

Stenografischer Bericht

(ohne Beschlussprotokoll)

öffentliche Anhörung

85. Sitzung – Innenausschuss

98. Sitzung – Sozial- und Integrationspolitischer Ausschuss

17. Mai 2023, 09:01 bis 11:04 Uhr

Anwesend:

Vorsitz SIA: Moritz Promny (Freie Demokraten)

CDU

Sabine Bächle-Scholz
Alexander Bauer
Holger Bellino
Marvin Flatten
Thomas Hering
Andreas Hofmeister
Petra Müller-Klepper
Claudia Ravensburg
Max Schad
Uwe Serke
Frank Steinraths

SPD

Ulrike Alex
Tobias Eckert
Nadine Gersberg
Stephan Grüger
Tanja Hartdegen
Rüdiger Holschuh
Dr. Daniela Sommer
Oliver Ulloth
Marius Weiß
Turgut Yüksel

Freie Demokraten

Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn
Thomas Schäfer (Maintal)

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Katrin Anders
Marcus Bocklet
Jürgen Frömmrich
Vanessa Gronemann
Markus Hofmann (Fulda)
Torsten Leveringhaus
Katrin Schleenbecker

AfD

Arno Enners
Dirk Gaw
Volker Richter

DIE LINKE

Jan Schalauske
Dr. Ulrich Wilken

Fraktionsassistentinnen und -assistenten:



CDU:	Johannes Schäfer
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:	Jana Widdig
SPD:	Bettina Kaltenborn
AfD:	Jan Feser
Frei Demokraten:	Julia Bayer
DIE LINKE:	Lisa Glasner, Alena Schütz

Landesregierung, Rechnungshof, etc.

StS Stefan Sauer, HMdIS
Zlatko Bajić, ROR, HMdIS
Anne Janz, StSin, HMSI
Marina Zahn, RORin, HMSI
Frau Dr. Hinz, HMSI

Anzuhörende:

Hessischer Landkreistag	Direktor Prof. Dr. Jan Hilligardt
EBS – Universität für Wirtschaft und Recht Wiesbaden	Prof. Dr. Michael Goldhammer
KommuneLinks e. V. Kommunalpolitisches Forum Hessen	Hermann Schaus
Hessischer Flüchtlingsrat	Geschäftsführer Timmo Scherenberg

Protokollführung: VA Claudia Lingelbach, Dr. Larissa Schütze, Volker Heuer

Öffentliche mündliche Anhörung

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

INA, SIA

hierzu:

Stellungnahmen der Anzuhörenden
– Ausschussvorlage INA 20/71 –
– Ausschussvorlage SIA 20/86 –

(Teil 1 verteilt am 08.05.23, Teil 2 am 07.06.23)

Vorsitzender: Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich heiße Sie herzlich zur 98. Sitzung des Sozial- und Integrationspolitischen Ausschusses willkommen. Ich darf Sie ganz herzlich auch im Namen des Vorsitzenden des Innenausschusses, Christian Heinz, zur 85. Sitzung des Innenausschusses willkommen heißen.

Wir führen heute gemeinsam eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE Linke – Entwurf eines Gesetzes zur vorübergehenden Unterbringung von Geflüchteten und Asylsuchenden und zur Abwendung von Obdachlosigkeit in der Drucksache 20/10475 – durch. Hierzu liegen uns die Stellungnahmen der Anzuhörenden in der Ausschussvorlage INA 20/71 und Ausschussvorlage SIA 20/86 vor.

Ich darf in unserer Runde ganz herzlich auch Herrn Staatssekretär Sauer willkommen heißen.

Wir beginnen mit der Anhörung. Ich rufe die erste Institution auf und erteile für den Hessischen Landkreistag Herrn Prof. Dr. Hilligardt das Wort.

Herr Prof. **Dr. Hilligardt:** Herr Vorsitzender! Meine Damen, meine Herren Abgeordnete! Herr Staatssekretär Sauer! Meine Damen und Herren! Ganz herzlichen Dank für die Einladung an die 21 hessischen Landkreise bzw. deren Spitzenverband, den ich hier vertrete, zu dem vorliegenden Gesetzentwurf Stellung zu nehmen zu können.

Es ist trefflich bekannt, dass die 21 hessischen Landkreise in besonderer Verantwortung für die Aufnahme und für die Unterbringung von Menschen auf der Flucht stehen und dass gerade das Finden und die dauerhafte Belegung von geeignetem Wohnraum derzeit zu den ganz besonderen Herausforderungen zählen.

Wir sind seit langer Zeit, seit vielen Monaten, in engem Austausch mit dem Bund und dem Land, welche Wege gefunden werden können. Wohnraum war unlängst auch auf der Ministerpräsidentenkonferenz mit dem Bundeskanzler ein Thema. Aus der Sicht der Kommunen spielt natürlich auch das Thema der finanziellen Ausstattung eine Rolle. Dies gilt aber auch für die Bereitstellung von Liegenschaften durch Bund und Land sowie für baurechtliche und vergaberechtliche Erleichterungen. Damit sind wir auf einem großen Feld, auf dem wir miteinander tätig sind.

Mit dem hier vorliegenden Gesetzentwurf wird ein weiterer Weg aufgezeigt, indem die Möglichkeit eröffnet werden soll, denjenigen, die vor Ort aufnehmen und unterbringen, im Wege der Sicherstellung – dieser Begriff wird genannt – von Gebäuden und Grundstücken oder Grundstücksteilen Wohnraum zu erhalten. Dies ist ein Instrument, das man in den Bereich der Zwangsmaßnahmen einordnen kann.

Natürlich haben wir alle 21 hessischen Landkreise, unsere Gremien, zu diesem Instrument befragt, weil dies eine Option ist, über die man diskutieren sollte und über die Sie heute diskutieren. Dabei sind wir einstimmig zu dem Ergebnis gekommen, dass wir dies zumindest zum jetzigen Zeitpunkt nicht für ein geeignetes Instrument halten. Wir haben uns mit den Rechtsämtern der Landkreise abgestimmt und haben große verfassungsrechtliche Bedenken.

Der vorgeschlagene Weg würde einen Eingriff in Eigentumsrechte bedeuten. Damit befinden wir uns auf dem Feld der Enteignung bzw. der Beschlagnahmung, hier „Sicherstellung“ genannt. Die Bewertung aktuell vor Ort: Wir halten dieses Instrument schwerlich für tauglich. Es ist davon auszugehen, dass dann, wenn dieses Instrument zur Anwendung käme, regelmäßig diejenigen, die davon betroffen sind, den Rechtsweg beschreiten. Das heißt, vor Ort gäbe es eine große rechtliche Unsicherheit, ob das jeweils betreffende Gebäude, Gebäudeteil oder Grundstück tatsächlich in die Verwendung kommen kann. Das bindet weitere Ressourcen.

Wenn dieses Thema dann auch noch, wovon auszugehen ist, medial eine Rolle spielt, ist der Sache vor Ort mit diesem Instrument nicht gedient. Daher sagen wir: Wir würden dieses Instrument – Stand heute – nicht zur Anwendung bringen.

Nun könnte geltend gemacht werden, dass in dem Gesetzentwurf keine Pflicht formuliert wird, sondern eine Kann-Regelung im Sinne einer Option vorgesehen ist. Auch dazu haben wir uns eine Bewertung erlaubt. Das ist allerdings keine rechtliche, sondern eine politische Bewertung. Aus unserer Sicht wäre es zum jetzigen Zeitpunkt das falsche Signal, sozusagen mit Zwangsmaßnahmen zu drohen. Dies halten wir nicht für den richtigen Weg. Wir sind nach wie vor der Meinung – das gilt insbesondere in der heutigen Zeit –, dass Unterbringung, Aufnahme und Integration nur aus Überzeugung und nicht mit Zwang erfolgen können.

Wir glauben, dass, wenn Sie solche Maßnahmen aktuell realisieren würden, in diesen Feldern eher Widerstand erzeugt würde, als dass es der Sache vor Ort dienen würde. Insgesamt kommen wir zu dem Ergebnis, dass wir, wenn wir darüber entscheiden könnten, dem Gesetzentwurf nicht zustimmen würden.

Vorsitzender: Als nächstes kommen wir zur EBS – Universität für Wirtschaft und Recht Wiesbaden. Herr Prof. Dr. Goldhammer, bitte!

Herr Prof. **Dr. Goldhammer:** Ganz herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Ich verweise schon jetzt auf meine schriftliche Stellungnahme, die ich Ihnen leider erst gestern zusenden konnte, weil ich im laufenden Semesterbetrieb – ich hoffe, Sie verzeihen dies – keine Zeit gefunden habe, gemeinsam mit meinen Mitarbeitern die Stellungnahme rechtzeitig zu erarbeiten.

Ich möchte mich auf die Rechtsfragen beschränken. Wir haben von meinem Vorredner etwas zu Recht und politischer Opportunität gehört, wobei die Trennung zwischen diesen beiden Sphären hier sicherlich besonders bedeutend ist.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist sichtlich an Vorläufer in Hamburg und Bremen angelehnt, Regelungen, die, soweit ich dies richtig überblicke, ausgelaufen sind und keine Nachfolgeregelungen gefunden haben und, soweit ich dies nachvollziehen konnte, wahrscheinlich praktisch nicht sonderlich bedeutsam waren. Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Ich komme zu dem Ergebnis, dass sowohl diese Normen aus Hamburg und Bremen als auch der hier vorliegende Gesetzentwurf bei allen verfassungsrechtlichen Bedenken – unabhängig von der politischen Bewertung – als verfassungskonform anzusehen sind.

Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass die Norm eigentlich nur das positiviert und sicherlich auch vereinfacht, was ohnehin nach dem Polizeirecht möglich ist, so die Einweisung Obdachloser. Das ist ein klassisches Instrument, das nicht etwa keine Rolle spielt, sondern wozu es über die Jahrzehnte kontinuierlich Rechtsprechung, Fälle und Literatur gibt.

Zu dem Unterschied zwischen der Regelung in dem vorliegenden Gesetzentwurf und der Einweisung Obdachloser oder anderer Personen auf der Basis der polizeilichen Generalklausel: Bei dem klassischen Instrument, das bereits jetzt zur Verfügung steht und unter dem auch jetzt schon Fälle produziert werden, haben wir es mit der sogenannten Nicht-Störer-Haftung zu tun. Jemand, der nicht Störer ist, also der Eigentümer, der, umgangssprachlich ausgedrückt, nicht schuldig an dem Problem ist, wird adressiert. Nach § 9 Abs. 1 des Hessischen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes ist dies nur möglich, wenn eine gegenwärtige erhebliche Gefahr vorliegt. Und § 9 Abs. 1 Nr. 3 hebt auf eine sehr ernstzunehmende Subsidiarität ab. Die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Regelung würde hier eine Erleichterung bedeuten. Das ist sicherlich auch bezweckt.

Dennoch ist der Entwurf trotz aller verfassungsrechtlicher Fragen meines Erachtens verfassungsrechtlich unbedenklich; insbesondere deshalb, weil er – wie bereits gesagt wurde – nicht – und dies ist verfassungsrechtlich von Relevanz – zur Sicherstellung verpflichtet, sondern die Dinge dem polizeilichen Opportunitätsprinzip überlässt. Natürlich muss die zuständige Behörde im konkreten Einzelfall die Verhältnismäßigkeit beachten, sodass das Problem eigentlich vom Gesetzgeber auf die Anwendung vor Ort verlagert wird. Die Anwendung vor Ort ist sicherlich in der konkreten Situation deutlich problematischer. Gleichwohl heilt diese Struktur tatsächlich das verfassungsrechtliche Problem.

Ich weise darauf hin, dass im Polizeirecht deutlich schwerwiegendere Eingriffe vorgesehen sind – bis hin zu körperlichen Zwangsmaßnahmen und zum Schusswaffengebrauch. Wir würden hier nicht anders argumentieren, sondern sagen, dass es um die Frage der Verhältnismäßigkeit des bestimmten Gesetzes geht.

Ich möchte die Ausführungen zum verfassungsrechtlichen Rahmen beenden. Der Gesetzentwurf basiert deutlich auf einem anerkanntem, legitimen Zweck, den sicherlich niemand infrage stellen wird. Es geht um die Schutzpflicht des Staates für Leben und Gesundheit nach Art. 2 Abs. 2 des Grundgesetzes. Das heißt, man kann ein solches Gesetz verabschieden. Die Frage ist aber, ob man es tun muss. Man muss das sicherlich nicht machen. Die Schutzpflicht kennt eine Grenze, nämlich auf der einen Seite das Untermaßverbot. Der Staat darf nicht völlig untätig bleiben. Das tut er sicherlich nicht, wenn Polizeirecht, Sozialrecht und weitere Normen hinzugezogen werden. Der Gesetzentwurf basiert auf einem legitimen Zweck, ohne dass aber die Lage ohne entsprechende gesetzliche Regelungen verfassungswidrig wäre.

Auf der anderen Seite steht die Eigentumsgarantie. Das ist keine Frage. Darin ist das „heiße Eisen“ der Auseinandersetzung auch in der Literatur zu sehen. Umgangssprachlich wird in diesem Zusammenhang sicherlich oft von „Enteignung“ gesprochen. Rechtlich handelt es sich aber nicht um eine Enteignung. Denn eine Enteignung liegt nur dann vor – das wurde immer wieder, seit den Achtzigerjahren kontinuierlich in der Rechtsprechung, betont; zuletzt im Zusammenhang mit dem Gesetz zum Atomausstieg –, wenn eine konkrete Position entzogen wird. Das ist hier aber nicht der Fall. Hier haben wir es mit einer abstrakt-generellen Regelung zu tun. Das ist keine Enteignung.

Diese Unterscheidung ist wichtig, weil sie unterschiedliche verfassungsrechtliche Folgen auslöst. Bei einer Enteignung muss deutlich vorsichtiger vorgegangen werden, es muss ein Verhandlungsgebot beachtet werden. Der Entzug einer konkreten Position kann nur vorgesehen werden, wenn sie Ultima Ratio ist.

Das ist bei der Inhalts- und Schrankenbestimmung, über die wir bei dem vorliegenden Gesetzentwurf sprechen, nicht der Fall. Die Inhalts- und Schrankenbestimmung kennt natürlich ebenfalls Grenzen. Aber diese Grenzen ergeben sich aus einer ganz anderen Überlegung, nämlich aus dem Verhältnis von Privatnützigkeit nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 einerseits und andererseits der Sozialbindung nach Art. 14 Abs. 2. Eigentum ist nach dem Grundgesetz sozial gebunden. Das ist

keine neue Idee, sondern eine ganz konservative Auslegung des Art. 14, die vom Bundesverfassungsgericht seit Jahrzehnten und insbesondere seit den 1980er-Jahren vertreten wird.

Auch bei der Inhalts- und Schrankenbestimmung kann der Gesetzgeber nicht machen, was er will. Vielmehr muss er in dem Verhältnis zwischen Privatnützigkeit und Sozialbindung unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit einen Ausgleich finden. Das heißt, letztlich hat der Gesetzgeber hier einen weiten Spielraum, solange er nicht in die Unverhältnismäßigkeit läuft. Wir sind nicht bei einem Sonderopfer oder bei einer Enteignung, sondern bei der Frage der Unverhältnismäßigkeit. Wenn nun in Rechnung gestellt wird, dass einerseits ungenutzte Objekte mit einer hohen Sozialität und andererseits der Schutz von Leib und Leben in Rede stehen, fällt die Abwägung ganz offensichtlich zugunsten des Gesetzentwurfs aus.

Wir sehen hier, was Schutz des Eigentums nach dem Grundgesetz bedeutet. Der Verfassungsgeber hat dies in Art. 14 nicht vorgeschrieben, sondern überlässt nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 die Inhalts- und Schrankenbestimmung dem Gesetzgeber. Man könnte also sagen, dass Eigentum unter dem Grundgesetz jenseits der extremen Grenzen von Enteignung oder der gänzlichen Abschaffung von Eigentum demokratisiert ist.

Ich kann Ihnen letztlich nicht viel mehr sagen, als mein Vorredner schon gesagt hat. Letztlich ist es eine politische Frage. Rechtlich ist es möglich, eine solche Regelung zu treffen, wie sie hier in Rede steht. Ob sie getroffen werden soll, ist eine politische Frage. Ich muss den Ball an Sie zurückspielen. Man kann darüber nachdenken, ein solches Gesetz zu verabschieden. Man stößt auf einen legitimen Zweck. Art. 13 des Grundgesetzes – die Unverletzlichkeit der Wohnung –, ist hier weniger betroffen. Allerdings besteht eine Sachnähe. Auch hier gibt es eine verfassungsrechtliche Schranke zugunsten der Behebung der Raumnot. Der legitime Zweck ist zweifellos gegeben. Und die Ausgestaltung ist dem demokratischen Prozess unterworfen. Ich sehe weder, dass der Gesetzentwurf verfassungswidrig ist noch dass die Situation wegen des Fehlens eines solchen Gesetzes verfassungswidrig wäre. Das mag aus Ihrer Sicht unbefriedigend sein, aber die rechtlichen Erörterungen hören hier tatsächlich auf, weil die Grenzen eingehalten sind.

Vielleicht noch ein ganz kleiner Aspekt, der in der Literatur immer wieder eine Rolle spielt. Müsste man in solchen Fällen nicht ein Verhandlungsgebot bzw. eine Verhandlungspflicht vorsehen? In dem Gesetzentwurf wird eine Verhandlungspflicht für die Fälle vorgesehen, in denen die Nutzung über zwölf Monate andauert. Ich meine, eine Verhandlungspflicht muss nicht vorgesehen werden, weil natürlich – das ist völlig unstrittig – schon bei der ersten Sicherstellung, also nicht erst nach zwölf Monaten, also bereits am Tag null, die Behörde prüfen muss, ob es nicht mildere Mittel gibt. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip gilt immer.

Insbesondere ist noch darauf hinzuweisen, dass der Betroffene nach § 5 des Hessischen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes die Möglichkeit hat, ein sogenanntes Austauschmittel vorzuschlagen. Der Betroffene selbst kann, wenn er den käuflichen Erwerb als milderes Mittel ansehen würde, dies anstoßen. Ich sehe keinen Grund, warum man die oft diskutierte, aber in der Regel abgelehnte Pflicht zur Verhandlung positivieren müsste. Denn insgesamt gilt die Norm, die si-

cherlich zu einschneidenden Konsequenzen führt, immer nur unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes; sowohl auf der Gesetzesebene als auch bei der Anwendung im Einzelfall. Daher wäre eine solche Norm verfassungsgemäß. Die inhaltliche Ausgestaltung obliegt dem Gesetzgeber. Wir haben es hier mit sehr weiten verfassungsrechtlichen Grenzen zu tun.

Vorsitzender: Als nächstes kommen wir zu KommuneLinks e. V. – Kommunalpolitisches Forum Hessen. Hermann Schaus, bitte!

Herr **Schaus:** Schönen guten Tag, meine Damen und Herren! Ich freue mich, einmal wieder hier im Hessischen Landtag – jetzt allerdings in einer anderen Funktion als früher – zu sein, um für die kommunalpolitische Vereinigung KommuneLinks Stellung nehmen zu können. Ich will mich nicht auf das beziehen, was Ihnen schon schriftlich vorliegt, sondern mich eher auf meine Vordner beziehen, damit wir in eine Diskussion kommen.

Einsteigen will ich mit dem Hinweis, dass der Gesetzentwurf zur richtigen Zeit kommt. Vielleicht kommt er sogar schon ein bisschen zu spät. Aber diese Kritik richtet sich nicht an die Antragsteller, sondern eher an die politische Diskussion, die stattfinden sollte und stattfinden müsste.

Wir unterstützen diesen Gesetzentwurf, weil es eben *nicht*, wie Herr Dr. Hilligardt auch sagte, um Enteignung geht – er sagte: fast Enteignung. Mit diesem Gespenst werden Fragen totgeschlagen, die man nicht in der Diskussion haben will. Wir finden, dass die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Regelung zwar bei Weitem nicht ausreichend ist, aber einen Punkt darstellt, über den in der Tat diskutiert werden sollte und müsste; im Übrigen auch im Hinblick darauf – darauf haben wir auch in unserer schriftlichen Stellungnahme hingewiesen –, dass im Jahr 2017 eine Änderung des Baurechts bzw. des Baugesetzbuchs erfolgt ist und die Kategorie „Urbanes Gebiet“ geschaffen wurde, um zum einen Wohnraum verstärkt in verdichteten Gebieten schaffen zu können. Zum anderen ging es – Sie erinnern sich an die Jahre 2015 und 2016 – um die großen Flüchtlingsströme, die seinerzeit hier ankamen, und in diesem Zusammenhang um die Frage, wie wir mit Bereichen umgehen, in denen es Industriebrachen gibt, in denen es Gebäude gibt, die – auch vorübergehend – für Zwecke der Unterbringung hergerichtet werden könnten.

Die Schaffung der Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“ war ein Ergebnis dieser Diskussion. Genau in diese Richtung zielt, wie wir finden, dieser Gesetzentwurf. Es geht weniger um die Frage von – ich sage das in Anführungszeichen – Enteignung von Wohnraum, sondern eher um die Schaffung von zusätzlichen – so möchte ich das ausdrücken – qualifizierten Wohnmöglichkeiten für geflüchtete Menschen.

Wir haben, was die Flüchtlingsströme betrifft, unterschiedliche Entwicklungen zu verzeichnen; durch den Ukraine-Krieg in verstärktem Maße. Es ist schon die Frage, inwieweit der Gesetzgeber

bzw. die politisch Handelnden mit der Frage umgehen, wie – vorübergehend – besserer Wohnraum geschaffen werden kann, als dies etwa in Wetzlar mit einem großen Zelt, in dem fast 500 Menschen, durch Planen abgeteilt, zumindest für einen Zeitraum von sechs Monaten untergebracht worden sind, der Fall ist und der Fall war. Das Zelt wird glücklicherweise gerade wieder abgebaut.

Durch die Verlagerung der dort untergebrachten geflüchteten Personen in die Kommunen entstehen nun im Übrigen neue Diskussionen. Herr Dr. Hilligardt hat gesagt, die Integration muss mit Überzeugung vorgenommen werden. Ich erlebe gerade bei uns im Lahn-Dill-Kreis, dass genau das Gegenteil passiert. Dort, wo Container aufgestellt werden sollen, weil anderweitig kein Wohnraum zur Verfügung steht, dort, wo eine Konzentration auch in kleinerem Maßstab als 500 Personen in einem Zelt vorgenommen werden soll, gibt es Diskussionen und Proteste.

Insofern zeigt dieser Gesetzentwurf aus unserer Sicht eine Möglichkeit auf, im Wege des Ordnungsrechtes die Situation zu verbessern und auch zu entspannen, weil es im großen Teil nicht um die Schaffung von Wohnraum in klassischen Wohngebieten geht. Vielmehr geht es genau um das, was mit der Schaffung der Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“ im Baurecht im Jahr 2017 bezweckt wurde.

Lassen Sie mich nun noch etwas zu der Frage „Integration und Überzeugung“ sagen. Wir erleben seit Längerem – dies hat auch den bedauerlichen Aufschwung der AfD mit sich gebracht –, dass die Hetze gegen Flüchtlinge und Ausländer vor Ort sozusagen instrumentalisiert und organisiert wird. Insofern wird keine Überzeugungsarbeit geleistet, sondern das Gegenteil findet immer wieder dort statt, wo zusätzliche Container aufgebaut werden, wo Diskussionen geführt werden usw.

Daher meinen wir, dass es ein guter Ansatz wäre, nicht nur in Wohngebieten zu schauen, welche Unterkunftsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, sondern auch in Mischgebieten und in Gewerbegebieten, eben in urbanen Baugebieten, um letztendlich der Hetze den Boden zu entziehen und zu einer solidarischen Diskussion zukommen.

Ein letzter Aspekt, den ich ansprechen will, betrifft die Frage der Kostenverteilung. Die Ministerpräsidentenkonferenz hat kein Ergebnis gebracht. Auch die Fragen sind nach wie vor strittig. Mit der Anwendung des Polizeirechts, des HSOG, wäre unserer Meinung nach auch die Kostenverteilung geklärt. Denn dann wären diejenigen, die eine solche Maßnahme nach dem Polizeirecht vornehmen, auch für die Kosten verantwortlich, und dies wäre das Land. Dies würde in der Tat zur finanziellen Entlastung der Landkreise und der kreisfreien Städte in dieser Frage beitragen. Auch unter diesem Aspekt halten wir den Gesetzentwurf für richtig und sinnvoll.

Lassen Sie mich das abschließen. Wir hatten – viele werden sich nicht mehr daran erinnern, auch ich erinnere mich nicht daran, weil ich damals noch sehr jung war –, viele Jahre bis wohl Ende der 1950er-Jahre eine Wohnraumbewirtschaftung in Deutschland, weil der Wohnraum zu knapp war. Wir haben jetzt das Instrument – Herr Prof. Dr. Goldhammer hat darauf hingewiesen – der Wiedereinweisung in die Wohnung bei drohender Obdachlosigkeit. Dieses Instrument wird derzeit angewandt. Unserer Meinung nach wird es zu wenig angewandt, aber es wird angewandt

und ist ein legitimes Mittel des Polizeirechts. Bei dem Gesetzentwurf geht es nun um eine Erweiterung für Situationen, in denen besonders viele geflüchtete Menschen unterzubringen sind. Nur für diesen Fall ist die vorgesehene Regelung anzuwenden, und nur für diesen Fall sollte sie angewendet werden.

Vorsitzender: Als nächste Institution kommen wir zum Hessischen Flüchtlingsrat. Herr Geschäftsführer Timmo Scherenberg, bitte!

Herr **Scherenberg:** Wir haben im Moment eine Situation, in der viele Kommunen stöhnen, dass sie so viele Flüchtlinge zugewiesen bekämen und dass allgemein die Unterbringungsplätze knapp seien. Wir haben als Flüchtlingsrat immer wieder darauf hingewiesen, dass wir grundsätzlich, von vornherein, eine Unterbringung der Menschen in Wohnungen befürworten. Wir haben gesehen, dass das bei den ukrainischen Flüchtlingen, die seit letztem März in großer Zahl in Hessen angekommen sind, relativ gut geklappt hat. Auch im letzten Frühjahr kam es zu Engpässen. Turnhallen etc. mussten belegt werden. Aber alles in allem hat die Unterbringung relativ gut geklappt, auch weil sich die Menschen von Anfang an Wohnungen suchen konnten.

Uns liegt nun ein Gesetzentwurf vor, bei dem es um die Beschlagnahme von Grundstücken oder Wohneigentum geht, um Menschen notunterzubringen. Naturgemäß stellt sich die Frage, wie einer absoluten Notsituation begegnet werden kann. Der vorgelegte Gesetzentwurf ist sicherlich kein Optimum und sicherlich auch nicht der große Wurf, um die Problematik der Flüchtlingsunterbringung zu lösen.

Schauen wir uns einmal an, wie die Flüchtlinge im Land verteilt sind. Herr Dr. Hilligardt wird mir sicherlich zustimmen. Mitnichten ist die Situation in allen Kommunen in gleichem Maße angespannt. Nach den Zahlen, die die Landesregierung vor einigen Wochen veröffentlicht hat, ist die Praxis der Zuweisung auf die einzelnen Landkreise im letzten Jahr durchaus sehr unterschiedlich gewesen. Es gibt Landkreise, die in den letzten Monaten des vergangenen Jahres sehr, sehr viele Asylsuchende zugewiesen bekommen haben, die sie unterbringen mussten. Gleichzeitig haben einige Landkreise so gut wie gar keine Flüchtlinge zugewiesen bekommen. Der Landkreis Odenwald hat im gesamten Jahr fünf Asylsuchende zugewiesen bekommen. Das liegt daran, dass der Landkreis Odenwald über der Quote, über dem, was er hätte aufnehmen müssen, im Frühjahr Menschen aus der Ukraine aufgenommen hat. Das Sozialministerium bzw. das Regierungspräsidium Darmstadt hat im letzten Winter dann die Quoten ausgeglichen und einigen Landkreisen, die weniger als der Durchschnitt Menschen aus der Ukraine aufgenommen hatten, verstärkt Flüchtlinge zugewiesen. Diese Landkreise haben in der Tat eine Verfünffachung, Versechsfachung oder sogar Verzehnfachung der Zahl der Asylsuchenden im Vergleich mit den Monaten zuvor zu verzeichnen. Dort haben wir es nun in der Tat mit einem großen Notstand vor Ort zu tun. Das sind auch die Landkreise, die nun – so sage ich einmal – verstärkt Pressearbeit machen und sich gegenüber der Öffentlichkeit über die sehr angespannte Situation beklagen.

Wir hoffen, dass sich die Situation auch in diesen Landkreisen wieder entspannen wird, sobald die Quoten ausgeglichen sind, dass die Landkreise dann deutlich weniger Personen als in den vergangenen Monaten zugewiesen bekommen. Gleichwohl sehen wir natürlich, dass es in einigen Gebietskörperschaften sehr eng ist.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist nach Meinung des Flüchtlingsrats durchaus geeignet, den Kommunen ein Instrumentarium an die Hand zu geben. Wir glauben nicht, dass die Kommunen etwa Wohnungen von Privatleuten beschlagnahmen werden. Aber es geht um ein Instrumentarium gegenüber größeren Konzernen oder anderen, deren Wohnungen oder Gebäude leer stehen. Ein Beispiel aus Frankfurt, wo ich wohne. Ein stadtbekannter Unternehmer, dem im Grunde in jedem Stadtteil Immobilien gehörten, ließ diese Immobilien nach dem Erwerb relativ schnell leerstehen – und das oft über Jahre und Jahrzehnte. Der Mann ist mittlerweile verstorben. Er war in Frankfurt eine lokale Bekanntheit. Sicherlich hätte man diese Immobilien in den Blick nehmen können.

Ein anderes Beispiel, bei dem es darum geht, vielleicht auch die Verhandlungspositionen der Kommunen gegenüber anderen zu stärken. Das muss sich ja nicht gegen einzelne Privatpersonen richten. Das Redaktionsnetzwerk Deutschland hat am 24. April, also kurz vor dem Flüchtlingsgipfel, eine Meldung veröffentlicht, wonach die Bundesländer in den vergangenen Monaten trotz Versprechen der Bundesinnenministerin Nancy Faeser nur wenig neue und nutzbare Bundesliegenschaften zur Flüchtlingsunterbringung angeboten bekommen haben. Das geht aus einer Umfrage des Redaktionsnetzwerkes Deutschland unter den 16 für die Flüchtlingsversorgung zuständigen Landesministerien hervor. Thüringen wurden kürzlich zwei, Bayern mehr als sieben und Rheinland-Pfalz vier Immobilien angeboten. Den Landesregierungen zufolge kommen diese aber nicht infrage. Lediglich Niedersachsen und Brandenburg haben insgesamt drei der angebotenen Immobilien als brauchbar eingestuft.

In diesem Zusammenhang geht es nicht um die Beschlagnahme von Privateigentum. Vielleicht kann man aber, wenn eine Liegenschaft des Bundes vorhanden ist, mit Verweis auf eine mögliche Beschlagnahme die Verhandlungsposition verbessern oder die Verhandlungsbereitschaft des Bundes in Bezug auf einzelne Liegenschaften erhöhen.

Grundsätzlich bleibt festzuhalten: Wir brauchen insgesamt eine bessere Unterbringungsstrategie, die den Fokus mehr auf Wohnungen legt, die mehr auf sozialen Wohnungsbau setzt, die mehr auf dezentrale Unterbringung setzt. In bestimmten Spitzensituationen oder Notsituationen kann der vorliegende Gesetzentwurf ein kleiner Baustein einer insgesamt zu verbessernden Strategie zur Unterbringung von Flüchtlingen und Schutzsuchenden sein.

Vorsitzender: Vertreterinnen und Vertreter weiterer Institutionen sehe ich nicht. Damit möchte ich die erste Fragerunde eröffnen. Als erster hatte sich der Kollege Richter gemeldet.

Abg. **Volker Richter:** Vielen Dank für die Ausführungen. Ich gebe zu, dass die Stellungnahmen viele Fragen aufwerfen. – Zunächst habe ich eine Frage an Herrn Prof. Dr. Goldhammer zu „Wirtschaft und Recht“. Sie haben gesagt, es handele sich nicht um eine Enteignung. Auch wenn es sich faktisch und rechtlich nicht um eine Enteignung handelt, frage ich mich, wie es ein normaler Bürger aufnimmt, der etwas besitzt, aber darüber nicht mehr verfügt. Natürlich wird man dies im Volksmund „Enteignung“ nennen. In diesem Zusammenhang ist meine Frage an Sie: Wie weit darf die Politik mit solchen gesetzlichen Regelungen eigentlich gehen, wenn sie in großen Teilen die Notsituationen, die sie zu lösen versucht, selbst verursacht hat? Das ist für mich das größte Problem.

Damit komme ich gleich zu meiner Frage an Herrn Schaus. „KommuneLinks e. V.“ hört sich gut an. Ich habe aber nicht den Eindruck, dass Sie auch nur ein einziges Mal in irgendeiner Form die Interessen der hessischen Bürger und derjenigen, die in den Kommunen leben, dargestellt haben. Sie haben einzig und allein die Situation der geflüchteten Menschen und deren Probleme dargestellt. Sie sind aber nicht darauf eingegangen, wovor wir insgesamt stehen, nämlich vor der Problematik, dass es vor allem im urbanen Raum sehr eng wird und in dem urbanen Raum viele Menschen, die schlicht und einfach normale Anstellungen haben, Wohnraum brauchen und die Mieten erheblich steigen.

Das bedeutet für mich, dass, wie ich gerade in Richtung von Herrn Prof. Dr. Goldhammer gesagt habe, die Politik, für die Sie stehen und für die auch KommuneLinks e. V. steht, mit ursächlich für die Probleme ist, die Sie hier zu lösen versuchen, wobei es sich allerdings nicht um einen gesamtgesellschaftlichen Lösungsansatz handelt. Es geht hier, wie gesagt, um den Versuch der Lösung einer selbst verursachten Problematik. Ich finde, dass ein solches Gesetz dabei mit Sicherheit nicht helfen kann, weil der Wohnungsmarkt nicht so schnell wachsen kann und nicht so schnell verdichtet werden kann, wie Menschen zu uns kommen.

Sie haben von einem ordnungsrechtlichen Weg gesprochen. Ich gehe nicht darauf ein, dass Sie von einem „bedauerlichen Aufschwung der AfD“ gesprochen haben, der auf dieser Politik basiert. Die Leute wehren sich ja dagegen. Hier findet eine Erosion statt: Die Bürger fühlen sich – auch von Ihnen – nicht mehr vertreten. Wie gehen Sie damit um? Sie können schließlich nicht alle Bürger stigmatisieren, die nicht mit Ihren Vorstellungen von politischer Arbeit einverstanden sind.

Herr Scherenberg, diese Politik führt doch zu einer Überforderung der Bürger. Wenn eine Politik die Bürger überfordert und ein normaler Bürger das liest, was in dem Gesetzentwurf steht, kann dies doch dazu führen, dass sich der Bürger am Ende des Tages von der Politik so wenig vertreten fühlt, dass er nicht mehr die Möglichkeit sieht, bei Wahlen und auch in anderen Formen seine Auffassung zum Ausdruck zu bringen, und sich dies in irgendeiner Form gegen die Menschen richtet, die hier Hilfe suchen. Auch diese Problematik muss man sehen.

Wenn man auf der einen Seite immer wieder von Hass und Hetze spricht, muss man sich auf der anderen Seite aber auch fragen, warum in den Menschen Wut entsteht. Wut entsteht immer dann, wenn die Menschen hilflos werden, wenn sie die Faust in der Tasche machen. Wir sind jetzt an

genau einem solchen Punkt, an dem ich Sie vom Flüchtlingsrat frage, ob ein solches Gesetz nicht kontraproduktiv ist.

Abg. **Nadine Gersberg:** Vielen Dank für Ihre Ausführungen. Ich habe eine Frage an Herrn Schaus und auch an Herrn Prof. Dr. Hilligardt. Wäre es, wenn häufig Gebäude leer stehen, nicht besser, ein generelles Leerstandsverbot oder Zweckentfremdungsverbot zu erlassen, um das Problem anzugehen, sodass der Fokus nicht so sehr auf den Geflüchteten läge. Ich glaube nicht, dass die Gebäudebesitzer in der Gesellschaft positiv darüber sprechen werden, wenn ihre Gebäude sichergestellt werden, um dort Geflüchtete unterzubringen. Auch die Presse wird wahrscheinlich darauf anspringen. Wäre nicht ein Leerstandsverbot oder Zweckentfremdungsverbot eine bessere Alternative, um mehr Wohnraum zu gewinnen?

Diese Frage richtet sich auch an Herrn Scherenberg. Und noch eine weitere Frage: Welche Maßnahmen schlägt der Flüchtlingsrat zusätzlich zur Schaffung von mehr sozialem Wohnungsbau vor, um die Wohnungssituation der Geflüchteten zu verbessern?

Abg. **Jan Schalauske:** Vielen Dank für die mündlichen, aber auch für die schriftlichen Stellungnahmen. – Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Dr. Hilligardt. Ich habe mich gefreut, zu hören, dass sich sämtliche Gremien des Hessischen Landkreistages mit unserem Gesetzentwurf befasst haben und der Landkreistag Rückmeldungen eingeholt hat. Zum Abschluss Ihrer Ausführungen haben Sie darauf hingewiesen, dass unser Gesetzentwurf ein Problem hinsichtlich der Akzeptanz in der Bevölkerung darstellen könnte.

Dazu habe ich die Frage – ich knüpfe hierbei ein wenig an die Ausführungen von Herrn Schaus an –, ob nicht auch Unterkünfte, die nicht den humanitären Ansprüchen genügen, aber in einer schwierigen Belegungssituation notwendig sind, hinsichtlich der Akzeptanz ebenfalls hinderlich sind. Führt nicht auch eine langfristige Nutzung von Turnhallen, von Zeltunterkünften, von öffentlichen Plätzen dazu, dass die Akzeptanz für die Aufnahme von Geflüchteten in der Gesellschaft sinkt? Ist nicht auch in dieser Hinsicht der Gesetzentwurf ein Mittel, um die Akzeptanz zu verbessern, zumal wir von Prof. Dr. Goldhammer gehört haben, dass die verfassungsrechtlichen Bedenken, die zumindest in Ihrem schriftlichen Statement eine größere Rolle gespielt haben, nach einer komplexen Erörterung der juristischen Sachlage nicht unmittelbar zum Tragen kommen?

Meine zweite Frage an Sie, Herr Prof. Dr. Hilligardt knüpft an die Ausführungen von Herrn Scherenberg an. Würde sich nicht allein durch die Möglichkeit, die der Gesetzentwurf eröffnet, auch wenn sie von den Kommunen am Ende gar nicht genutzt würde, die Verhandlungsposition der Kommunen auch gegenüber Bürgerinnen und Bürgern, die über ungenutzte Liegenschaften verfügen, verbessern, ohne dass überhaupt eine Sicherstellung notwendig würde?

Beide Fragen zielen in die Richtung, ob dies nicht der Akzeptanz förderlich wäre.

An Herrn Prof. Dr. Goldhammer habe ich folgende Frage. Sie verweisen in Ihrer schriftlichen Stellungnahme auf die Diskussion, die es in der Literatur zu den bereits vorliegenden Gesetzen in Hamburg und Bremen gegeben hat, die zwar nicht zur Anwendung gekommen sind bzw. deren Geltung bereits ausgelaufen ist, die es aber bereits gegeben hat. Auch zu diesen Gesetzen hat es eine juristische Debatte gegeben. Sie haben heute schon etwas zum Thema Subsidiarität gesagt. Können Sie auch noch einmal etwas zum Thema Sonderopfer sagen?

Wie sind im Ergebnis nach Ihrer Einschätzung die juristischen Diskussionen um die Gesetzentwürfe in Hamburg und Bremen gelaufen, bzw. welche Einwände hat es gegeben, und wie sind diese entkräftet worden? Eine Reihe von Dingen dazu haben Sie in Ihren juristischen Ausführungen bereits angesprochen. Ist da noch etwas offen geblieben?

An Herrn Schaus folgende Frage: Sie haben darauf hingewiesen, dass Sie davon ausgehen, dass dann, wenn die in Rede stehende Gesetzesgrundlage in Kraft treten würde, aufgrund des Subsidiaritätsprinzips die Kommunen durch die Sicherstellung finanzielle Vorteile erlangen würden. Würde es nicht die Akzeptanz in der Bevölkerung, in den Kommunen und auch bei den für solche Maßnahmen politisch Verantwortlichen erhöhen, wenn man weiß, dass bei den zum Teil – insbesondere für die Landkreise, die finanziell nicht allzu gut dastehen – doch spürbaren Kosten das Subsidiaritätsprinzip gelten würde.

Meine zweite Frage bezieht sich auf den Hinweis auf urbane Mischgebiete bzw. auf die Reaktion auf die Flüchtlingsentwicklung 2016/2017. KommuneLinks hat argumentiert, dass seinerzeit rechtliche Veränderungen im Interesse einer weiteren Wohnraumnutzung vorgenommen worden sind. Inwiefern sehen Sie hier – das ist mir noch nicht ganz klar geworden – im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzentwurf eine Kontinuität? Kann es eine gesetzliche Antwort geben?

Zum Schluss eine Frage an den Hessischen Flüchtlingsrat. Herr Prof. Dr. Hilligardt hat gesagt, der Gesetzentwurf sei durchaus eine Option. Allerdings sei jetzt nicht der richtige Zeitpunkt. So hat er sich ausgedrückt. Das heißt, aus Sicht des Hessischen Landkreistages scheint es keine Notsituation zu geben. Unser Gesetzentwurf bezieht sich jedoch auf Notsituationen. Nun haben Sie, Herr Scherenberg, darauf hingewiesen, dass sich die Situation in den Landkreisen unterschiedlich darstellt. Deswegen ist für mich die Frage auch mit Blick auf die Wohn- und Unterbringungsbedingungen von Menschen, die hier bei uns Schutz suchen, ob nicht bereits jetzt – zumindest an einzelnen Orten – von einer Notsituation gesprochen werden müsste, die weitere Maßnahmen erfordern könnte, wobei – das haben Sie ja am Ende Ihrer Ausführungen richtig gesagt; das möchte ich hier nur noch einmal allgemein feststellen – in der Begründung unseres Gesetzentwurfs ganz klar und eindeutig steht, dass es sich um *einen* Baustein zur Lösung einer Gesamtproblematik handelt, die nicht nur die Unterbringung von Geflüchteten, sondern die Wohnungssituation insgesamt betrifft. Weil dies in mehreren Stellungnahmen eine Rolle spielt, möchte ich darauf hinweisen, dass dieser Gesetzentwurf nur *einen* Baustein darstellt.

Abg. **Marcus Bocklet:** Ich habe zwei Fragen. – Herr Scherenberg, wir hatten im Zusammenhang mit der Wohnsitzauflage für Geflüchtete einen sehr kritischen Dialog zu der Frage, ob sie der Möglichkeit von Geflüchteten, den Niederlassungsort frei zu wählen, widerspricht. Wir wissen, dass beispielsweise im Werra-Meißner-Kreis eine andere Wohnungssituation herrscht als etwa in Frankfurt am Main. Der Gesetzgeber hat damals gesagt, solange die Menschen öffentliche Hilfen beziehen, erlaubt sich der Staat, eine Wohnsitzauflage auszusprechen, so dass die Lasten gleichmäßig im Lande Hessen verteilt sind.

Würde Ihrer Idee gefolgt, dorthin zuzuteilen, wo Wohnraum frei ist, würde dies einer Wohnsitzauflage gleichkommen. Würden Sie eine Wohnsitzauflage für klug halten? Würden Sie es für klug halten, tatsächlich danach zuzuteilen, wo Wohnraum leer steht? Ich bin Abgeordneter aus Frankfurt und kann dieser Idee durchaus folgen. Ich weiß aber auch, dass die Geflüchteten vor allem dort hingehen, wo sie ihre Communities finden und wo sie hoffen, Arbeit – in Klammern „Schwarzarbeit“ oder nicht legale Arbeit – zu finden, weshalb das Rhein-Main-Gebiet für sie einen hohen Attraktivitätsgrad hat, weshalb ja die Wohnsitzauflage ausgesprochen wurde.

Herr Prof. Dr. Goldammer, Sie sagten – ich habe nicht täglich damit zu tun –, das Polizeirecht ermögliche das gewünschte und legitime Ziel durchaus schon. Bitte korrigieren Sie mich, wenn ich das falsch verstanden haben sollte. Würde uns die geltende Rechtslage bereits in die Lage versetzen, die Ziele, die der Gesetzentwurf vorsieht, umzusetzen?

Sie sagten, ganz entscheidend sei es, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu berücksichtigen. In dem Gesetzentwurf ist die Rede von mindestens drei Monaten Leerstand. Wir haben in Frankfurt ganz viele Rechtsstreitigkeiten mit Eigentümern leerstehender Häuser, die z. B. geltend machen, dass die Immobilie im Besitz einer Erbengemeinschaft sei, dass sie habe modernisiert werden sollen, aber keine Handwerker zu finden seien – und welche Argumente auch immer angeführt werden. Wir haben eine sehr willige Stadtregierung, die da hinterher steigt. Auf der einen Seite ist die Rede von mindestens drei Monaten Leerstand, auf der anderen Seite ist es aber nicht ungewöhnlich, dass man mindestens drei Monate auf einen Handwerker warten muss. Wie definieren Sie „Verhältnismäßigkeit“, oder ab wann ist etwas nach der Kommentierung verhältnismäßig? Sie haben gesagt, die Abwägung zwischen Leib und Leben und Leerstand sei einfach. Aber das geht ja durchaus tiefer. Wann ist die Maßnahme konkret verhältnismäßig? Dass es darum geht, Leben zu retten, wird sicherlich jeder Richter bejahen.

Außerdem geht es mir um die Frage des Nachweises. Uns treibt auch die Frage der Anwendungsfähigkeit um. Wer muss beweisen, wie lange eine Immobilie leer steht, und ab wann wird die Unrechtmäßigkeit eines langen Leerstandes festgestellt? Einige sagen dazu salopp und schnoddrig: Mit meinem Eigentum darf ich machen, was ich will. – Das haben Sie widerlegt. Im Geist der Verfassung gibt es auch eine soziale Komponente.

Mir geht es um die Verhältnismäßigkeit sowie darum, ob es die aktuelle Rechtslage schon hergibt, die Ziele zu erreichen, die mit dem Gesetzentwurf angestrebt werden. Wäre dies der Fall, wäre dieser Gesetzentwurf ein weiß angemalter weißer Schimmel. Oder ist der Gesetzentwurf notwendig, und ist das vorgesehene Instrument ein scharfes Schwert, um endlich das tun zu können, was wir schon immer haben tun wollen? Diese beiden Fragen treiben mich um.

Abg. **Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn:** Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Anzuhörende! Ich bitte um Entschuldigung, dass ich etwas zu spät kam. Vor meiner Haustür wurde eine Baustelle eingerichtet, und ich konnte zunächst nicht mit dem Auto wegfahren. Ich möchte mein Zuspätkommen hier nur kurz begründen.

Herr Prof. Goldhammer, ich möchte mich ausschließlich mit Ihnen beschäftigen, was vielleicht auch damit zu tun hat, dass ich der Partei des Eigentums angehöre. Deshalb bin ich schon in Ihrer schriftlichen Stellungnahme darüber gestolpert, dass Sie schreiben – ich habe die schriftliche Stellungnahme vollständig gelesen, leider habe ich von Ihren Ausführungen nur den Rest mitbekommen –: „So gesehen hat das Grundgesetz das Eigentum gewissermaßen demokratisiert.“

Nun gibt es ja einige hier in diesem Raum, die Jura studiert haben und sich damit beschäftigen haben. Und es gibt auch einige, die sich wie ich in Stiftungen, sei es nun die Friedrich-Naumann-Stiftung oder die Ludwig-Erhard-Stiftung, intensiv damit beschäftigen haben. Diese Aussage habe ich so noch nie gehört. In den Schriften Ludwig Erhards, der ja zu dem Zeitpunkt gelebt hat, wird das Thema Eigentum immer als intellektuell zentrale Grundlage für die Ausarbeitung der freien sozialen Marktwirtschaft genannt, so wie er sie wollte und wie sie auch dieses Land nach vorne gebracht hat.

Deshalb meine Frage: Was meinen Sie damit? Im Grundgesetz steht etwas Ähnliches wie mein Kollege Herr Bocklet eben gesagt hat: Eigentum verpflichtet. – Nicht mehr und nicht weniger. Das ist also die ganz zentrale intellektuelle Oberfrage.

Meine zweite Frage geht in die Richtung der Frage von meinem Kollegen Herrn Bocklet, vielleicht etwas polemischer formuliert. Es kann doch nicht verhältnismäßig sein, wenn eine Frist von drei Monaten angenommen wird. Ich sitze nicht nur in diesem Ausschuss, sondern ich bin auch Stadtrat in Bad Vilbel und Kreistagsabgeordneter. Ich habe, auch aus beruflichen Gründen, viel mit Bauämtern zu tun. Wenn Sie derzeit eine Baugenehmigung innerhalb von einem Jahr bekommen – für ein etwas komplizierteres Bauwerk als ein Einfamilienhaus, wofür sie sie ja gar nicht brauchen –, dann können Sie schon die Korken knallen lassen. Dazu kann doch nicht passen, dass drei Monate verhältnismäßig sein sollen. Eine solche Frist bedeutet für eine Immobilie überhaupt noch keinen Leerstand. Das ist vielmehr eine Überlegungsphase und damit viel zu kurz.

Bedenken Sie – Herr Kollege Bocklet hat es gesagt –, dass sich in Frankfurt ungefähr 55 % bis 60 % der Wohnungen in Häusern befinden, die Privatleuten gehören. Diese Gebäude werden teilweise schon seit Generationen für die Altersfinanzierung genutzt. Wenn aus einer solchen Wohnung jemand auszieht, wird innerhalb der Familie der Besitzer – es muss sich noch nicht einmal um eine Erbengemeinschaft handeln – erst einmal beraten, was im Folgenden zu tun ist. Beispielsweise berät eine Mutter mit ihren Kindern: Machen wir eine Generalsanierung? Drei Monate sind so schnell vergangen, so schnell kann man gar nicht gucken. Meine Frage ist: Sollte man aus drei Monaten nicht mindestens drei Jahre machen?

Meine letzte Frage betrifft eine Lernfrage, die zumindest wir drei von der FDP nicht lösen konnten. Herr Scherenberg, Sie haben mich darauf gebracht, als Sie Nancy Faeser und die Bundesliegenschaften angesprochen haben. In dem vorliegenden Gesetzentwurf steht in der Überschrift von § 40a das Wort „privat“. Und dann steht noch einmal irgendwo in einer Überschrift das Wort „privat“. Teilen Sie meine Auffassung, dass dieser Gesetzentwurf trotzdem für alle gilt? Im Wortlaut des Gesetzentwurfs steht nirgendwo – zumindest habe ich nichts gefunden –, dass dies nur für private Grundstücke gilt. Also müsste es doch auch für Bundesgrundstücke, kommunale Grundstücke und Landesgrundstücke gelten? Das ist eine Lernfrage, die Sie vielleicht am besten beantworten können, weil der Antragsteller das, glaube ich, auch nicht weiß.

Abg. **Alexander Bauer:** Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Dr. Hilligardt. Könnten Sie noch darstellen, dass die Sicht auf die Realitätspraxis in den Kommunen und in den Landkreisen doch dahin geht, dass es grundsätzlich zu wenig Wohnraum gibt? Es gibt eine zu große Nachfrage bei allen Menschen, die bezahlbarem Wohnraum suchen, in allen Preiskategorien. Eine Lösung könnte doch sein, die Schaffung von weiterem Wohnraum zu erleichtern, damit das Angebot vergrößert wird, damit möglicherweise auch Wohnraum für bestimmte Zielgruppen geschaffen werden kann. Man muss die Frage beantworten, welche Hindernisse bei der schnellen unbürokratischen Schaffung von Wohnraum bestehen.

Daraus leitet sich die Frage ab: Was sind denn Ihrer Meinung nach die Gründe dafür, dass Menschen, die Wohnraum haben, diesen nicht vermieten? Welche Hindernisse hat man denn feststellen können – wenn man sich durch Ansprache bemüht –, warum Menschen ihr Eigentum dem Wohnungsmarkt nicht zur Verfügung stellen? Haben Sie diesbezüglich Erfahrungswissen, das uns nutzen könnte?

Mein zweiter Fragenkomplex richtet sich an Herrn Prof. Dr. Goldhammer. Sie haben, auch in Ihrer schriftlichen Stellungnahme, dargestellt, dass die ehemals existierenden Rechtsnormen nie angewandt worden sind. Sie haben Hamburg und Bremen erwähnt. Es haben Regelungen zur Behebung der Raumnot existiert, aber diese waren in der Praxis nie relevant. So verstehe ich zumindest Ihre Stellungnahme. Es handelte sich also um Papiertiger ohne Relevanz, die man in der Schublade hatte. Deshalb frage ich mich ernsthaft, ob Sie uns empfehlen würden, Gesetze zu beschließen, die in der praktischen Lebenswirklichkeit eigentlich keine Anwendung finden und keine Wirksamkeit entfalten können.

Vorsitzender: Wir kommen zu den Antworten der Anzuhörenden. Da alle Anzuhörenden angesprochen worden sind, schlage ich vor, dass Sie in der Reihenfolge Ihrer mündlichen Stellungnahmen antworten. Demnach beginnt Herr Prof. Dr. Hilligardt.

Herr Prof. **Dr. Hilligardt**: Der Beantwortung der Fragen möchte ich gerne generell voranstellen, dass wir auf jeden Fall nicht die These vertreten sollten, leerstehender Wohnraum stehe *grundsätzlich* nicht für die Belegung mit geflüchteten oder obdachlosen Menschen zur Verfügung. Natürlich ist in allen Phasen, in denen Wohnraum vor Ort gesucht worden ist, das Thema Leerstand durch die Kommunen in den Blick genommen worden. Natürlich wurden durch direkte Ansprache derjenigen, denen dieser Wohnraum gehört, in vielen Fällen Wege gefunden, diesen Wohnraum auch nutzbar zu machen. Es gab beispielsweise Mietvertragsverhandlungen hinsichtlich der Fragen: Was geschieht dort? Welche Umbaumaßnahmen nimmt der Landkreis vor?

Es ist ganz wichtig, zumindest aus der Erfahrung vor Ort miteinander festzuhalten, dass dieser leerstehende Wohnraum keinesfalls generell nicht zur Verfügung steht. Tatsächlich ist es aber auch so – ich will es noch einmal sagen –: Wir interpretieren es schon als verfassungsgegebenes Recht eines Eigentümers, Wohnraum nicht – generell nicht oder nicht für diese Funktion – zur Verfügung stellen.

Herr Bauer, Sie fragten, warum die Menschen den Wohnraum nicht zur Verfügung stellen. Das kann ich Ihnen gar nicht sagen. Die Antworten werden sehr individuell sein, und natürlich sind die Menschen auch nicht aufgefordert, einem anfragenden Landkreis darauf eine Antwort, und dann vielleicht auch die richtige Antwort, zu geben. Deshalb will ich auf die Gründe gar nicht näher eingehen. Ich will nur sagen: Das ist nach dem Grundgesetz schon ihr gutes Recht.

Frau Gersberg fragte, ob ein allgemeines Leerstandsverbot helfen könne. Das wäre nach meiner aktuellen Wahrnehmung ein noch viel weitergehender Eingriff, nicht nur im aktuellen Moment auf eine Immobilie bezogen, wie der Gesetzentwurf es zulassen möchte, sondern sehr weitgreifend. Ich würde vermuten – das muss aber die juristische Diskussion aufarbeiten –, dass man wohl eine Verfassungsänderung bräuchte, wenn man ein generelles Leerstandsverbot schaffen wollte.

Herr Schalauske hat zu Recht auf die Akzeptanzfrage hingewiesen und darauf, dass auch die Belegung öffentlicher Gebäude wie Turnhallen, Sporthallen und bisweilen auch Teile von Bürgerhäusern nicht immer zu Akzeptanz geführt hat. Das ist richtig. Ich glaube aber, dass wir mit einem Zwangsinstrument, das dann auch in den privaten Bereich hineingeht, bei den Betroffenen schon gar nicht für Akzeptanz sorgen können, wenn wir schon hinsichtlich der Belegung öffentlicher Gebäude um Akzeptanz kämpfen müssen. Ich glaube nicht, dass eine solche Maßnahme zum jetzigen Zeitpunkt die Verhandlungsposition stärkt. Sie sorgt in der Bevölkerung, in der wir nicht *mit* Überzeugung, sondern *durch* Überzeugung für Aufnahme, Unterbringung und Integration werben müssen, nicht für Akzeptanz, sondern eher für Widerstand.

Deshalb noch einmal zwei Punkte zusammengefasst: Wir halten die rechtliche Unsicherheit in diesem Instrument, die dann vor Ort mehr Ressourcen bindet und womöglich auch zu wenig Erfolg führt, für ein großes Problem. Politisch sagen wir: Jetzt nicht noch der Privatbevölkerung mit Zwangsmaßnahmen drohen. Das fördert nicht die Akzeptanz.

Herr Prof. **Dr. Goldhammer**: Ich möchte gerne mit der letzten Frage beginnen, die die praktische Relevanz betrifft, und mich dann in umgekehrter Reihenfolge zu der ersten Frage vorarbeiten.

Ich habe in meinen Ausführungen darauf hingewiesen, dass es zumindest nach meiner Kenntnislage und nach unseren Nachforschungen am Lehrstuhl dazu keine Entscheidung gab. Das ist ein Indiz dafür, dass das Ganze praktisch eher unbedeutend war. Zugegebenermaßen ist das keine valide Auskunft, insofern hätte man eigentlich in Bremen und Hamburg nachfragen müssen. Auch mich persönlich würde interessieren, wie vor Ort die praktische Relevanz war. Ich konnte auf jeden Fall keine Gerichtsentscheidungen finden. Hamburg und Bremen sind natürlich Stadtstaaten mit einer Situation, die vielleicht eher mit Frankfurt vergleichbar ist. Dies wäre sicherlich auch eine praktische Erklärung dafür, warum die Normen dort gewissermaßen „erfunden“ worden sind.

Die in Rede stehende Norm hätte eine Reservefunktion. Das war meine Wortwahl in der schriftlichen Stellungnahme. Es ist nicht verboten, symbolische Normen in Gesetze zu schreiben. Das ist möglich. Die Frage ist aber, ob es politisch opportun ist, ob es nicht Sorgen vor „Enteignung“ auslöst, die vielleicht gar nicht angezeigt sind. Eine solche Norm hätte eine Reservefunktion, wie viele andere Normen im Übrigen auch. Dies gilt auch für das Polizeirecht. Wann nutzen wir beispielsweise den finalen Rettungsschuss? Das hat sozusagen eine Reservefunktion.

Zur vorletzten Frage: Es geht – nach der vorgesehenen Überschrift des einzufügenden Paragraphen – um *privaten* Wohnraum. Ferner, so habe ich Sie verstanden, denkt man über Liegenschaften des Bundes – Stichwort: „Bundeswehr“ – nach.

(Abg. Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn: Zur Freude der BImA!)

– Ja. Um es kurz zu machen: Das ist sehr wahrscheinlich nicht möglich, weil es den Komplex der Polizeipflichtigkeit öffentlicher Hoheitsträger adressiert. Der private Bürger ist polizeipflichtig. Hoheitsträger sind grundsätzlich nicht polizeipflichtig, weil das ein Kompetenzübergreif wäre. Die Ortspolizeibehörde kann nicht dem Bund gegenüber polizeiliche Befehle erteilen. Das wäre ein Kompetenzübergreif. Gleichwohl gibt es Fälle, in denen dies trotzdem gemacht wird, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Immissionsschutzrecht. Wenn beispielsweise bei einer Bundesliegenschaft durch den Heizungsschlot Dämpfe emittiert werden und dies ad hoc verhindert werden muss, kann die Ortspolizeibehörde natürlich tätig werden. Grundsätzlich kann sie das aber nicht. Deshalb steht an dieser Stelle des Gesetzentwurfs auch zu Recht das Wort „privat“.

Zur schwierigen Frage, ob eine Frist von drei Monaten Nichtnutzung verhältnismäßig ist. Ich habe mich dazu nicht explizit geäußert. Das ist in der Tat ein Problem. Man könnte sicherlich darüber nachdenken, ob nicht eine andere Frist verhältnismäßiger wäre und ob nicht drei Monate unverhältnismäßig sind. Ich weise allerdings auch darauf hin, dass allein der Umstand, dass sich in einer Wohnung nichts tut, noch nicht einer Nichtnutzung gleichkommt. Letztlich ist das eine Frage, die ich in der Vorbereitung auf diesen Termin als Frage der richterlichen Überzeugungsbildung oder auch der Amtsermittlung der Behörde traktiert habe.

Wenn es in einer Wohnung drei Monate lang dunkel bleibt und sich nichts tut, bedeutet das noch nicht automatisch, dass bereits die drei Monate Nichtnutzung im Sinne des vorliegenden Gesetzentwurfes verstrichen sind. Ein Eigentümer kann beispielsweise in den ersten zwei Monaten einen Bauantrag gestellt haben und ihn dann zurückgezogen haben; dann ist die Wohnung sozusagen erst seit einem Monat ungenutzt. Die dreimonatige Leere in einer Wohnung sagt zunächst einmal gar nichts aus. Die Amtsermittlung muss – wie immer im Verwaltungsrecht – versuchen, die Situation zu ergründen und vor Gericht Beweise zu erbringen. Hier muss man mit Indizien arbeiten. Der Richter muss sich eine Überzeugung bilden, und die Behörde muss Amtsermittlung betreiben. Mit weiterem Zeitablauf, vielleicht nach zehn oder nach zwölf Monaten, kann der Eigentümer natürlich immer weniger sagen, er denke noch nach, er habe noch einen Bauantrag laufen, er prüfe noch die Finanzierung. Dies alles sind Kriterien, die in die Betrachtung eingehen müssen.

Drei Monate allein heißt also noch nichts. Da sprechen wir noch gar nicht über die Verhältnismäßigkeit, sondern über die Frage, ob der Tatbestand überhaupt vorliegt. Allein die Tatsache, dass sich nichts tut, dass beispielsweise in einer Halle kein Verkehr ist, heißt noch nichts. Selbst wenn sich zehn Monate lang nichts tut, bedeutet das noch nicht automatisch, dass die drei Monate Nichtnutzung bereits abgelaufen sind. Das ist denkbar. Das ist ein schwieriger Sachverhalt, der vielleicht in Hamburg und in Bremen auch eine Rolle gespielt haben mag. Hier ist das Recht schwierig anzuwenden, weil man die inneren Motive des Eigentümers ergründen muss, was vor allem in der Frühphase der besagten Frist natürlich höchst schwierig ist. Natürlich sind drei Monate auf dem Immobilienmarkt eher gar nichts. Das ist vollkommen klar. Das ist eine schwierige Frage, die ich vor allem im Prozessrecht sehe.

Wenn im Wege der richterlichen Überzeugungsbildung im Verfahren oder im Rahmen der Amtsermittlung durch die Behörde tatsächlich festgestellt werden kann, dass wirklich drei Monate ohne Plan und ohne Überlegungen verstrichen sind, dann wäre die Frist sicherlich verhältnismäßig. Dabei würde ich schon bleiben. Die Frage ist nur: Kann man das feststellen? Das ist sicherlich ein Problem, und dieses Problem hat wahrscheinlich auch schon in Hamburg und in Bremen eine Rolle gespielt.

Die Frage ist: Wie kann man die Motive des Eigentümers ergründen? Wie gesagt, wird es nach zehn oder nach zwölf Monaten für den Eigentümer zunehmend schwierig, eine Nichtnutzung zu widerlegen. Irgendwann würde ich als Richter sagen: Ich nehme zur Kenntnis, dass ein Eigentümer überlegen und Nutzungsmöglichkeiten prüfen will. Aber im vorliegenden Fall glaube ich das als Richter – § 108 VwGO – einfach nicht mehr. – Das ist das Alltagsgeschäft. Mit fortschreitendem Zeitablauf würden sich die Indizien zulasten des Eigentümers kehren. Drei Monate sind sicherlich eine knappe Frist. Das ist richtig. Je früher man dran ist, desto eher neigt man zur Unverhältnismäßigkeit. Das räume ich ein. Ich sehe das Problem aber, wie gesagt, eher im Prozessrecht und weniger bei dem Tatbestandsmerkmal selbst.

Zur Demokratisierung des Eigentums: Wohl gemerkt geht es um Demokratisierung und nicht um Sozialisierung. Das ist das große Thema seit Mitte der 1980er-Jahre. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, dem sogenannten Nassauskiesungs-Beschluss (BVerfGE 58, 300), gab es

eine Wende in der Eigentumsrechtsprechung, die bis heute gilt. Man denke an den Atomausstieg – an das Stichwort: „Garzweiler“ – und an alle großen Eigentumsentscheidungen. Das Bundesverfassungsgericht sagt – Art. 14 Abs. 1 Satz 2, das gilt auch schon seit Ludwig Erhard –: Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt. Gesetze sind vom Parlament beschlossene Gesetze und entsprechen der Institution, die unseren demokratischen Willen bildet, ausdrückt und ins Werk setzt. Das meinte ich damit.

Dies gilt natürlich nicht vollumfänglich; deshalb habe ich „gewissermaßen“ gesagt. Ich habe auch auf die Grenzen hingewiesen. Der Gesetzgeber darf nicht das Institut abschaffen. Er muss die Sozialbindung beachten. Er muss diese Pole in einen Ausgleich bringen. Das ist die Aufgabe des Gesetzgebers – noch nicht einmal der Rechtswissenschaft oder der Gerichte. Das wurde immer wieder gesagt, was auch dazu geführt hat, dass man heutzutage mit Art. 14 kaum noch einen Prozess gewinnen kann.

Welche Entscheidungen gewinnt man eigentlich mit Art. 14? Sicherlich, Atomausstieg – da gab es noch eine kleine Entschädigung. Aber im Großen und Ganzen hat Art. 14 den Atomausstieg nicht verhindert. Man denke an Garzweiler: Wenn man dort ein Häuschen hatte, hat man das auch nicht verhindern können. Ich müsste darüber nachdenken, wo Art. 14 wirklich einmal Industrie-, Sozial- oder Umweltpolitik verhindert hätte. Wahrscheinlich ist es eher umgekehrt der Fall gewesen.

Das Bundesverfassungsgericht hat gesagt: Innerhalb dieser Grenzen ist der Gesetzgeber frei, solange er verhältnismäßig arbeitet, insbesondere, solange er bei schwierigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen durch Parlamentsgesetze eine Entschädigung vorsieht – und sozusagen doch wieder die Nähe zur Enteignung sucht. Diese Nähe müssen wir gleich auch noch diskutieren. Das versteht draußen unter den Laien natürlich niemand – das ist mir vollkommen klar – : Es geht um die Unterscheidung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmung und Eigentum. Diese Differenzierung, die Großzügigkeit bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen und die sehr strikte Haltung bei Enteignungen sind im Moment aber sozusagen in Stein gemeißeltes Verfassungsrecht.

Das meinte ich in meinen vorherigen Ausführungen mit „demokratisiert“ – eine Reformulierung dessen, was in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 steht: durch Gesetz und nicht durch Naturrecht oder durch sonst eine Überlegung. Das sagt das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen immer wieder. Schon direkt nach dem Krieg, als es um Ausgleichszahlungen ging, wurde immer wieder darauf hingewiesen: Es gibt kein vorstaatliches Eigentum. Eigentum ist das, was der Gesetzgeber innerhalb dieser Grenzen festlegt. – Allerdings können wir nach bald 80 Jahren Grundgesetz auch nicht wirklich feststellen, dass das Eigentum auf diese Weise vollkommen entwertet worden wäre. Über die verschiedenen Konstellationen und Mehrheiten hinweg hat man ja immer auch – natürlich zu Recht – den Wert des Eigentums gesehen. Das ist keine Frage.

Zur ersten Frage: Die Unterscheidung zwischen Enteignung und Inhalts- und Schrankenbestimmung ist tragend für die Rechtsprechung, die ich hier referiere. In Art. 14 wird unterschieden zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 und Enteignung nach Art. 14

Abs. 3. Art. 14 selbst differenziert zwischen Enteignung und dem, was ich eben als „Demokratisierung“ bezeichnet habe. Das nimmt das Bundesverfassungsgericht ernst, und das nehme ich ernst. Das ist der Grund für diese Differenzierung, die draußen unter den Laien zugegebenermaßen kaum jemand versteht und nur wenige akzeptieren, aber die – wenn wir darüber nachdenken – eigentlich unser Alltagsleben bestimmt. Wir sprechen hier über einen Gesetzentwurf, der in gewisser Weise sicherlich ungewöhnlich ist, weil er sich im Polizeirecht abspielt.

Denken Sie an den Fall eines Landwirts, der irgendwo eine Wiese hat. Diese Wiese wird aufgrund des BauGB zum Bauland; oder die Baulandfähigkeit wird aufgrund einer Planänderung oder aufgrund von Naturschutzrecht wieder zurückgenommen. Das sind ja im Grunde rechtliche Weichenstellungen, die darüber entscheiden können, ob der Landwirt ein Millionär ist oder nicht. Oder denken Sie an die Thematik des Denkmalschutzes. Alles ist bundesverfassungsgerichtlich abgesichert. Man hat irgendwo eine Immobilie und muss aufgrund von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dulden, dass man denkmalschutzpflichtig ist. Denken Sie an das Naturschutzrecht. Denken Sie an das industrielle Eigentum. Stichwort: „Atomausstieg“, „Energieerzeugung“, „Garzweiler“ usw. Denken Sie an den Kulturbereich. Oder denken Sie an die aktuelle Diskussion, wie Häuser gedämmt werden müssen oder welche Heizungen eingebaut werden müssen. Dies alles läuft unter Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Man wird wahrscheinlich irgendwelche Härtekláuseln einführen, und schon ist die Norm verfassungsgemäß. Das wäre meine Prognose im Zusammenhang mit dem aktuellen Thema Heizung.

Ich räume ein, dass das nicht jeder Laie versteht, aber im Grunde ist das Alltag. Die gefühlte Enteignung, die keine rechtliche Enteignung ist, ist in einem hochregulierten bundesrepublikanischen Gebilde Fakt und auch mit Art. 14 GG vereinbar. Das kann man kritisieren. Deshalb spielt das Bundesverfassungsgericht den Ball ja auch bewusst zurück an die Parlamente und schreibt: Nehmt Gesetze ernst. Gesetze kommen von den Parlamenten; das bedeutet von Ihnen als Abgeordneten.

Die Inhalts- und Schrankenbestimmungen können ja, wenn sie unverhältnismäßig zu werden drohen, einen angemessenen Ausgleich vorsehen. Das ist ja auch hier vorgesehen. So können sie bewirken, dass ein Gesetz, das nach Art. 14 Eigentum definiert, sozusagen in die Verhältnismäßigkeit zurückgebogen wird. Eines möchte ich dazu noch ergänzen: Vorhin ist von einem meiner Vorredner gesagt worden, dass das Land Hessen diesen angemessenen Ausgleich tragen würde. Ich habe gerade noch einmal nachgeschaut. Das wäre in diesem Fall nicht zutreffend – es sei denn, man würde es spezialgesetzlich regeln. Nach § 68 HSOG geht es um die Anstellungskörperschaft; und wenn dies die Ortspolizeibehörde ist, dann geht es natürlich um die Stadt und nicht um das Land.

Zur Frage der Obdachloseneinweisung, die schon jetzt möglich ist. Was ist eigentlich der Unterschied zwischen der schon jetzt möglichen, typischerweise als Obdachloseneinweisung bezeichneten Maßnahme und den Maßnahmen nach dem vorliegenden Gesetzentwurf? Der Unterschied ist wahrscheinlich nicht so wahnsinnig groß. Dies spricht auch wieder teilweise für den Charakter einer Symbolgesetzgebung oder einer Reservegesetzgebung. Die Unterschiede sind aber auch nicht vollkommen zu vernachlässigen. Es gibt vor allem zwei Unterschiede.

Zum einen ist der Gefahrenbegriff anders. Im vorliegenden Gesetzentwurf ist eine einfache konkrete Gefahr erforderlich, also eine Situation, in der nach vernünftigerweise zu erwartendem Geschehen mit einem Schaden für ein polizeiliches Schutzgut zu rechnen ist. Das wäre die Definition. In einem solchen Fall könnte sich die Situation auch über längere Zeiträume, über Wochen, vielleicht auch Monate, erstrecken – vor allem dann, wenn kontinuierlich Flüchtlingsströme in eine Stadt oder in einen Kreis kommen. Es ist mit diesem Gesetzentwurf auch sicherlich bezweckt, dass man proaktiv deutlich früher tätig werden könnte, als bei der schon jetzt bestehenden Möglichkeit, den „Nichtstörer“ über die polizeiliche Generalklausel in Verbindung mit § 9 HSOG in Anspruch zu nehmen. Dafür muss eine gegenwärtige erhebliche Gefahr vorliegen. Die Gegenwartigkeit ist der Unterschied. Man kann bei dem jetzigen Mittel der Einweisung eigentlich erst tätig werden, wenn die Gefahr gegenwärtig ist. Anders formuliert: Auf der Grundlage des vorliegenden Gesetzentwurfes könnte man früher tätig werden. Die Gefahr muss nicht erst vorhanden sein. Andererseits hat die Rechtsprechung auch dies wieder relativiert. Es gibt Rechtsprechungen, die besagen, dass die Ortspolizeibehörde durchaus auch schon vorher tätig werden kann, beispielsweise bevor ein Bus mit Geflüchteten ankommt. Das wird im Lichte der konkreten Probleme relativiert.

Zum anderen geht es um die Subsidiaritätsklausel, die auch in diese Richtung geht. Die Nichtstörer-Haftung nach § 9 – klassisches Polizeirecht – ist nur anwendbar, wenn die Behörde die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch Dritte abwehren kann. Diese Regelung ist deutlich strenger – und das wird auch sehr streng geprüft – als die Formulierung im vorliegenden Gesetzentwurf. Hier heißt es in § 40a Absatz 1 Nr. 2: Wenn vorhandene Einrichtungen „nicht ausreichen“. Man würde im Zusammenhang mit der Nichtstörer-Haftung deutlich mehr Engagement vonseiten der Polizeibehörde verlangen, beispielsweise die Anmietung von Objekten, die nicht Unterkünfte in diesem Sinne sind.

(Abg. Marcus Bocklet: Geht es dabei um Zeltbau etc.?)

– Ja, Zeltbau oder Container etc. Nach den Regelungen zur Nichtstörer-Haftung muss man deutlich mehr machen. Im vorliegenden Gesetzentwurf ist nur von Unterkünften wie „Erstaufnahme-, Folgeeinrichtungen oder Obdachlosenunterkünften“ die Rede. Das geltende Polizeirecht ist also deutlich strenger.

Ich weise allerdings auch auf Folgendes hin: Im vorliegenden Gesetzentwurf ist die Regelung zwar tatbestandsmäßig ein bisschen „legerer“, und die Behörde hat mehr Spielraum, sie muss aber trotzdem immer die Verhältnismäßigkeit in der konkreten Einzelfallanwendung betrachten. Wenn in der Stadt irgendwo offensichtlich mietbare Flächen vorhanden sind und die Anmietung auch kein Problem darstellt, dann wäre die in Rede stehende Maßnahme in der Einzelfallanwendung unverhältnismäßig und rechtswidrig. Dies gilt auch nach dem vorliegenden Gesetzentwurf. Das gilt immer im Polizeirecht. Der Unterschied besteht also darin, dass die jetzige Rechtslage strenger ist; sie ist aber nicht kategorial anders.

Insofern kommt das jetzige Polizeirecht – wie natürlich auch der Entwurf – dem legitimen Ziel des Schutzes von Leben und körperlicher Unversehrtheit natürlich nach. Eine Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfes wäre nicht notwendig, um diesem Ziel zu entsprechen. Die Schutzpflicht wird nur sehr niedrigschwellig geprüft. Die Schutzpflicht, die dem Staat durch Art. 2 Abs. 2 GG aufgegeben wird, verlangt vom Staat im Grunde nur, dass er nicht vollkommen untätig bleibt. Art. 2 Abs. 2 GG verlangt kein Schutzmaximum, auch wenn dies sicherlich wünschenswert wäre, sondern überlässt dies der Prerogative des Gesetzgebers. Nach meinem Eindruck wird also der verfassungsrechtlich gebotene Schutz schon jetzt erfüllt.

Zu Ihrer Frage, worin die Kritik an den Gesetzen in Hamburg und Bremen bestand und wie die Diskussion darüber verlief. Es gab nicht sehr viel Literatur dazu, weil die praktische Umsetzung fehlte. Deshalb erschien letztlich keine Folgeliteratur. Es gibt eine Handvoll Aufsätze. In zwei Aufsätzen wird die Meinung zum Ausdruck gebracht: Das geht in die Unverhältnismäßigkeit. – In zwei Aufsätzen steht: Das ist vollkommen unproblematisch. – Und in einem Aufsatz wird dargelegt: Es ist sicherlich verfassungsrechtlich sensibel, aber das Verfassungsrecht lässt sich in der einfachen Anwendung hinreichend beachten, weil das Polizeirecht in *jeder* Norm immer nur verhältnismäßige Entscheidungen zulässt und immer auch das Opportunitätsprinzip bekennt.

In der Literatur ist versucht worden, mit dem Argument des Sonderopfers gegen das Gesetz zu argumentieren. Das ist nicht zulässig. Man kann das Argument natürlich bringen, aber es wurde mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Nassauskiesung formell beendet. Es gab vorher die sogenannte Opfertheorie, die besagte: Ob eine Enteignung vorliegt oder nur eine Inhalts- und Schrankenbestimmung, bestimmt sich danach, wie intensiv der Eingriff ist, wie intensiv also das Opfer ist. Geht es nur um eine einfache Pflicht, beispielsweise im Winter vor dem Privateigentum zu streuen, dann ist das Opfer sozusagen nicht intensiv. Geht es aber um eine Pflicht, die den Betroffenen ökonomisch total entkernt, dann ist es ein sehr intensives Opfer. Früher gab es also diese Opfertheorie, bei der ein bestimmtes Opfer mit einer hinreichenden Schwere die Inhalts- und Schrankenbestimmung in eine Enteignung umkippen ließ. Dies entspricht auch der Denkweise des juristischen Laien. Das Argument wurde aber formell beendet; im geltenden Recht ist es nicht mehr zulässig.

Das Argument des Sonderopfers spielt nur noch eine Rolle bei Enteignungen. Und eine Enteignung ist im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG nur gegeben, wenn ein konkretes Eigentumsobjekt dem Eigentümer vollkommen entzogen wird. Das geschieht bei dem in Rede stehenden Szenario aber nicht, sodass hier auch kein Sonderopfer vorliegt. Es liegen natürlich Opfer vor, aber keine Sonderopfer. Es liegen Opfer vor, die im Grunde jeden potenziellen Eigentümer treffen können, weil es sich um ein abstrakt-generelleres Gesetz handelt, aber keine Sonderopfer. Der abstrakt-generelle Eigentümer ist hier nur durch die Verhältnismäßigkeit geschützt und nicht durch die Sonderopfer-Dogmatik und die Vorgaben für die Enteignung. Ich räume aber ein, dass es auch zwei Beiträge gab, die dies kritischer gesehen haben. Ich bin fest davon überzeugt, dass auf der Basis des geltenden Rechts – mit Blick auf die Eigentumsrechtsprechung, die auch prominent war – die Unterscheidung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmung und Enteignung vollkommen klar ist.

Dieser vorliegende Gesetzentwurf, der doch weitgehend an die Vorläufer in Hamburg und Bremen angelehnt ist, wirft nach meiner Ansicht also gewisse Fragen auf. Man könnte auch noch einmal die in Rede stehende Frist von drei Monaten diskutieren. Je kürzer der Zeitraum ist, desto eher befindet man sich in der Unverhältnismäßigkeit. Das ist sicherlich richtig. Vor allem spricht für einen längeren Zeitraum vielleicht auch das von mir genannte Argument, dass eine Behörde oder ein Richter eine Nichtnutzung mit längerem Zeitablauf leichter feststellen kann. Eine Fundamentalkritik, sowohl an den Vorläufer-Normen in Hamburg und Bremen, als in der Folge auch an den mehr oder weniger identischen Formulierungen im vorliegenden Gesetzentwurf, kann ich aber nicht erkennen. Ich hoffe, damit alle Fragen beantwortet zu haben.

Herr **Schaus**: Vielen Dank für die an mich gerichteten Fragen. Ich möchte den drei Fragestellern in chronologischer Reihenfolge antworten.

Herr Richter, Sie haben davon gesprochen, dass ich die Interessen der Bürger nicht dargestellt hätte. Dazu will ich Ihnen sagen: Wir stellen fest, mit diesem Begriff „Interessen der Bürger“ – die Bürgerinnen haben Sie vergessen zu erwähnen – sind zumindest formal nicht alle Flüchtenden gemeint. Diese sind ja im rechtlichen Sinne keine Bürger und Bürgerinnen. Das ist, glaube ich, der Kern der Aussage. Deshalb antworte ich darauf: Was ich für KommuneLinks vorgetragen habe, entspricht der Wahrnehmung und den Interessen der Menschen, also aller Menschen, auch der Flüchtenden. Wir erleben vor Ort, dass eine Instrumentalisierung stattfindet. Aus einem Nichtverständnis der schwierigen Rechtslage wird auf sehr platte Art und Weise versucht, Eigenkapital zu schlagen. Das erleben wir leider vor Ort, wenn bestimmte Kommunen mit Flüchtenden konfrontiert werden und damit auch mit Kosten, mit Sorgen, mit Veränderungen in der dörflichen oder kleinstädtischen Gesellschaft. Das führt zu Unruhe oder zu Ängsten. Ob diese jetzt berechtigt oder unberechtigt sind? – Ich sage einmal, aus unserer Erfahrung sind sie zum weit, weit überwiegenden Teil eher unberechtigt. Damit wird dann gespielt, und in dieser Auseinandersetzung sind Sie ja Experten.

Sie haben aber eines missverstanden; deshalb will ich dies noch einmal klarziehen. Sie haben von „urbanen Räumen“ gesprochen, während ich von „Urbanem Gebiet“ nach der Baunutzungsverordnung gesprochen habe. Ich möchte noch einmal deutlich machen, was im Jahre 2017, also nach der Flüchtlingswelle, im Baurecht passiert ist. Ein urbaner Raum: das Rhein-Main-Gebiet ist sicherlich ein urbaner Raum. Und trotzdem kann man nicht auf jede Wiese einfach ein Wohnhaus bauen. Sie muss nach der Baunutzungsverordnung als „Urbanes Gebiet“ ausgewiesen werden.

Es gibt in der Baunutzungsverordnung verschiedene Kategorien. Da gibt es das Kleinsiedlungsgebiet, das Reine Wohngebiet, das Allgemeine Wohngebiet, das Besondere Wohngebiet etc. Es gibt das Mischgebiet, Urbanes Gebiet, Kerngebiet, Gewerbegebiet, Industriegebiet usw. Ich sage dies nur zur Einordnung. Die Kategorie „Urbanes Gebiet“ ist hinzugekommen. Damit wollte man zwei Dinge erreichen. Auf der einen Seite wollte man eine innerstädtische Verdichtung von Wohnraum ermöglichen, also z. B., dass über einem Geschäft auch noch Wohnraum geschaffen wer-

den kann – das ist auch eine Frage des Lärmschutzes usw. Es ging aber auch darum, in Gewerbegebieten – Räume, Flächen und Hallen – eine Nutzung zu ermöglichen, sodass in Gewerbegebieten nicht nur ein Hausmeister wohnen kann, sondern möglicherweise auch andere Personen in den Hallen untergebracht werden können.

Genau dort – das ist mein Eindruck – setzt der vorliegende Gesetzentwurf an. Sie haben ihn ja sicherlich alle gelesen, und deshalb will ich noch einmal auf die Vorbemerkung verweisen und nur ganz kurz zitieren. Dort heißt es ja unter der Überschrift „Lösung“:

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

Wir haben an dieser Stelle ja auch ein Problem mit Grundstücken. Das will ich auch einmal betonen. Das ist in der Diskussion noch gar nicht thematisiert worden. Selbst wenn man irgendwo Container aufstellen will, muss man ja ein Grundstück dafür haben. Auch in diesem Zusammenhang geht es darum, zügig zu einem Ergebnis zu kommen. Ich zitiere weiter:

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

Genau um diese Diskussion geht es. Ich bleibe dabei: Der Gesetzentwurf greift diese Probleme in einer praktischen Art und Weise auf. Es geht nämlich weniger um die Frage von leerstehendem Wohnraum – darum geht es *auch*, aber da haben wir ganz unterschiedliche Verhältnisse –, sondern es geht mehr um leerstehende Gebäude und Hallen, die bereits eine gewisse Infrastruktur haben und umgebaut werden können. Wenn man das weiterdenkt, dann geht es räumlich um eine andere Verteilung, die möglicherweise auch dazu führt – so glauben wir –, dass Widerständen in der Bevölkerung entgegengewirkt werden kann.

Zur Frage von Frau Gersberg: Ich stimme Ihnen vollkommen zu. Die Frage von Zweckentfremdungsverbot bzw. Leerstandsverbot ist seit Jahren aktuell. Ich kann mich erinnern, dass es genau zu diesem Thema zwei Gesetzesinitiativen der Fraktion DIE LINKE gegeben hat – eine in der vergangenen Legislaturperiode und eine in dieser Legislaturperiode. Diese haben hier im Haus leider keine Mehrheit gefunden. Es geht aber, wie gesagt, nicht nur um Wohnungen. Ich kann mich erinnern, dass in den Diskussionen zu den Gesetzentwürfen bestritten wurde, dass es beispielsweise in Frankfurt überhaupt Leerstand gibt. Aber sei es drum. Der Gesetzentwurf geht weiter. Er geht über den Begriff der „Wohnung“ hinaus. Deshalb sage ich: Ja, das wäre noch ein zusätzliches Mittel, um gegen Zweckentfremdung und Leerstand vorzugehen und dann auch möglicherweise Wohnraum zu schaffen oder bestehenden Wohnraum schneller zu nutzen. Solche Initiativen sind aber bedauerlicherweise hier schon mehrmals abgelehnt worden.

Zur Frage von Herrn Schalauske hinsichtlich der Akzeptanz: Herr Prof. Dr. Goldhammer hat sicherlich recht, dass die Ordnungsbehörde die Kosten tragen müsste, wenn sie so etwas verfügen würde. Nach meiner Auffassung haben wir die Probleme aber eher im ländlichen Raum. Dort

könnten die Landräte, die ja eine Doppelfunktion haben und auch Vertreter des Landes Hessen sind, mit dem HSOG-Instrument durchaus verfügen, bestimmte Flächen oder Hallen zu nutzen. Dann stellt sich aber natürlich die Frage, in welcher Funktion die Landrätinnen und Landräte gehandelt haben. Dieses Bild habe ich dargestellt, weil ich davon ausgehe, und auch hoffe, dass sie dies sozusagen als Landesbehörde verfügen. Damit wäre auch klar, dass das Land die entsprechenden Kosten übernehmen müsste, wie es im Gesetzentwurf auch dargestellt ist. Insofern kann man sich sowohl das eine als auch das andere vorstellen. Das ist klar. Entscheidend ist, wer die Maßnahme verfügt und in welchem Auftrag sie vorgenommen wird.

Lassen Sie mich zum Schluss sagen: Sie haben es sicherlich selbst in Erinnerung. Es ist ja noch nicht so lange her. Die Ministerpräsidentenkonferenz kam in dieser Frage der Finanzen zu keinem befriedigenden Ergebnis für die Länder und insbesondere für die Kommunen. Insofern ist die Frage, wer denn was finanziert, sehr entscheidend. Dies gilt insbesondere für die Akzeptanz vor Ort, besonders dort – so erlebe ich es –, wo kleinere Kommunen mit Flüchtlingen und Flüchtlingsunterkünften konfrontiert werden. Dort wird – gewollt oder ungewollt – zusätzlich eine Emotionalisierung vorgenommen über die Frage: Wer bezahlt denn das? Sollen wir das hier vor Ort bezahlen? Was ist mit dem Kreis? – Selbst, wenn der Kreis es bezahlt, spielt natürlich die Frage der Kreisumlage eine Rolle, wenn dafür nicht genügend Mittel vom Land und vom Bund zur Verfügung gestellt werden. Das ist natürlich die Kernfrage. Diese werden wir an dieser Stelle nicht lösen. Es würde aber zur Entspannung beitragen – dabei bleibe ich –, wenn z. B. die Landräte als Landesbehörde verfügen würden, dass diese oder jene Halle oder dieses oder jenes Grundstück in einer Notsituation zur Verfügung gestellt werden muss.

Herr **Schereberg**: Ich bin gefragt worden, ob ein solches Gesetz nicht kontraproduktiv sei und ob die Bürgerinnen und Bürger dann nicht gegen die Kommunen oder die Landkreise rebellieren würden. Das glaube ich nicht. Denn: Dieses Gesetz ist erstens, wie der Kollege schon ausgeführt hat, nur eine Ultima Ratio bzw. eine allerletzte Möglichkeit. Es wird nicht dazu führen – da habe ich eine etwas höhere Meinung von unseren Kommunen –, dass Menschen plötzlich reihenweise ihre Wohnung weggenommen wird. Dazu ist das Gesetz nach meiner Auffassung auch nicht gemacht. Die Kommunen würden weder von ihrem Anspruch her, noch von ihren Möglichkeiten her anfangen, plötzlich Menschen in irgendwelche Wohnungen zu setzen. Von solch einer Notsituation sind wir, glaube ich, weit entfernt.

Herr Kollege Schaus hat angesprochen, dass es in den 1940er- und 1950er-Jahren Situationen gab, in denen das vorgekommen ist. Ich kenne das aus der eigenen Familie. Meine Mutter ist in einem kleinen Dorf geboren, obwohl sie ursprünglich gar nicht aus diesem Dorf kam. Ihre Familie war aus der Stadt evakuiert und bei irgendwelchen Bauern einquartiert worden. Das war angesichts der vielen Millionen Menschen, die damals in Deutschland wohnungslos waren, eine ganz andere Situation als jetzt. Jetzt sprechen wir über eine Situation, in der – lokal begrenzt, zeitlich begrenzt – Kommunen sagen, dass sie gerade nicht wissen, wie sie mit den Zuweisungen, die sie vom Land bekommen, umgehen sollen.

Das liegt, wie gesagt, an unterschiedlichen Verteilmechanismen, bzw. es sind unterschiedliche Faktoren aufeinandergeprallt. Dadurch kam es im Winter zu einer sehr angespannten Situation in einigen Kommunen. Das hat einerseits – das habe ich schon ausgeführt – damit zu tun, dass im letzten Quartal des Jahres 2022 die ukrainischen Flüchtlinge, die im Frühjahr gekommen sind, auf die Quote angerechnet worden sind, wodurch dann einige Landkreise deutlich weniger Flüchtlinge aufgenommen haben, als sie hätten aufnehmen müssen, und dann danach sehr viel mehr aufnehmen mussten, während andere so gut wie keine Flüchtlinge mehr zugewiesen bekamen.

Der andere Faktor ist: Das hessische Sozialministerium hat im vergangenen Sommer einen Quasi-Zuweisungsstopp verfügt, um den Kommunen nach der Ukraine-Aufnahme, die in der Tat für alle anstrengend war, Luft zum Atmen zu geben. Es hat gesagt: Wir geben euch keine neuen Flüchtlinge dazu. – Dadurch kamen dann aber im vierten Quartal doppelt so viele Menschen in die Kommunen. Wie gesagt, geht es aber nur um einen kleinen Teil der Kommunen. Diese haben dann massiv über Überforderung geklagt, und sie tun es immer noch.

Zur Frage der Verbesserung der Wohnsituation: Auch wir haben natürlich nicht das *eine* tolle Rezept, das wir aus der Schublade ziehen könnten, und plötzlich werden alle Probleme, die wir in diesem Land auf dem Wohnungsmarkt haben, gelöst. Nein, wir haben insgesamt zu wenige Wohnungen. Und wir haben natürlich auch im Bereich der Flüchtlingsaufnahme durch hohe Zu- und Zuzugzahlen – insbesondere durch den Ukraine-Zuzug, der als Sonderfaktor hinzugekommen ist – auch in diesem Segment eine sehr angespannte Situation.

Nichtsdestoweniger glauben wir, dass es einige Maßnahmen gibt, die man ergreifen könnte und auch sollte, um die Situation zu verbessern. Eine Möglichkeit ist der vorliegende Gesetzentwurf. Dazu komme ich gleich noch. Die zweite Möglichkeit wäre sicherlich, Geflüchteten von Anfang an die Möglichkeit zu eröffnen, in privatem Wohnraum unterzukommen. Das ist vielerorts nicht möglich. Asylsuchende werden zunächst einmal den Erstaufnahmen zugewiesen, dann werden sie den Gebietskörperschaften zugewiesen, die sie unterzubringen haben. Diese können dafür zwar auch Wohnraum nutzen, sie sind aber eigentlich gehalten, dafür Gemeinschaftsunterkünfte vorzusehen.

Bei der Ukraine-Aufnahme – mit einer sehr viel höheren Anzahl an Menschen – wurde es im letzten Frühjahr auch zum Teil knapp, und es wurden vorübergehend auch Hallen benutzt. Es lief aber angesichts der sehr hohen Zahl, die die Zahl der Asylsuchenden um ein Vielfaches übertraf, doch deutlich entspannter ab, als es jetzt vielerorts im Rahmen der Zuweisung von Asylsuchenden der Fall ist. Es kommen beispielsweise an einem Montag aus der Erstaufnahme drei Busse in den Main-Kinzig-Kreis, und dann muss dieser Kreis 150 Leute unterbringen. Wenn man hier von Anfang an sagen würde, dass die Menschen auch privaten Wohnraum nutzen gar nicht so selten –, dann ist es vollkommen unverständlich, warum diese Leute gezwungen werden, weiterhin in Gemeinschaftsunterkünften oder in der Erstaufnahme zu leben, wenn sie doch woanders leben könnten. – Das würde schon deutlich zur Entlastung der Situation führen.

Zweitens brauchen wir einen Mechanismus, der die Kommunen in die Lage versetzt, Vorsorge zu treffen, d. h. in Zeiten, in denen es weniger Flüchtlinge gibt, Reserven vorzuhalten. Da reden

wir auch über den Haushalt und über die Rechnungshöfe, die irgendwann fragen: Was habt ihr dort für leerstehende Unterkünfte? – Dann fällt es den Kommunen relativ schwer, zu sagen: Das ist eine Reserve. – Das heißt, es muss zunächst einmal eine Grundfinanzierung dafür vorhanden sein, und es muss auch eine gesetzliche Grundlage dafür geben, sodass Rechnungshöfe etc. dies nicht kritisieren und auf eine Umwandlung drängen dürfen. Eine gewisse Grundreserve muss vorgehalten werden können.

Diese Situation gab es auch mit Blick auf die unbegleiteten Minderjährigen. In den Jahren 2015 und 2016 haben die freien Träger auf Bitten der Kommunen gerne relativ viele neue Unterbringungsmöglichkeiten geschaffen. Nach ein paar Jahren, als die Zahlen deutlich zurückgingen, sind sie aber auf den Kosten für die Einrichtungen, die sie geschaffen hatten, sitzengeblieben. Als die Zahlen dann wieder anstiegen, waren die freien Träger natürlich sehr viel zurückhaltender, wiederum neue Plätze zu schaffen. Deshalb besteht dort gerade ein großer Bedarf bei den Kommunen. Sie wissen gerade nicht, wo sie unbegleitete minderjährige Flüchtlinge unterbringen sollen, weil die Plätze nicht ausreichen und weil die freien Träger sehr vorsichtig geworden sind, da sie vorher auf den Kosten sitzengeblieben sind.

Das heißt, man müsste Mechanismen finden – auch finanzieller Natur –, wie die Kommunen befähigt werden, Plätze vorzuhalten, die möglicherweise in einer konkreten Situation nicht genutzt werden oder in einem geringeren Umfang genutzt werden. Es müssten Kapazitäten vorgehalten werden, um flexibler reagieren zu können.

Natürlich gibt es lokal sehr unterschiedliche Initiativen, aktiv Wohnraum zu besorgen. Das machen Kommunen durchaus. Das ist eine Binse; die Kommunen wissen: Integration funktioniert um ein Vielfaches besser, wenn die Menschen in eigenem Wohnraum leben. Die eigene Wohnung ist eigentlich der Schlüssel zur Integration in die Gesellschaft. Machen würden sie das alle gerne. Einige machen das trotzdem besser als andere. Einige haben in diesem Bereich langjährige Erfahrungen. Sie haben eigene Gesellschaften, eigene Vereine, die sich ausschließlich darum kümmern, privaten Wohnraum zu akquirieren.

Wenn man weiß, dass beispielsweise zwei Busse aus der Erstaufnahme kommen, dann ist natürlich grundsätzlich die einfachere Möglichkeit, sich eine große Liegenschaft zu suchen, in der das ganze „Problem“ erst einmal gelöst werden kann. Wenn man eine große Unterkunft für 300 Personen gefunden hat, dann weiß man, dass man den ganzen Monat erst einmal keine Mühe mehr hat. Man muss sich nicht darum kümmern, lauter kleine Wohnungen anzumieten. Auf lange Sicht ist es aber sicherlich sehr viel sinnvoller, dass die Menschen in Wohnungen leben. Entsprechende Programme, um Menschen in Wohnraum zu bringen, sollten deutlich gefördert werden.

Zur Frage, ob es lokale Notsituationen gibt. Ich habe schon darauf hingewiesen: Ja, die gibt es. Lokal. Zum Teil sind sie ein bisschen hausgemacht. Zum Teil liegt es an dem Mechanismus, dass das Land Hessen gesagt hat: Wir machen eine gerechte Verteilung. Und in diese gerechte Verteilung beziehen wir auch die Ukraine-Zahlen mit ein. – In den letzten Wochen und Monaten gab

es, wie gesagt, einige Landkreise, die sehr häufig in den Medien waren, u. a. der Landkreis Bergstraße. In der Tat hat dieser Landkreis im letzten Jahr die zweitgrößte Anzahl an Asylsuchenden zugewiesen bekommen, weil er weniger ukrainische Menschen aufgenommen hat.

Andererseits hat der Landkreis Bergstraße aber auch erst vor wenigen Wochen angefangen – was andere Landkreise schon seit Jahren praktizieren –, die Flüchtlinge innerhalb des Landkreises auf die Kommunen zuzuweisen, also die kreisangehörigen Kommunen in die Pflicht zu nehmen. Vorher hat der Kreis alle Personen selber in kreisangehörigen Unterkünften untergebracht, vor allem in der besagten Zeltstadt. Jetzt bekommen Kommunen plötzlich kurzfristig die Order vom Landkreis, dass sie dafür zuständig sind, die Menschen unterzubringen, wofür sie vorher gar nicht zuständig waren. Das stellt dann wiederum die kreisangehörigen Kommunen vor – ich sage mal – plötzliche Probleme, die die Kommunen in anderen Landkreisen bereits gewohnt sind und für die sie auch schon einen Umgang gefunden haben, weil sie es seit Jahren tun. Dann hört man natürlich Stimmen – wie letzte Woche den Bürgermeister von Fürth im Odenwald –, die sagen: Wir bekommen jetzt plötzlich Flüchtlinge zugewiesen und wissen nicht, wohin damit. Wir haben keine geeigneten Flächen.

Herr Schaus sagte vorhin, es gehe gar nicht darum, die Menschen in Wohnungen, beispielsweise bei Oma auf dem Dachboden, unterzubringen. Darum geht es in der Tat nicht. Es geht um etwas anderes. Wenn ein Bürgermeister sagt: „Wir haben bei uns in der Kommune keine geeigneten Flächen, wir müssen gerade Container aufstellen, weil wir nicht wissen, wie wir anders damit umgehen sollen, und wir haben keine geeigneten Flächen“, dann wäre dieses vorgeschlagene Gesetz möglicherweise ein kleiner Baustein, welcher in ganz vereinzelt Fällen vor Ort zur Anwendung kommen könnte. Ich glaube aber in der Tat nicht, dass es hierbei um die Beschlagnehmung von kleineren Wohneinheiten geht. Die Kommunen wären ja „mit dem Klammerbeutel gepudert“, wenn sie so etwas anfangen würden.

Zur letzten Frage hinsichtlich der Wohnsitzauflage: Ich „freue“ mich jedes Mal, wenn ich dazu befragt werde. Ja, ich glaube weiterhin, dass die Wohnsitzauflage, die wir hier in Hessen haben, nicht rechtmäßig ist, und ich glaube auch weiterhin, dass sie kontraproduktiv ist. Lassen Sie mich das noch kurz ausführen. Seit dem Jahr 2016 haben wir eine Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge. Sie ist durch das Integrationsgesetz im August 2016 eingeführt worden und gilt für die Ebene der Bundesländer. Die Länder haben ferner in der Wohnsitzauflage eine Ermächtigungsgrundlage erhalten, weitere Einschränkungen vorzunehmen. Das hat die Hälfte der Bundesländer getan; die andere Hälfte nicht. Hessen gehörte zu den Ländern, die das getan haben. Mit Erlass hat das Land Hessen geregelt, dass die Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge auch auf die Kreisebene heruntergeregelt werden darf. Das heißt, dass auch anerkannte Flüchtlinge nicht umziehen dürfen. Dies gilt für drei Jahre nach der Anerkennung – zumindest, solange sie noch im Leistungsbezug sind.

Dafür gibt es drei Gründe, die in diesem Zusammenhang angeführt werden, und zwar aus Integrationsgründen. Die Integrationsgründe sind deswegen wichtig, weil das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2008 festgestellt hat, dass es dem Gleichbehandlungsgebot der Genfer Flüchtlingskonvention widersprechen würde, nur aus Gründen der Lastenverteilung eine Wohnsitzauflage

zu erlassen, und deshalb sei sie rechtswidrig. Deshalb hatten wir auch zwischen 2008 und 2016 keine Wohnsitzauflage mehr. Dann wollte man wieder eine Wohnsitzauflage einführen. Der Gesetzgeber hat sie entsprechend begründet. In nahezu jedem Satz steht: Die Wohnsitzauflage existiert aus Gründen der Integration. Die Integration wird in diesem Zusammenhang mit drei Faktoren begründet: Versorgung mit Sprachkenntnissen, Versorgung mit Arbeitsmarktzugang und Versorgung mit angemessenem Wohnraum. Das Land Hessen sagt in seinem Erlass: Die Versorgung mit Sprachkursen und mit Arbeitsmöglichkeiten ist in ganz Hessen gegeben. Das bedeutet, es bleibt als einziger ausschlaggebender Faktor die Versorgung mit angemessenem Wohnraum.

Diese Bestimmung führt in der Praxis nicht dazu, dass die Leute aus dem Werra-Meißner-Kreis nicht nach Frankfurt ziehen können. Das können sie auch so nicht. Wenn sie eine Wohnung im Werra-Meißner-Kreis haben oder dort untergebracht sind, können sie in Frankfurt zum Frankfurter Wohnungsamt gehen und sagen: Gebt mir mal eine Wohnung. – Dann sagt man auf dem Amt: Das machen wir gerne, aber da ist die Schlange. – Die Wartezeit für Sozialwohnungen in Frankfurt beträgt derzeit mehrere Jahre. Da bekommt man erst einmal nichts. Deshalb führt das nicht dazu, dass man sich sofort in Frankfurt niederlassen kann.

Es führt vielmehr zu einem anderen Effekt. Wir haben in Frankfurt viele Tausend Menschen, die der Stadt zugewiesen sind, die anerkannt sind und nicht aus den Gemeinschaftsunterkünften ausziehen können, weil sie in Frankfurt keinen Wohnraum finden. Sie sind in Frankfurt und kommen aus den Unterkünften nicht heraus, weil die Wohnraumsituation in Frankfurt so angespannt ist. Sie finden Wohnungen außerhalb Frankfurts, über Bekannte und ähnliche Wege. Sie dürfen aber nicht ausziehen. Das ist das Problem. Die Bestimmung führt nicht dazu, dass die Menschen daran gehindert werden, nach Frankfurt zu kommen. Es führt im Gegenteil dazu, dass die Menschen, die in Frankfurt leben oder auch in anderen Metropolen, nicht ins Umland ziehen können. Da ist das große Problem.

Es ist sehr schwierig, gegen die Wohnsitzauflage zu klagen, die ich, wie gesagt, in ihrer jetzigen Form für nicht rechtmäßig halte. Eine Klage hat keine aufschiebende Wirkung. Wenn man eine Wohnung gefunden hat, kann man dagegen klagen. Das Klageverfahren dauert lange genug, dass der Vermieter einen anderen Mieter findet. Die Wohnung ist dann also weg. Und dann hat sich die Klage auch erledigt. Das ist das große Problem.

Ich weise gerne noch einmal darauf hin: Art. 6 der hessischen Verfassung sieht die Niederlassungsfreiheit als jedermanns Recht an. Das Bundesgesetz hat also auf Landesebene die Wohnsitzauflage verhängt. Man darf also nicht in ein anderes Bundesland umziehen. Der Gesetzgeber in den Bundesländern darf weiterhin beschränken und die Regelung auf Kreisebene unterbrechen. Dann gibt es aber die hessische Landesverfassung, die die Niederlassungsfreiheit als jedermanns Recht betrachtet. Nach meiner Auffassung kann man sagen: Bundesrecht bricht Landesrecht. Die Wohnsitzauflage gilt auf der Ebene der Bundesländer. – Ob durch die hessische Verfassung aber weitere Einschränkungen möglich sind, möchte ich durchaus infrage stellen. Wie gesagt, ich halte diese Bestimmung auch mit Blick auf die Integration der Menschen und ihre Möglichkeit, eine Wohnung zu finden, für deutlich kontraproduktiv.

Vorsitzender: Vielen Dank an die Anzuhörenden für die Ausführungen. Diese haben noch zwei kurze Rückfragen ausgelöst. Herr Kollege Schalauske, bitte!

Abg. **Jan Schalauske:** Vielen Dank. Ich habe den Hinweis auf die Kürze vernommen. Vielen Dank an die Anzuhörenden für die Beantwortung der Fragen.

Herr Prof. Dr. Hilligardt, Sie haben für den Landkreistag verfassungsrechtliche Bedenken gegen ein Gesetz gegen Leerstand und Zweckentfremdung angemeldet. An Sie noch einmal die Rückfrage: Wie erklären Sie sich, dass es im Lande Hessen ein Gesetz gegen Leerstand und Zweckentfremdung, das zugegebenermaßen noch einen erweiterten Anwendungsspielraum hatte, bis in die 2000er-Jahre gegeben hat? Und wie erklären Sie sich, dass es dieses Gesetz in den Bundesländern Hamburg und Bremen gegeben hat? Auch in München, der Landeshauptstadt Bayerns, wird so etwas seit vielen Jahren erfolgreich angewendet. Bei einer Anhörung im Hessischen Landtag zu Gesetzentwürfen von SPD und Linken haben sich insbesondere die Wohnungsämter der Städte Frankfurt und Wiesbaden – ich weiß, das ist der Hessische Städtetag und nicht unbedingt Ihr Beritt – ausdrücklich für einen solchen Gesetzentwurf ausgesprochen. Ich frage Sie deshalb, weil Sie das in dieser Absolutheit abgelehnt haben. Das scheint mir doch zumindest nicht die Rückmeldung zu sein, die wir sonst aus der kommunalen Familie erhalten.

Herr Scherenberg, Sie haben gesagt, es gebe gute Beispiele aus Landkreisen, in denen es mit der Vermittlung von Wohnungen gut läuft oder auch sehr gut läuft. Sie haben betont, dass manche Landkreise die Aufgabe besser bewältigen als andere. Können Sie vielleicht noch ein paar Beispiele von Best-Practice nennen, die für uns als politisch Verantwortliche in der Frage der Unterbringung von Geflüchteten wichtig wären?

Herr Prof. Dr. Goldhammer, wäre nicht ein solches Gesetz gegen Leerstand und Zweckentfremdung – was heute nicht Gegenstand der Erörterung ist – ein Beispiel im Rahmen der rechtlichen Darstellungen, die Sie zu der Frage der Bedeutung des Eigentumsrechts durch das Grundgesetz gemacht haben? Anders formuliert: Sind nicht genau solche Gesetze Beispiele dafür, dass der Gesetzgeber in der Frage der Inhalts- und Schrankenbestimmung zu der Entscheidung kommt, dass es Möglichkeiten gibt, das Eigentum im Sinne der Sozialpflichtigkeit einzuschränken? Sie haben ja gesagt, Garzweiler sei ein Beispiel. Sie haben ein Verfassungsgerichtsurteil in Sachen Atomkraftwerke genannt. Es gibt ja sicherlich noch zahlreiche andere Beispiele. Abschließend möchte ich mir gerne noch folgende Bemerkung erlauben: Ich bedanke mich ausdrücklich für Ihre Ausführungen zum Art. 14 des Grundgesetzes und zur Bedeutung des Eigentums. Sie sagten, dass der Laie draußen in der Gesellschaft vielleicht Probleme habe, dies nachzuvollziehen. Ich wünsche mir, dass Ihre Ausführungen auch hier im Hessischen Landtag noch mehr gewürdigt würden.

Abg. **Volker Richter:** Meine erste Frage geht an Herrn Prof. Dr. Goldhammer. Wir haben in der Parlamentsdebatte – und auch vorhin – gehört, dass im vorliegenden Gesetzentwurf nicht der Dachboden in irgendeinem Privathaus oder die Einliegerwohnung gemeint seien. Wenn ich den Gesetzentwurf richtig gelesen habe, dann lässt er dies aber durchaus zu. Daher frage ich Sie nach Ihrer rechtlichen Auffassung: Habe ich das richtig gelesen? Ob man das dann in der Praxis anwendet, ist eine andere Frage. Aber wenn das Gesetz es zulässt, dann besteht doch zumindest die Möglichkeit, dass dies auch durchgesetzt werden könnte?

Eine Frage an Herrn Prof. Dr. Hilligardt vom Hessischen Städte- und Gemeindebund. Wir haben gerade gehört, dass die Kommunen in der Finanzierungspflicht sind, wenn ich das richtig verstanden habe. Hier ist kein Unterschied gemacht worden zwischen denjenigen, die schlicht und einfach die Steuern zahlen, und denjenigen, die das halt nicht tun. Da muss man ganz klar sagen: Jemand, der kommunale Steuern zahlt, zahlt am Ende die Steuern dafür, dass sein Eigentum – ich benutze jetzt nicht das Wort „Enteignung“ – in einer anderen Form verwendet wird. Das wird mit Sicherheit nicht gerade Begeisterungstürme auslösen. Eine erste Frage, die gestellt werden muss: Woher soll das Geld dafür kommen – wenn bereits jetzt in den kommunalen Bereichen zu Recht über Geldmangel geklagt wird –, auch das noch zu finanzieren? Wie werden die Bürger, die in nicht unerheblichem Umfang kommunale Steuern zahlen, mit so etwas umgehen? Wie kommt das bei denen an?

Vorsitzender: Wir starten wieder mit Herrn Prof. Hilligardt.

Herr Prof. **Dr. Hilligardt:** Ich gehe gerne auf die beiden an mich gerichteten Fragen ein. Die erste Frage von Herrn Schalauske betraf die Haltung zum allgemeinen Leerstandsverbot. Ich habe gesagt, dass eine solche Regelung nach meiner persönlichen Einschätzung sehr weit in die Verfassung eingreift und dass sie daher – ich kann mich an meine Worte gut erinnern – einer weiteren juristischen Diskussion bedarf. Bei dieser rechtlichen Einschätzung bleibe ich. Hinsichtlich der politischen Einschätzung zum vorliegenden Gesetzentwurf bleibe ich auch bei dem, was ich bereits gesagt habe. Ich glaube, dass solche Zwangseingriffe nicht dienlich sind, für Akzeptanz bei der Flüchtlingsunterbringung in Hessen zu sorgen – zumindest in der jetzigen Situation, in der jetzigen Lage.

Die zweite Frage zur Finanzierung möchte ich nur ganz allgemein beantworten. Wir haben ja öffentlich breit diskutiert: Bund, Länder und Gemeinden – wer übernimmt welche Finanzierungsanteile? Diese Diskussion muss geführt werden. Wenn wir Menschen, die auf der Suche nach Schutz sind, hier unterbringen wollen – was ja insgesamt politischer Konsens ist –, dann werden wir dort Wege finden müssen.

Herr Prof. **Dr. Goldhammer:** In der Tat sind natürlich das Leerstandsverbot und die entsprechende Gesetzgebung ein Paradebeispiel aus der Menge von vielen weiteren Gesetzgebungen, die man nennen könnte und die ich heute auch genannt habe. Ein Klassiker sind die Denkmalschutzauflagen, die einen Eigentümer natürlich auch ökonomisch enorm belasten können. Dennoch ist das verfassungsgemäß, auch in diesem Ausgleich. Denken wir überhaupt an das Baurecht. Wir dürfen ja nicht ökonomisch maximierend bauen, sondern so, wie es die Bauordnung, das Baugesetzbuch usw. vorschreiben. Da ist vollkommen klar. Das ist mit Art. 14 vereinbar. Denken wir an den ganzen Bereich des Umweltrechts, des Naturschutzrechts. Das habe ich alles ausgeführt. Natürlich steht dieses Gesetz in dieser Logik.

Ich möchte allerdings noch darauf hinweisen, dass natürlich der Umstand, dass ein Gesetz irgendwann einmal verfassungsgemäß war, nicht bedeutet, dass es bei sich ändernden Tatsachen nicht verfassungswidrig werden könnte. Ein Gesetz, das aus den 1950er-Jahren stammt, um die Wohnraumsituation der 1950er- oder 1960er-Jahre zu traktieren, und das natürlich in dieser Zeit noch viel mehr verfassungsgemäß war als möglicherweise in anderen Zeiten, ist damit nicht ein für alle Mal immun. Bei veränderten Tatsachen, also in einer Situation – die wir ja heute möglicherweise nicht haben, aber nehmen wir an, dass wir sie hätten –, in der es massenhaft Leerstände gibt und niemand ein Wohnraumproblem hat, wäre ein solches Gesetz natürlich ungeeignet und unverhältnismäßig. Sicherlich ist hier durchaus eine Dynamik enthalten. Demnach lösen nicht nur Rechtsfragen die Verfassungswidrigkeit aus, sondern auch sich ändernde Tatsachen-Fragen. Das ist sozusagen ein Wechselspiel.

Zu der zweiten Frage nach dem Dachboden etc.: In der Tat ist nicht die Rede von Wohnungen beispielsweise als abgeschlossene Einheit, sondern es geht um Unterkünfte. Es geht um das Dach über den Kopf, aber nicht um Wohnungen in diesem Sinne. Es geht um Unterkünfte. Nach meiner Lesart wäre der Dachboden davon umfasst. In der praktischen Anwendung – das war nicht Ihre Frage – würde man natürlich trotzdem in solch einer Situation die Verhältnismäßigkeitsfrage stellen. Ist es verhältnismäßig, den Dachboden heranzuziehen oder nicht doch lieber eine leerstehende Halle, um dort Quartiere einzubauen? Das wiederum hängt von den Tatsachen-Fragen ab. Also von den Fragen: Wie viele kommen? Wie viele Unterkunftsbedarfe sind zu befriedigen? Je mehr Personen kommen, desto eher wäre auch der Dachboden dabei. Je weniger Personen kommen, desto mehr ist dies nicht verhältnismäßig und deshalb nicht nur politisch nicht opportun, sondern auch rechtswidrig.

Herr **Scherenberg:** Zur Best-Practice: Es gibt beispielsweise im Kreis Groß-Gerau schon seit vielen Jahren eine Initiative – in Kooperation der Neuen Wohnraumhilfe und dem Kreis Groß-Gerau –, die sich „Dein Vitamin B“ nennt. Sie kümmert sich ausschließlich darum, im Landkreis privaten Wohnraum für Flüchtlinge und obdachlose Menschen zu akquirieren. Fast alle Landkreise haben im letzten Frühjahr Ansprechpersonen benannt, um privaten Wohnraum für ukrainische Flüchtlinge zu akquirieren. Dies hat ja auch relativ gut geklappt. Einige haben das auch weitergeführt. Beispielsweise kam der Landkreis Marburg bis heute ohne die Unterbringung in Hallen etc. aus, weil er sehr stark auf die Unterbringung in privatem Wohnraum gesetzt hat.

Die Stadt Frankfurt musste im Dezember Hallen aufmachen, sie hat aber noch vor Weihnachten die letzte Halle in Frankfurt wieder geschlossen. Die Situation in Frankfurt ist natürlich weiterhin angespannt. Frankfurt hat sehr viele, auch große, Unterkünfte. Frankfurt ist aber noch im letzten Jahr aus der Notunterbringung wieder herausgekommen und hat alle Personen in besseren Unterkünften, die zumindest keine Hallen sind, untergebracht.

Andere Kommunen setzen, wie gesagt, derzeit gerade darauf, neue Zelte aufzustellen und neue Hallen einzurichten. Es gibt eine deutliche Ungleichzeitigkeit, was die Verhältnisse in Hessen anbelangt. Wie gesagt, hängt dies zum Teil mit dem Zuweisungsgeschehen ab. Zum Teil hängt es aber auch davon ab, wie Kommunen agieren und wie sie aufgestellt sind. Da gibt es Best-Practice-Beispiele, die wie der Kreis Groß-Gerau oder auch wie der Landkreis Marburg-Biedenkopf agieren. Das kann man sich dort ganz gut angucken.

Vorsitzender: Vielen Dank. – Mir liegen keine weiteren Wortmeldungen vor, und ich stelle auch fest, dass keine weitere Institution anwesend ist, die nicht gehört wurde. Damit sind wir am Ende der Anhörung. Ich darf mich sehr herzlich für Ihre schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen bedanken und schließe hiermit die gemeinsame Sitzung des Sozial- und Integrationspolitischen Ausschusses und des Innenausschusses.

Beschluss:

INA 20/85 – SIA 20/98 – 17.05.2023

Der Innenausschuss hat gemeinsam mit dem Sozial- und Integrationspolitischen Ausschuss zu dem Gesetzentwurf eine öffentliche mündliche Anhörung durchgeführt.

Wiesbaden, 13. Juni 2023

Protokollführung:

Vorsitz (SIA):

Claudia Lingelbach

Moritz Promny