

## **Antrag**

**der Abgeordneten Dr. Andreas Dressel, Ksenija Bekeris, Dr. Melanie Leonhard, Kazim Abaci, Hendrikje Blandow-Schlegel, Uwe Giffei, Danial Ilkhanipour, Regina-Elisabeth Jäck, Annkathrin Kammeyer, Doris Müller, Arno Münster, Wolfgang Rose, Brigitta Schulz, Jens-Peter Schwieger, Frank Schmitt, Sören Schumacher, Urs Tabbert, Juliane Timmermann, Ekkehard Wysocki, Jan Quast, Dr. Mathias Petersen (SPD) und Fraktion**

**und**

**der Abgeordneten Dr. Anjes Tjarks, Christiane Blömeke, Phyliss Demirel, Mareike Engels, Antje Möller, Farid Müller, Dr. Carola Timm (GRÜNE) und Fraktion**

**Zu Drs 21/1621**

### **Betr.: Gesetz zur Sicherung der Flüchtlingsunterbringung in Einrichtungen**

Aufgrund der Dringlichkeit und zur Bekräftigung des Anliegens haben sich die beiden antragstellenden Fraktionen entschlossen, den nachfolgenden – vom Senat am 22. September 2015 beschlossenen und im Innenausschuss in einer für den 29. September 2015 terminierten Sondersitzung beratenen – Gesetzentwurf (Drs. 21/1677) auch als eigene Gesetzesinitiative textidentisch in die Bürgerschaft einzubringen.

Angesichts der zunehmenden Zahl von Flüchtlingen, die weltweit vor Gewalt, Krieg und Verfolgung nach Europa und insbesondere nach Deutschland fliehen, sind alle föderalen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – vor große Herausforderungen gestellt. Insbesondere die Bereitstellung von Unterkünften für Flüchtlinge stellt in Ballungsgebieten wie Hamburg mit ohnehin angespanntem Wohnungsmarkt ein großes Problem dar. Vor diesem Hintergrund sind gesetzgeberische Maßnahmen im Bereich des Sicherheits- und Ordnungsrechts zur Unterbringung von Flüchtlingen dringend geboten, mit deren Hilfe die bedarfsgerechte Schaffung von öffentlichen Unterbringungseinrichtungen zeitnah ermöglicht und gesichert wird.

Die ständig ansteigende Zahl Schutz suchender Menschen stellt Hamburg vor große Herausforderungen. Die dargelegten jüngsten Entwicklungen zeigen, dass Hamburg auch unter Aufbringung aller Anstrengungen die dringend erforderlichen Kapazitäten für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern in den Erst- und Folgeeinrichtungen nicht zügig und effizient mit eigenen Mitteln bereitstellen kann. Eine planvolle Aufstockung der Unterbringungskapazitäten war und ist nicht möglich, weil alle bisherigen Prognosen bereits nach kurzer Zeit durch die wesentlich höheren tatsächlichen Flüchtlingszahlen obsolet wurden. Eine seriöse Prognose für das Jahr 2016 ist angesichts der weltpolitischen Gegebenheiten nicht möglich. Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Zustrom an Flüchtlingen und Asylbegehrenden auch 2016 weiter auf sehr hohem Niveau anhalten wird. Der rasant steigende Zustrom an Menschen fordert eine rasche und angemessene Unterbringung dieser Personengruppen in Einrichtungen der Erst- und Folgeunterbringung. Allerdings kann eine zeitnahe Inbetriebnahme neuer Unterkünfte für Flüchtlinge häufig wegen zahlreicher Prüfungsverfahren und Beteiligungsprozesse mit der Dynamik der Zugangszahlen nicht Schritt halten. Erschwerend kommt hinzu, dass der starke Zustrom von Flüchtlingen und Asylbegeh-

renden dazu geführt hat, dass bundesweit Container und Zelte kaum noch zu bekommen sind, der Markt ist leer. Noch dramatischer sieht es aus bei den dazugehörigen Sanitärcontainern, die auf dem Markt so gut wie nicht mehr erhältlich sind. Ohne diese können Notunterkünfte auf freien Flächen nicht aufgebaut und genutzt werden. Außerdem scheidet die zeitnahe Beschaffung von privaten Gebäuden und Flächen vielfach an der fehlenden Bereitschaft der Grund- beziehungsweise Gewerbe- oder Wohnraumeigentümer, leer stehende Immobilien, Hallen und Flächen für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden überhaupt zur Verfügung zu stellen beziehungsweise zeitnah zu angemessenen Preisen zu vermieten oder zu verpachten.

Den aufgezeigten Problemen und Gefahren kann nur zügig und effizient begegnet werden, wenn alle Handlungsoptionen genutzt werden. Nur durch ein schnelles und effektives Handeln kann Hamburg der durch Artikel 1 Absatz 1 GG und Artikel 2 Absatz 2 S. 1 GG auferlegten Pflicht zum Schutz und zur Aufrechterhaltung der Menschenwürde und der körperlichen Unversehrtheit der Flüchtlinge Rechnung tragen. Die aktuelle Situation, in der jetzt schon mehrere Tausend Menschen in Zelten untergebracht sind und einige ohne Obdach bleiben, weil Unterbringungskapazitäten fehlen, zeigt, dass Hamburg diesem weiter ansteigendem Zugang an Flüchtlingen und Asylbegehrenden ohne zusätzliche einschneidende Sofortmaßnahmen nicht mehr gewachsen ist. Hier ist nunmehr eine solidarische Kraftanstrengung notwendig, bei der auch Private verstärkt aufgerufen sind, ihre Immobilien gegen ein angemessenes Entgelt zur Bekämpfung bereits eingetretener beziehungsweise drohender Obdachlosigkeit zur Verfügung zu stellen. Der kontinuierlich zunehmende und in absehbarer Zeit nicht abnehmende Strom an Flüchtlingen und die damit verbundene Notwendigkeit, die Gefahr von Massenobdachlosigkeit abzuwehren, erfordert eine auf diese akute Gefahrensituation zugeschnitten besondere, neue und adäquate Maßnahme der Gefahrenabwehr.

Der vorliegende, vom Senat gleichlautend eingebrachte Gesetzentwurf eröffnet die Möglichkeit der Sicherstellung privater ungenutzter Grundstücke und Gebäude oder Teile davon, um die bestehende und weiterhin anwachsende Gefahr einer Massenobdachlosigkeit schnell und effektiv zu beheben beziehungsweise zu verhindern. Die Regelung bezweckt ausdrücklich nicht die Inanspruchnahme kleiner privater ungenutzter Wohnungen oder die Einquartierung von Flüchtlingen in ungenutzten Teilen von Wohnungen, wie dies nach dem Krieg der Fall war. Sowohl aus der – mit dieser Gesetzesinitiative mit zu beschließenden und damit verbindlichen – Gesetzesbegründung als auch aus der Klarstellung des Bürgermeisters („Es wird kein privater Wohnraum sichergestellt“) ergibt sich eindeutig, dass alle Befürchtungen, dass aufgrund dieses Gesetzes privater Wohnraum sichergestellt werden könne und solle, unbegründet sind. Denn: Nur mit der Inanspruchnahme von *großen* ungenutzten privaten Flächen und Immobilien kann zeitnah und effektiv die Gefahr der Obdachlosigkeit Tausender Menschen verhindert werden, denen ansonsten Obdachlosigkeit droht. Ziel und Zweck der Maßnahme ist die Bereitstellung eines zeitlich befristeten Instrumentes im Rahmen des Polizeirechts, um ungenutzte private Immobilien mit großer Unterbringungskapazität schnellstmöglich für eine große Zahl von Flüchtlingen zur Verfügung zu stellen.

Die notwendigen Maßgaben zur Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben sind im Gesetzentwurf enthalten (Ziffer 1.). Parallel wird mit einem Ersuchen (Ziffer 2.) eine intensive parlamentarische Begleitung dieses durchaus grundrechtssensiblen Eingriffsinstrumentes sichergestellt. Klar ist: Am besten wäre es, wenn der vorliegende Gesetzentwurf mit dazu beiträgt, dass private Eigentümer freiwillig den Weg frei machen, leer stehende Objekte für die Flüchtlingsunterbringung zu für beide Seiten vertretbaren Bedingungen nutzbar zu machen – ohne von der Möglichkeit der Sicherstellung gegen Entschädigung Gebrauch machen zu müssen. Aber klar ist auch: Hamburg muss in jedem Fall handlungsfähig bleiben.

**1. Die Bürgerschaft möge das folgende Gesetz beschließen:**

**Gesetz zur Flüchtlingsunterbringung in Einrichtungen**

**Vom...**

**§ 1**

Das Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vom 14. März 1966 (HmbGVBl. S. 77), zuletzt geändert am 28. Januar 2014 (HmbGVBl. S. 34), wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird hinter dem Eintrag zu § 14 folgender Eintrag eingefügt: „§ 14a Sicherstellung privater Grundstücke und Gebäude oder Teile davon zum Zwecke der Flüchtlingsunterbringung“.
2. Hinter § 14 wird folgender § 14a eingefügt:

**§ 14a**

**Sicherstellung privater Grundstücke und Gebäude oder Teilen davon zur Flüchtlingsunterbringung**

(1) Die zuständige Behörde kann zum Zwecke der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden zur Abwehr von bevorstehenden Gefahren für Leib und Leben Grundstücke und Gebäude sowie Teile davon sicherstellen. Die Sicherstellung ist nur zulässig, wenn

1. das Grundstück, Gebäude oder ein Teil davon ungenutzt ist; der Nichtnutzung steht eine Nutzung gleich, die ausschließlich oder weit überwiegend den Zweck verfolgt, eine Sicherstellung nach Satz 1 zu vereiteln und
2. die in den vorhandenen Erstaufnahme- oder Folgeeinrichtungen zur Verfügung stehenden Plätze zur angemessenen Unterbringung der Flüchtlinge oder Asylbegehrenden nicht ausreichen.

Die Beauftragten der zuständigen Behörde sind berechtigt, Grundstücke sowie Gebäude oder Teile davon zur Prüfung der Frage, ob die Voraussetzungen für eine Sicherstellung nach diesem Absatz vorliegen, zu betreten. Die Betretung ist vorher anzukündigen und darf nicht während der Nachtzeit (§ 104 Absatz 3 der Strafprozessordnung) erfolgen.

Die Sicherstellung darf nur solange und soweit erfolgen, wie dies zum in Satz 1 genannten Zwecke erforderlich ist.

(2) Maßnahmen in Bezug auf das sichergestellte Grundstück, das Gebäude oder Teile davon, insbesondere baulicher Art, sind zu dulden, soweit diese zum in Absatz 1 genannten Zwecke erforderlich sind und keine unzumutbare Beeinträchtigung der Interessen der in Anspruch genommenen Person beziehungsweise Personen eintritt.

(3) Für die Inanspruchnahme sowie für etwaige Nachteile, die aus Maßnahmen nach Absatz 2 entstehen, ist auf Antrag eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten. Die Entschädigung wird durch die zuständige Behörde festgesetzt. Wird ein Grundstück oder ein Gebäude nur zum Teil in Anspruch genommen, kann die in Anspruch genommene Person verlangen, dass auch für den nicht in Anspruch genommenen Teil eine Entschädigung geleistet wird, wenn der nicht in Anspruch genommene Teil nicht mehr in angemessenem Umfang genutzt werden kann.

(4) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Sicherstellung nach Absatz 1 haben keine aufschiebende Wirkung.

**§ 2**

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

### **§ 3**

- (1) Dieses Gesetz tritt mit Ablauf des 31. März 2017 außer Kraft.
- (2) Sichergestellte Grundstücke, Gebäude oder Teile davon dürfen nicht über den 31. März 2017 hinaus sichergestellt bleiben.

### **Begründung**

#### **A. Allgemeines**

Personen, die als Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland unter Berufung auf politische Verfolgung Asyl beantragen, haben aufgrund der grundrechtlichen Verbürgung des Asylrechtes Anspruch auf eine einzelfallbezogene Prüfung ihres Asylantrages. Für die Dauer des Asylverfahrens haben sie Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Das beinhaltet insbesondere die staatliche Verpflichtung, Unterkunft und Versorgung der Flüchtlinge zu gewährleisten; die Asylantragsteller sind dabei verpflichtet, nach der Asylantragstellung bis zu drei Monate in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu verbleiben. Nach drei Monaten erlischt die Verpflichtung zum Verbleib in einer Erstaufnahmeeinrichtung; allerdings bleibt die staatliche Verpflichtung zur Gewährleistung der Unterkunft. Auch nach positivem Abschluss eines Asylverfahrens ist weiterhin die Unterbringung des anerkannten Asylbewerbers zu gewährleisten, wenn dieser nicht in der Lage ist, selbst für eine Unterkunft zu sorgen. Gleiches gilt nach Ablehnung eines Asylantrages bis zum Zeitpunkt einer vollziehbaren Ausreisepflicht des Betroffenen.

Die Verpflichtung zur Gewährleistung von Unterkunft und Versorgung der Flüchtlinge obliegt dabei den Ländern und Kommunen. So ist auch die Freie und Hansestadt Hamburg verpflichtet, für die Dauer des Asylverfahrens und gegebenenfalls sich anschließender Verfahrenswege die Unterkunft und Versorgung ankommender Asylantragsteller und anerkannter Asylbewerber zu gewährleisten. Gemäß einer Vereinbarung zwischen den Ländern erfolgt die Zuweisung von Asylantragstellern an die Länder dabei nach dem sogenannten Königsteiner Schlüssel. Nach diesem Schlüssel werden Hamburg 2,53 Prozent aller in der Bundesrepublik Deutschland registrierten Asylbewerber zugewiesen.

Die Zahlen von in der Bundesrepublik Deutschland Asyl beantragenden Personen steigen dabei seit dem Jahr 2010 wieder an. In den Jahren 2010, 2011 und 2012 zeigte sich mit 48.589 Anträgen, 53.347 Anträgen und 2012 mit 77.651 Anträgen ein stetiger Anstieg auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Seit dem Jahr 2013 zeigt sich demgegenüber ein überaus starker Anstieg der Anzahl Asyl beantragender Personen in der Bundesrepublik Deutschland. So beantragten 2013 bereits 127.023 Personen Asyl. Im Jahr 2014 stieg diese Zahl noch einmal stark auf 202.834 an. In diesem kurzen Zeitraum vervierfachte sich die Zahl der in einem Jahr Asyl beantragenden und damit von Ländern und Kommunen unterzubringenden und zu versorgenden Personen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Personen teilweise über mehrere Jahre in öffentlicher Unterbringung verbleiben, sodass sich Unterbringungszahlen auch jährlich kumulieren.

Im laufenden Jahr 2015 zeigt sich ein nochmals erheblicher Anstieg der Zahlen Asyl beantragender Personen in der Bundesrepublik Deutschland. Allein vom Januar bis zum August 2015 wurden beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 256.938 Asylantragstellungen erfasst. Dabei bildet diese Zahl aufgrund der Zeitverzögerungen und Bearbeitungsrückstände des BAMF die aktuelle Situation und Dynamik der Flüchtlingsbewegungen in die Bundesrepublik Deutschland nur eingeschränkt ab. Diese wird vielmehr auch aus den beständig korrigierten Prognosen des BAMF zur zu erwartenden Zahl eintreffender Flüchtlinge in Deutschland erkennbar, die sich von 300.000 auf 450.000 bis auf aktuell 800.000 Personen für das Jahr 2015 erhöhen. Seit der letzten Prognose Anfang September 2015, vor allem seit dem 05. September 2015, war erneut ein erheblicher Anstieg der Zahl in der Bundesrepublik Deutschland eintreffender Flüchtlinge festzustellen. Allein in den ersten zwei Wochen des September wurden in Bayern rund 63.000 Personen als neu eintreffende Flüchtlinge erfasst.

Alle aktuellen Bewertungen gehen davon aus, dass aufgrund der aktuellen Situation in den Hauptherkunftsländern der Flüchtlinge, insbesondere in Syrien, die Zugangszahlen bis zum Ende des Jahres 2015 und im Jahr 2016 auf einem hohen Niveau verbleiben werden.

Auch in Hamburg wirken sich die hohen Zugänge von Flüchtlingen aus. Die Dynamik zeigt sich insbesondere auch an den Zugangszahlen aus dem Jahr 2015. Während sich im Januar 2015 noch 1.557 Personen in Hamburg als Flüchtlinge meldeten, von denen 924 in Hamburg verblieben, meldeten sich im August bereits 6.676 Personen als Flüchtlinge, von denen 2.125 in Hamburg verblieben. Während sich bis zum August 2014 rund 7.011 Personen als Flüchtlinge meldeten, waren es im gleichen Zeitraum 2015 bereits 24.921 Personen. Während von den 7.011 Personen im Vergleichszeitraum 2014 3.635 Personen Hamburg zugewiesen wurden, waren es im gleichen Zeitraum 2015 bereits 10.293 Personen.

Bis Ende August 2015 entwickelte sich die Zahl der Personen, die sich pro Tag bei der Erstaufnahmeeinrichtung der Ausländerbehörde in der Harburger Poststraße meldete, auf 200 – 300. Über das Wochenende wurden bis zu knapp 600 Personen erfasst. Seit dem 05. September 2015 haben sich die täglichen Meldezahlen weiter gesteigert. Werktäglich werden seitdem durchschnittlich über 400 bis fast 500 Personen erfasst, an den Wochenenden schwanken die Zahlen.

Der Hamburger Senat hat entsprechend seiner gesetzlichen Verpflichtungen die Anzahl der Unterkunftsplätze in Hamburg stetig der Entwicklung angepasst. Dabei errichtet die Behörde für Inneres und Sport Plätze in der Zentralen Erstaufnahme. Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration errichtet Plätze in der sogenannten Folgeunterbringung oder „öffentlich-rechtlichen Unterbringung“.

Die Entwicklung der Unterbringungszahlen, insbesondere die extrem hohe Dynamik der Zahl eintreffender Flüchtlinge im Jahresverlauf 2015, vor allem in der zweiten Jahreshälfte, mit der Notwendigkeit für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die Prognosen, die auch Planungsgrundlagen darstellen, ständig zu korrigieren, stellten und stellen die beteiligten Behörden dabei vor stetig steigende Herausforderungen, um gewährleisten zu können, dass allen ankommenden Flüchtlingen eine Unterkunft angeboten werden kann.

Die Zahl der Unterbringungsplätze in der Zentralen Erstaufnahme wurde seit dem Januar 2015 von knapp 3.500 Plätzen auf über 12.000 Plätze gesteigert.

Die Zahl der Unterbringungsplätze in der öffentlichen Unterbringung konnte von 11.740 auf über 14.500 Plätze gesteigert werden.

Die Kapazitäten in beiden Unterkunftsformen müssen zügig weiter gesteigert werden.

Die Steigerungen in diesem Umfang waren und sind nur möglich durch einen umfangreichen Maßnahmenansatz zur Identifizierung geeigneter Flächen und Objekte, zur Beschaffung des erforderlichen Materials für die Errichtung von Unterkünften und die Ertüchtigung von Objekten. Die erheblich steigenden Zahlen zu versorgender Flüchtlinge machten einen sehr schnellen Aufbau von Unterkünften erforderlich. Dies erforderte in Teilen den Rückgriff auf den § 3 SOG, um gewährleisten zu können, dass Unterkünfte unabhängig von baurechtlichen oder sonstigen Genehmigungsverfahren so schnell erstellt werden konnten, dass trotz der hohen Zugangszahlen das Eintreten von Obdachlosigkeit verhindert werden konnte. Wiederholt konnte eine Obdachlosigkeit von neu eintreffenden Flüchtlingen nur durch den Notaufbau von Plätzen unter Inanspruchnahme der Hilfsorganisationen abgewendet werden. Zudem war es erforderlich, alle am Markt verfügbaren Kapazitäten an Containern und anderen geeigneten Unterbringungsmöglichkeiten zu nutzen. Trotz dieser Maßnahmen erforderten die hohen Zugangszahlen darüber hinaus den Aufbau von Zelten und Notunterbringungsmaßnahmen in erheblichem Umfang, um eine Unterbringung aller ankommenden Flüchtlinge gewährleisten zu können. Aktuell befinden sich rund 4.600 Personen in Zelten oder sonstigen Notunterbringungsmaßnahmen. Darüber hinaus ist es nicht vermeidbar, dass Personen in der Erstaufnahmeeinrichtung Harburger Poststraße immer wieder auch in Fluren, Aufenthaltsräumen und Warteräumen übernachten müssen, weil kurzfristig nicht mehr ausreichende Aufnahmekapazitäten in den Unterkünften zur Verfügung stehen. In Einzelfällen müssen neu eintreffende Flüchtlinge

gebeten werden, zu einem späteren Zeitpunkt wiederzukommen, weil die Aufnahmekapazitäten erschöpft sind.

Aufgrund der herannahenden Winterzeit ist es dabei erforderlich, die weit überwiegend nicht winterfesten Zelte bis zum Einbruch des Winters zu räumen, um gesundheitliche Gefahren für die Bewohner abzuwenden. Eine Unterbringung in klassischen Wohnungen ist dabei nicht möglich. Es gibt in Hamburg zu wenig freien Wohnraum im Bestand. Dies zeigt der bundesweit sehr niedrige Leerstand von Wohnungen: Hamburg weist im Bundesvergleich 2013 mit 0,7 Prozent die niedrigste Leerstandsquote im Geschosswohnungsbau auf (Bundesdurchschnitt 3,41 Prozent). Die Fluktuationsquote von etwa 7 Prozent in Hamburg verdeutlicht außerdem, dass insgesamt wenige Wohnungen durch Umzüge zur Neuvermietung auf dem Wohnungsmarkt offeriert werden. Hinzu kommt, dass Hamburg als Wachstumsregion auch einen Bevölkerungszuwachs durch Zuzug aus dem In- und Ausland zu verzeichnen hat, sodass auch ohne gesonderten Zuzug durch Flüchtlinge ein hoher Bedarf an zusätzlichem Wohnraum vorherrscht. Eine Unterbringung der Flüchtlinge in Containern ist aufgrund der damit verbundenen Vorlaufzeiten für die bauliche Herrichtung solcher Unterkünfte, aber auch aufgrund der kaum noch vorhandenen Marktverfügbarkeit geeigneter Wohncontainer bis zum Ende des Jahres 2015 trotz aller Anstrengungen nicht möglich. Insbesondere die hohen Zugangszahlen seit dem Beginn des zweiten Halbjahres 2015 mit einer nochmaligen Steigerung seit Anfang September 2015 machen dabei erkennbar, dass die bis zum Jahresende vorgeplanten Kapazitäten für die Aufnahme neu eintreffender Flüchtlinge und die Auflösung der Zeltunterbringung zusammen nicht ausreichen werden. Die zuständigen Behörden haben daher bereits im August begonnen, parallel nach weiteren Unterkunftsoptionen zu suchen. Aufgrund der besonderen Unterbringungssituation ist es erforderlich, Objekte mit einer ausreichenden Größe zu finden, für deren Betrieb die notwendige Logistik bereitgestellt werden kann. Hierbei sind insbesondere vorhandene bauliche Objekte wie Gewerbehallen mit ausreichender Größe als grundsätzlich geeignete wintertaugliche Unterkünfte gesucht worden. Nach entsprechenden Recherchen sind in Hamburg solche Objekte in größerer Zahl vorhanden und stehen grundsätzlich auch zur Vermietung/zum Kauf. Anfragen an Makler/Vermieter haben ergeben, dass die Bereitschaft zur Bereitstellung solcher Objekte für die Nutzung als Flüchtlingsunterkunft nur in einem geringen Umfang vorhanden ist.

Angesichts der Erschöpfung aller sonstigen Möglichkeiten, in kurzer Zeit die erforderlichen Unterbringungskapazitäten zu schaffen, um allen neu eintreffenden Flüchtlingen eine Unterkunft zu gewährleisten und zugleich Möglichkeiten zu schaffen, eine gesundheitsgefährdende Unterbringung der Flüchtlinge in der Winterzeit in Zelten zu vermeiden, ist es zwingend erforderlich, das rechtliche Handlungsinstrumentarium zu erweitern, um einen Zugriff auf geeignete Objekte für die Flüchtlingsunterbringung auch in den Fällen zu ermöglichen, in denen Eigentümer beziehungsweise Vermieter nicht bereit sind, geeignete leer stehende/ungenutzte Objekte auf einer Vereinbarungsbasis zur Verfügung zu stellen.

Trotz aller Anstrengungen der zuständigen Behörden, die Unterkunftsplätze ständig an die fortschreitende Entwicklung anzupassen, besteht sonst die Gefahr der Obdachlosigkeit für neu eintreffende Flüchtlinge, weil die Platzkapazitäten nicht mehr schnell genug ausgeweitet werden können. Die mit einer Obdachlosigkeit einhergehenden Gefahren erhöhen sich durch die bevorstehende Winterzeit weiter. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der Flüchtlinge aufgrund einer langen, strapaziösen Flucht körperlich erschöpft und damit weniger Widerstandsfähig gegenüber den Belastungen durch winterliche Temperaturen ist. Darüber hinaus sind unter den Flüchtlingen Kranke, ältere Menschen, Kinder und Schwangere, die einen besonderen Schutz benötigen und für die eine Unterkunft erforderlich ist, die zumindest einen trockenen und warmen Schlafplatz ermöglicht. Der Bewältigung dieser Gefahr muss der Staat aufgrund seines staatlichen Schutzauftrages gerecht werden. Nur durch ein schnelles und effektives Handeln kann Hamburg der durch Artikel 1 Absatz 1 GG und Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG auferlegten Pflicht zum Schutz und zur Aufrechterhaltung der Menschenwürde und der körperlichen Unversehrtheit der Flüchtlinge Rechnung tragen.

Der vorliegende Gesetzentwurf schafft hierfür eine gesetzliche Regelung, die angemessen den mit einer Inanspruchnahme verbundenen Rechtseingriff gegenüber dem Eigentümer beziehungsweise Nutzungsberechtigten den bevorstehenden Gefahren aus einer zu geringen Unterbringungskapazität und der daraus folgenden Obdachlosigkeit für Flüchtlinge gegenüberstellt. Wie oben ausgeführt, ist der vorgesehene Anwendungsbereich dieser gesetzlichen Möglichkeit auf den Bereich von gewerblichen Objekten ausgerichtet, da die Inanspruchnahme solcher Objekte der Gefahr der Obdachlosigkeit einer Vielzahl von Menschen zeitnah und effektiv begegnen kann. Der betroffene Eigentümer beziehungsweise Nutzungsberechtigte hat auf Antrag einen Anspruch auf Entschädigung. Auch dieser Anspruch ist im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsabwägung miteinzubeziehen.

Die Regelung über die Sicherstellung von Immobilien zur Flüchtlingsunterbringung ist eine besondere Gefahrenabwehrmaßnahme, die die zügige Unterbringung einer Vielzahl von Menschen ermöglicht. Diese Maßnahme ist eine weitere Handlungsoption, um die gegenwärtige Notsituation zu bewältigen.

Die Sicherstellung auf Grundlage dieser Regelung erfolgt, soweit und solange in den vorhandenen Erstaufnahme- und Folgeeinrichtungen keine ausreichenden Kapazitäten vorhanden sind und es der Freien und Hansestadt Hamburg nicht gelingt, unter Aufbringung aller Anstrengungen, wie durch Nutzung geeigneter eigener Flächen und Immobilien sowie durch Anmietung und Anpachtung privater Flächen und Immobilien zu angemessenen Bedingungen, die Gefahr der Obdachlosigkeit zu beheben oder zu verhindern.

## **B. Zu den einzelnen Vorschriften**

### **Zu § 1**

#### **Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)**

Aufgrund der Einfügung eines neuen Paragraphen ist die Inhaltsübersicht redaktionell durch die Einfügung einer Überschrift anzupassen.

#### **Zu Nummer 2 (Einfügung § 14 a)**

##### **Zu Absatz 1**

Die vorgeschlagene Regelung wird im zweiten Abschnitt des zweiten Teils des SOG eingeordnet, da die vorgesehenen Eingriffe aufgrund der außergewöhnlichen Sachlage besondere Maßnahmen des Gefahrenabwehrrechts sind. Die Verhinderung der Obdachlosigkeit von mehreren Tausend zusätzlichen Flüchtlingen, die bis März 2017 nach Hamburg kommen, wird nicht allein unter Rückgriff auf die allgemeinen gefahrenrechtlichen Eingriffsmöglichkeiten gelöst werden können. Dies wäre mit einem zu langwierigen Verfahren und Begründungsaufwand im jeweiligen Einzelfall verbunden. Die Schaffung des § 14 a SOG hat ausdrücklich das Ziel, für einen begrenzten Zeitraum der zuständigen Behörde ein Instrument zur Verfügung zu stellen, das geeignet ist, insbesondere Immobilien mit einer großen Kapazität schnellstmöglich und ohne besondere Verfahrenshindernisse für eine große Zahl von Flüchtlingen zu nutzen und die Notlage zu beheben. Die Befugnisse der Behörde sollen zu diesem Zweck über den Rahmen des einzelfallorientierten § 14 SOG (i.V.m. § 10 SOG) hinausgehen. Die vorübergehende und zeitlich befristete Sicherstellung von ungenutzten Immobilien gegen Entschädigung ist eine verhältnismäßige Beeinträchtigung des Eigentums ohne Enteignungscharakter, die Ausfluss der Sozialbindung des Eigentums ist.

Die Sicherstellung von Immobilien zur Flüchtlingsunterbringung ist ein geeignetes, aber auch erforderliches Mittel, um die bestehende und weiter drohende massenhafte Obdachlosigkeit zu verhindern.

Ein solcher Eingriff bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Diese sowie die durch sie ermächtigten Eingriffe selbst müssen verhältnismäßig sein.

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

Die zuständigen Behörden werden durch Einfügung einer neuen Ziffer in der Anordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung festgelegt.

Sichergestellt werden können Immobilien zum Zweck der Erstunterbringung sowie zum Zwecke der Folgeunterbringung von Flüchtlingen.

Es sollen nach der Vorschrift alle Arten von Immobilien in Anspruch genommen werden können, die eine zügige Unterbringung von Flüchtlingen tatsächlich ermöglichen. Eine Inanspruchnahme von Immobilien, die für eine gewerbliche Nutzung bestimmt sind, soll ausdrücklich möglich sein. Es ist das Ziel, insbesondere gewerbliche Hallen und ähnliche Gebäude, die in sehr kurzer Zeit für eine Unterbringung von einer großen Zahl von Menschen geeignet sind oder dafür hergerichtet werden können, in Anspruch nehmen zu können. Zur effektiven Gefahrenabwehr ist es zweckmäßig und erforderlich, vorrangig große Immobilien für die schnelle Unterbringung einer Vielzahl von Menschen sicherzustellen. Eine Unterbringung einer großen Zahl von Flüchtlingen in Klein- oder Kleinstunterkünften ist nicht möglich. Eine solche kleinteilige Unterbringung ist nicht geeignet, die große Zahl zusätzlich nach Hamburg kommender Menschen innerhalb der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit vor Obdachlosigkeit zu bewahren. Jede Immobilie, die danach für eine Unterbringung geeignet ist, soll in Anspruch genommen werden können, um jeweils auf schnellstem Wege eine drohende Obdachlosigkeit einer Vielzahl von Flüchtlingen zu verhindern. Neben Grundstücken und Gebäuden werden auch klarstellend Grundstücks- und Gebäudeteile ausdrücklich genannt. Grundstücksteile in diesem Sinne können beispielsweise ungenutzte Teilflächen von ansonsten genutzten Grundstücksflächen wie Parkplätze sein, Gebäudeteile können beispielsweise einzelne nicht genutzte Räume, Geschosse oder abteilbare Hallenteile sein.

Diese Reichweite der Vorschrift ist erforderlich, um die Vielzahl von derzeit in nicht winterfesten Unterkünften untergebrachten Flüchtlingen sowie die weiterhin stark ansteigende Zahl neu ankommender Flüchtlinge in kürzester Zeit unterzubringen. Nach den im September 2015 bekannten Szenarien ist mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass der Zustrom von Flüchtlingen nach Hamburg weiter anhalten, wenn nicht zunehmen wird. Der hohe Anteil von Flüchtlingen aus Nahost und die derzeitige Dauer von Asylverfahren lassen nicht erwarten, dass die große Anzahl der jetzt hier eintreffenden Flüchtlinge binnen weniger Monate die städtischen Unterkünfte verlassen wird. Auch ein Wechsel einer nennenswerten Anzahl dieser Flüchtlinge in Wohnungen des regulären Wohnungsmarktes ist angesichts des angespannten Wohnungsmarktes in Hamburg auszuschließen. Daher werden im gesamten Jahr 2016 und im Winter 2016/2017 fortlaufend zusätzliche Immobilien benötigt, die die zuständige Behörde jeweils kurzfristig für die Unterbringung von Flüchtlingen zur Verfügung haben muss. Die Sicherstellung ist ein verhältnismäßiges Mittel in der Abwägung der Eigentumsgarantie und seiner Sozialbindung nach Artikel 14 GG.

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

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



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

Aufgrund des dramatischen Anstiegs der in Hamburg unterzubringenden Flüchtlinge sind die Bemühungen, die vor der Inanspruchnahme nach dieser Vorschrift in Bezug auf eine freiwillige Überlassung von Immobilien zu erfolgen haben, auf das notwendige Maß beschränkt. Es kann aufgrund des akuten Handlungsbedarfs von der Behörde nicht verlangt werden, vor Inanspruchnahme einer Immobilie langwierige Verhandlungen mit ungewissem Ausgang mit Eigentümern zu führen, insbesondere wenn Eigentümer nicht angemessene Bedingungen für eine freiwillige Überlassung fordern oder die Verhandlungen verzögern. Im Zweifel hat die sofortige Inanspruchnahme nach dieser Vorschrift Vorrang vor Verhandlungen mit ungewissem Ausgang. Bei der Entscheidung über die Auswahl der Immobilien, die in Anspruch genommen werden sollen, wird insbesondere der hohe Zeitdruck, unter dem die zuständigen Behörden eine Vielzahl von Immobilien in Anspruch nehmen müssen, zu berücksichtigen sein.

Ferner hat die Behörde bei der Ausübung des Ermessens neben der Art und der Beschaffenheit von in Betracht kommenden Immobilien auch zu berücksichtigen, ob diese – auch im Verhältnis zu anderen Immobilien – in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit zum Zwecke der Unterbringung von Flüchtlingen nutzbar gemacht werden können. Bei der Entscheidung über die mögliche Zweckerreichung wird im Vordergrund stehen, ob eine Immobilie für eine Unterbringung einer Vielzahl von Menschen geeignet ist. Entsprechendes gilt für die Nutzbarmachung von Freiflächen ohne Erschließung, die insbesondere in der kalten Jahreszeit mangels auf dem Markt verfügbaren Wohn- und Sanitärcontainern nicht kurzfristig für eine angemessene Unterbringung von vielen Flüchtlingen in Betracht kommen. Zur Beseitigung der Obdachlosigkeit muss schnell und effizient auf große Immobilien zurückgegriffen werden, da die große Zahl der von Obdachlosigkeit betroffenen oder bedrohten Flüchtlingen nicht mit Klein- oder Kleinstunterkünften bewältigt werden kann.

Maßnahmen nach dieser Vorschrift sind nur verhältnismäßig, soweit und solange sie zur Abwendung der Gefahr erforderlich sind. Zur Klarstellung des außergewöhnlichen Eingriffscharakters aufgrund der besonderen Gefahrenlage in sachlicher und zeitlicher Hinsicht werden die Ermächtigung zur Sicherstellung und die Dauer eines jeden Eingriffs auf die Zeit bis zum 31. März 2017 begrenzt. Die Maßnahme darf nur solange andauern, wie die Voraussetzungen für die Sicherstellung andauern. Damit stellt das Gesetz klar, dass der Rechtsgedanke des § 5 SOG auch in dieser Notsituation auf Maßnahmen nach diesem Gesetz anzuwenden ist.

Auf diese Weise trägt die Vorschrift der besonderen Notsituation und dem sich daraus ergebenden gesamtstaatlichen Schutzauftrag gegenüber den Flüchtlingen Rechnung und hält die Eingriffsintensität in den Grenzen des Erforderlichen, da der betroffene Eigentümer die Dauer seiner Inanspruchnahme absehen kann. Die Inanspruchnahme stellt einen schweren Eingriff in seine Rechtsposition dar, ohne dass er im polizeirechtlichen Sinne verantwortlich für die Gefahr ist.

Die Regelung sieht ein Betretungsrecht für die zuständige Behörde vor, um dieser die Feststellung zu ermöglichen, ob die Voraussetzungen für eine Sicherstellung vorliegen. Die Regelung ermöglicht der zuständigen Behörde damit insbesondere die Prü-

fung der Frage, ob ein Gebäude, Grundstück oder ein Teil davon aufgrund seiner Beschaffenheit zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden geeignet ist.

### **Zu Absatz 2**

Für die Unterbringung einer großen Anzahl von Flüchtlingen reichen die Kapazitäten der für Wohnzwecke ohne weiteres geeigneten Immobilien in Hamburg nicht aus. Das Gesetz sieht daher eine Duldungspflicht der Eigentümer beziehungsweise Besitzer vor, die es der zuständigen Behörde erlaubt, die in Anspruch genommenen Grundstücke, Gebäude oder Gebäudeteile erforderlichenfalls baulich so umzugestalten, dass eine Unterbringung von Flüchtlingen möglich wird. Da es sich vorrangig um Unterkünfte für die Erstunterbringung handelt, die vorrangig für die notfallbedingte Unterbringung vieler Menschen innerhalb kürzester Zeit gedacht sind, müssen nicht sofort die Standards einer Voll- oder Dauerversorgung in jedem Fall gewährleistet werden. Die obdachmäßige Unterbringung in der Erstunterbringung hat die notwendigen Sicherheits- und Gesundheitsstandards zu gewährleisten und Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse zu bieten (VG Köln, Beschluss vom 08.10.2007, 20 L 134/07, Rn. 7 – juris). Soweit Immobilien von der zuständigen Behörde für eine Folgeunterbringung sichergestellt werden, wird diese Behörde zu entscheiden haben, ob und wie durch bauliche Veränderungen die notwendigen Standards zügig realisiert werden können.

Zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit braucht der Eigentümer beziehungsweise Besitzer solche Maßnahmen nicht zu dulden, die ihn ausnahmsweise in unzumutbarer Weise beeinträchtigen. Eine unzumutbare Beeinträchtigung wird aber nur in Ausnahmefällen anzunehmen sein, da der Eigentümer beziehungsweise Besitzer für etwaige Nachteile nach Absatz 3 auf Antrag entschädigt wird. Eine unzumutbare Beeinträchtigung kann aber zum Beispiel dann in Betracht kommen, wenn ein genutztes nicht in Anspruch genommenes Grundstücksteil aufgrund der baulichen Veränderungen nicht mehr bestimmungsgemäß genutzt werden kann, etwa weil die baulichen Veränderungen in dem in Anspruch genommenen Teil den Zugang beziehungsweise die Anfahrt zu dem vom Eigentümer genutzten Teil in unzumutbarer Weise beeinträchtigen. Dies kann beispielsweise in Betracht kommen, wenn durch Schaffung eines erforderlichen Rettungsweges die für den Betrieb des Eigentümers notwendige Zufahrt oder der Rangierbetrieb mit besonderen Kraftfahrzeugen wie Spezial-Lkws nicht mehr möglich ist.

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 gibt dem in Anspruch genommenen Eigentümer beziehungsweise Besitzer einen Entschädigungsanspruch. Der Anspruch unterliegt dem Antragsprinzip. Die Höhe wird nicht durch das Gesetz geregelt, diese ist durch die zuständige Behörde festzusetzen. Dabei hat die zuständige Behörde nach billigem Ermessen zu entscheiden, wobei sie sich an örtlichen Standards zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme zu orientieren hat.

Der Entschädigungsanspruch kann von einem Eigentümer beziehungsweise Besitzer für die Inanspruchnahme selbst sowie für Nachteile durch Maßnahmen nach Absatz 2 geltend gemacht werden. Soweit der Eigentümer etwaige Umbauten weiter für sich wirtschaftlich nutzen will, wird ein Entschädigungsanspruch regelmäßig entfallen.

Das Gesetz konkretisiert das Ermessen der zuständigen Behörde dahin gehend, dass bei einer Inanspruchnahme von Grundstücks- oder Gebäudeteilen unbillige Härten dadurch vermieden werden sollen, dass in Fällen, in denen sich die Inanspruchnahme von Immobilienteilen erheblich auf die Nutzbarkeit der nicht in Anspruch genommenen Immobilienteile auswirkt, auch insoweit ein Entschädigungsanspruch bestehen kann.

### **Zu Absatz 4**

Aufgrund der Notwendigkeit, kurzfristig eine Vielzahl von Menschen, die von Obdachlosigkeit bedroht sind, unterzubringen, ist ein Abwarten bestandskräftiger Widerspruchsbescheide oder gar rechtskräftiger Entscheidungen von Gerichten nicht möglich. Aus diesem Grunde ordnet das Gesetz an, dass Widerspruch und Klage gegen eine Sicherstellung keine aufschiebende Wirkung haben. Ohne diese Anordnung des

gesetzlichen Sofortvollzugs würde die gefahrenrechtliche Maßnahme ins Leere laufen, da durch Zeitablauf der Erfolg des Gesetzes vereitelt werden würde. Jeder in Anspruch genommene Eigentümer könnte durch Ausschöpfen des Rechtsweges faktisch verhindern, dass eine Inanspruchnahme erfolgreich durchgeführt werden könnte.

**Zu § 2**

Durch die Regelung wird dem Zitiergebot des Artikels 19 Absatz 1 S. 2 GG Rechnung getragen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass dem Wohnungsbegriff des Artikels 13 GG neben Wohnungen im herkömmlichen Sinne auch Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume unterfallen (vergleiche BVerfGE 97, 228).

**Zu § 3**

**Zu Absatz 1**

Die Regelung begrenzt die Geltungsdauer des Gesetzes auf Ende März 2017. Dadurch wird klargestellt, dass die Inanspruchnahme nach § 14 a SOG keine dauerhafte polizeirechtliche Eingriffsmöglichkeit sein soll.

**Zu Absatz 2**

Die Regelung stellt klar, dass auch die Dauer der bereits erfolgten Sicherstellungsmaßnahmen bis Ende März 2017 begrenzt ist.

**2. Die Bürgerschaft möge beschließen, den Senat zu ersuchen,**

**den zuständigen Ausschuss der Bürgerschaft über die Anwendungspraxis des § 14a SOG zu unterrichten, um eine parlamentarische Begleitung und Evaluation in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zu ermöglichen, inwieweit dieses Gesetz weiterhin erforderlich und verhältnismäßig ist.**