke erforderlich sind und keine unzumutbare Beeinträchtigung der Interessen der in Anspruch genommenen Person eintritt. Nach Beendigung der Sicherstellung kann die in Anspruch genommene Person die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes verlangen, sofern dies nicht unverhältnismäßig ist.

(5) Für die Inanspruchnahme sowie für etwaige Nachteile, die aus Maßnahmen nach Abs. 4 entstehen, ist auf Antrag eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten. Wird ein Grundstück oder ein Gebäude nur zum Teil in Anspruch genommen, kann die in Anspruch genommene Person verlangen, dass auch für den nicht in Anspruch genommenen Teil eine Entschädigung geleistet wird, wenn der nicht in Anspruch genommene Teil nicht mehr in angemessenem Umfang genutzt werden kann.

(6) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Sicherstellung nach Abs. 1 haben keine aufschiebende Wirkung.“

Artikel 2

Durch dieses Gesetz wird das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 des Grundgesetzes) eingeschränkt.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Zu Art. 1

Zu Nr. 1

Durch die Einfügung eines neuen § 40a muss die Inhaltsübersicht entsprechend redaktionell angepasst werden.

Zu Nr. 2

Zu Abs. 1

Die neue Ermächtigungsgrundlage wird nach § 40 Sicherstellung eingefügt. Dabei bedarf es der neu eingefügten Ermächtigungsgrundlage, da die bisherigen Bestimmungen der Gefahrenabwehr im HSOG ein Verfahren voraussetzen, welches zu lange dauern würde, um den dringenden Bedarfen und insbesondere einer im Gefahrenfall sehr schnellen Handlungsfähigkeit gerecht zu werden. Abs. 1 regelt die Voraussetzungen der Sicherstellung.

Die vorübergehende und zeitlich befristete Sicherstellung von ungenutzten Immobilien gegen Entschädigung ist eine verhältnismäßige Beeinträchtigung des Eigentums ohne Enteignungscharakter, die Ausfluss der Sozialbindung des Eigentums ist. Sie verfolgt den Zweck, eine angemessene Unterbringung von Bedürftigen zu garantieren.

Die Schaffung des § 40a HSOG hat ausdrücklich das Ziel, für einen begrenzten Zeitraum der zuständigen Behörde ein Instrument zur Verfügung zu stellen, das geeignet ist, Immobilien schnellstmöglich und ohne besondere Verfahrenshindernisse für eine große Zahl von Geflüchteten und von Obdachlosigkeit bedrohten Menschen zu nutzen und die Notlage zu beheben. Die Befugnisse der Behörde sollen zu diesem Zweck über den Rahmen der einzelfallorientierten Gefahrenabwehr hinausgehen.

Die Sicherstellung von Immobilien zur Unterbringung von Geflüchteten, Asylsuchenden und Obdachlosen ist ein geeignetes, aber auch erforderliches Mittel, um die bestehende und weiter drohende massenhafte Obdachlosigkeit zu verhindern. Ein solcher Eingriff bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Diese sowie die durch sie ermächtigten Eingriffe selbst müssen verhältnismäßig sein.

In Anlehnung an die Rechtsprechung zur vorübergehenden Unterbringung von Obdachlosigkeit bedrohter Menschen wird als sachgerechte Maßnahme diejenige der Sicherstellung von Grundstücken, Gebäuden oder Gebäudeteilen aller Art ermöglicht.

Sichergestellt werden können Immobilien zum Zweck der Erstunterbringung sowie zum Zweck der Folgeunterbringung von Geflüchteten, Asylsuchenden sowie der Unterbringung von Obdachlosen. Es sollen nach der Vorschrift alle Arten von Immobilien in Anspruch genommen werden können, die eine zügige Unterbringung von Geflüchteten, Asylsuchenden und Obdachlosen tatsächlich ermöglichen. Eine Inanspruchnahme von Immobilien, die für eine gewerbliche Nutzung bestimmt sind, soll ausdrücklich möglich sein. Es ist das Ziel, ungenutzte Wohnungen, aber auch gewerbliche Hallen und ähnliche Gebäude, die in sehr kurzer Zeit für eine Unterbringung von einer großen Zahl von Menschen geeignet sind oder dafür hergerichtet werden können, in Anspruch nehmen zu können. Jede Immobilie, die für eine Unterbringung geeignet ist, soll in Anspruch genommen werden können, um jeweils auf schnellstem Wege eine drohende Obdachlosigkeit einer Vielzahl von Menschen zu verhindern. Neben Grundstücken und Gebäuden werden auch klarstellend Grundstücks- und Gebäudeteile ausdrücklich genannt. Grundstücksteile in diesem Sinne können beispielsweise ungenutzte Teilflächen von ansonsten genutzten Grundstücksflächen wie Parkplätze sein, Gebäudeteile können beispielsweise einzelne nicht genutzte Räume, Geschosse oder abteilbare Hallenteile sein.

Diese Reichweite der Vorschrift ist erforderlich, um die Vielzahl von derzeit in nicht temperaturfesten Unterkünften untergebrachten Geflüchteten sowie die weiterhin stark ansteigende Zahl neu ankommender Asylsuchender in kürzester Zeit unterzubringen. Nach den derzeitigen Zugangszahlen und den bekannten Szenarien ist mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass der Zugang von Asylsuchenden nach Hessen weiter anhalten, wenn nicht zunehmen wird. Der hohe Anteil von Geflüchteten aus der Ukraine lässt nicht erwarten, dass die große Anzahl der jetzt hier eintreffenden Geflüchteten binnen weniger Monate die bereitgestellten Unterkünfte verlassen können wird. Auch ein Wechsel einer nennenswerten Anzahl dieser Geflüchteten in Wohnungen des regulären Wohnungsmarkts ist angesichts der hohen Zugangszahlen und des angespannten Wohnungsmarkts auszuschließen. Es ist davon auszugehen, dass im gesamten Jahr 2023 fortlaufend zusätzliche Immobilien benötigt werden, die die zuständigen Behörden jeweils kurzfristig für die Unterbringung von Geflüchteten und anderen von Obdachlosigkeit bedrohten Menschen zur Verfügung haben muss. Die Sicherstellung ist ein verhältnismäßiges Mittel in der Abwägung der Eigentumsgarantie und seiner Sozialbindung nach Art. 14 Grundgesetz (GG).

Ob eine Inanspruchnahme im konkreten Fall zulässig ist, entscheidet die zuständige Behörde nach pflichtgemäßem Auswahlermessen. Dabei steht der Behörde ein weites Ermessen zu.

Bei der Ausübung des Ermessens hat die Behörde zu prüfen, ob die Sicherstellung im Einzelfall erforderlich und angemessen ist. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Behörde sonst eine angemessene und zügige Unterbringung einer großen Anzahl von Menschen auf freien Flächen oder durch Anmietung, Pachtung oder Ankauf geeigneter privater Immobilien nicht in der zur Verfügung stehenden Zeit oder nicht zu angemessenen Bedingungen gelingt. Der Behörde können dabei aber freie Immobilien nicht entgegengehalten werden, wenn diese nicht kurzfristig oder nicht für längere Zeit für eine entsprechende Unterbringung einer Vielzahl von Menschen nutzbar gemacht werden können. Bevor auf das Mittel der Sicherstellung zurückgegriffen wird, wird aus Verhältnismäßigkeitsgründen regelmäßig ein Versuch zu unternehmen sein, mit dem Eigentümer oder der Eigentümerin eine Vereinbarung zur Nutzung zu schließen. Ob und in welchem Umfang solche Bemühungen zu erfolgen haben, wird sich insbesondere nach der Dringlichkeit der Schaffung weiterer Unterbringungsmöglichkeiten richten.

Der Eingriff darf sich nur auf ungenutzte Immobilien erstrecken. Ungenutzt im Sinne dieser Vorschrift sind Immobilien dann, wenn sie zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme tatsächlich nicht genutzt werden. Rechtliche Verpflichtungen, z.B. aus Pacht- oder Mietverträgen, können einer Sicherstellung nur dann entgegengehalten werden, wenn die darin vereinbarte Nutzung tatsächlich ausgeübt wird oder unmittelbar bevorsteht. Das Gesetz stellt ausdrücklich klar, dass jedwede Nutzung, die zu dem Zweck vereinbart wurde oder wird, die Sicherstellung einer Immobilie zu vereiteln, so zu behandeln ist, als wäre die Immobilie ungenutzt. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass Eigentümer in Kenntnis der neuen Rechtslage für von ihnen nicht genutzte Immobilien Nutzungs-, Überlassungs- oder ähnliche Vereinbarungen abschließen, ohne dass die Immobilie von Dritten tatsächlich genutzt wird. Auch soll verhindert werden, dass Eigentümer in Kenntnis der neuen Rechtslage für von ihnen nicht genutzte Immobilien Scheinnutzungen erfinden. Darunter fallen insbesondere solche Nutzungen, die für den Eigentümer keinen nennenswerten wirtschaftlichen Wert haben und die daher den Schluss rechtfertigen, dass sie lediglich zur Vermeidung einer Sicherstellung erfolgen.

Zu Abs. 2

Abs. 2 regelt das erforderliche Betretungsrecht, um das Sicherstellungsverfahren durchführen zu können. Die Bestimmung eröffnet der zuständigen Behörde das zur Prüfung der Geeignetheit einer Immobilie bzw. eines Grundstückes notwendige Recht, diese zu betreten. Die Duldungspflicht der Eigentümer ist zwingende Voraussetzung, um eine Prüfung durchführen zu können.

Zu Abs. 3

Hält eine Notlage nach § 1 Abs. 1 länger als 18 Monate an, ist im Einzelfall die Anwendbarkeit des bestehenden Hessischen Enteignungs- und Entschädigungsgesetz (HEEG) zu prüfen. Dauert die Nutzung über zwölf Monate an, ist das Land verpflichtet, der Eigentümerin oder dem Eigentümer ein Angebot zum Kauf zu machen.

Sobald die Voraussetzungen gemäß § 40a Abs. 1 entfallen, ist die Sicherstellung zu beenden. Auf diese Weise wird die Nutzung auf die Situation in der ein Notlage i.S.d. § 1 Abs. 1 vorliegt, beschränkt. Maßnahmen nach dieser Vorschrift sind nur verhältnismäßig, soweit und solange sie zur Abwendung der Gefahr erforderlich sind. Die Maßnahme darf nur so lange andauern, wie die Voraussetzungen für die Sicherstellung andauern. Auf diese Weise trägt die Vorschrift der besonderen Notsituation und dem sich daraus ergebenden gesamtstaatlichen Schutzauftrag gegenüber Geflüchteten und Obdachlosen Rechnung und hält die Eingriffsintensität in den Grenzen des Erforderlichen, da der betroffene Eigentümer die Dauer seiner Inanspruchnahme absehen kann. Die Inanspruchnahme stellt einen schweren Eingriff in seine Rechtsposition dar, ohne dass er im polizeirechtlichen Sinne verantwortlich für die Gefahr ist.

Zu Abs. 4

Die Nutzung zur Unterbringung von Geflüchteten, Asylsuchenden und Obdachlosen kann bauliche Maßnahmen voraussetzen. Dies sind insbesondere die Herrichtung von leestehendem Wohnraum, elektrische und sanitäre Installationen oder die Verwendung von Zwischenwänden oder der Einzug eines zusätzlichen Bodens. Diese sind vom Eigentümer zu dulden, wenn sie für die in Abs. 1 genannten Zwecke erforderlich sind und keine unzumutbare Beeinträchtigung darstellen.

Es besteht demgegenüber jedoch ein Anspruch des Eigentümers, die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands zu verlangen. Dieser Anspruch findet dort sein Ende, wo er unverhältnismäßig ist.

Zu Abs. 5

In Abs. 5 wird dem Eigentümer ein Entschädigungsanspruch gewährt. Über die Höhe ist nach billigem Ermessen unter Berücksichtigung des ortsüblichen Standards zu entscheiden. Der Anspruch auf Entschädigung bezieht sich auf Maßnahmen nach § 40a. Um unbillige Härten durch die Sicherstellung zu vermeiden, besteht ein Entschädigungsanspruch auch dann, wenn die Nutzung eines Grundstücks- oder Gebäudeteils sich auch auf die Nutzung der übrigen Teile auswirkt.

Zu Abs. 6

Die Sicherstellung dient der schnellen und kurzfristigen Bereitstellung von Unterkünften. Daher ist es nicht möglich, zunächst das Widerspruchsverfahren bzw. Gerichtsverfahren abwarten zu müssen. Abs. 6 ordnet daher an, dass Widerspruch und Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung haben.

Zu Art. 2

Da das Änderungsgesetz einen Grundrechtseingriff ermöglicht bzw. nicht vollkommen ausgeschlossen werden kann, dass einzelne Sicherstellungsobjekte in den Schutzbereich von Art. 13 GG fallen könnten, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 113, 348, 366 f.) eine entsprechende Formulierung aufzunehmen.

Zu Art. 3

Art. 3 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, 1. Februar 2023

Der Parlamentarische Geschäftsführer
Torsten Felstehausen