

Mitteilung des Senats vom 6. Oktober 2015**Gesetz zur vorübergehenden Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden**

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf eines Gesetzes zur vorübergehenden Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden.

**Gesetz zur vorübergehenden Unterbringung von Flüchtlingen
und Asylbegehrenden**

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Das Bremische Polizeigesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Dezember 2001 (Brem.GBl. S. 441; 2002, S. 47), das zuletzt durch das Gesetz vom 28. Juli 2015 (Brem.GBl. S. 385) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsangabe wird nach der Angabe zu § 26 folgende Angabe eingefügt:
„§ 26a Sicherstellung privater Grundstücke, Gebäude oder Gebäude- oder Grundstücksteile zur Flüchtlingsunterbringung“.
2. Nach § 26 wird folgender § 26a eingefügt:

„ § 26a

Sicherstellung privater Grundstücke, Gebäude oder Gebäude-
oder Grundstücksteile zur Flüchtlingsunterbringung

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

1. das Grundstück, das Gebäude oder der Grundstücks- oder Gebäudeteil 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.

Eine Sicherstellung darf nicht erfolgen, wenn das Grundstück, das Gebäude oder der Grundstücks- oder Gebäudeteil eine Fläche von weniger als 300 qm aufweist.

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

(3) Die Sicherstellung darf nur solange und soweit erfolgen, wie dies zu dem in Absatz 1 genannten Zwecke erforderlich ist.

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

(5) Für die Inanspruchnahme sowie für etwaige Nachteile, die aus Maßnahmen nach Absatz 4 entstehen, ist auf Antrag eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten. Die Entschädigung wird durch die zuständige Ortpolizeibehörde 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.

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

3. Dem § 88 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) § 26a tritt mit Ablauf des 31. März 2017 außer Kraft. Nach § 26a sichergestellte Grundstücke, Gebäude, Grundstücks- oder Gebäudeteile dürfen nicht über den 31. März 2017 hinaus sichergestellt bleiben.“

Artikel 2

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

Artikel 3

Das Bremische Hilfeleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 2009 (Brem.GBl. S. 105), das zuletzt durch Artikel 1 des Änderungsgesetzes vom 3. September 2013 (Brem.GBl. S. 512) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Nach § 37 wird ein neuer § 37a wie folgt eingefügt:

„ § 37a

Für die Unterbringung und Versorgung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen sind die Regelungen dieses Gesetzes entsprechend anzuwenden, soweit die Gefahr besteht, dass die Gesundheit und Versorgung dieser Bevölkerungsgruppe gefährdet ist.“

Artikel 4

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Das Land Bremen und seine Kommunen sind dazu verpflichtet, Flüchtlinge angemessen zu versorgen. Dies umfasst insbesondere die Bereitstellung einer Unterkunft und Versorgung. Zuletzt hat die Zahl der Flüchtlinge, die in die Bundesrepublik gekommen sind, stark zugenommen. Die Bundesregierung geht in ihren Prognosen derzeit von einer Zugangszahl von 800 000 Flüchtlingen in 2015 aus. Hinzu kommt eine große Anzahl Flüchtender, die sich zunächst in Bremen melden und dann gemäß des Königssteiner Schlüssels auf die Bundesländer verteilt werden. Dies führt dazu, dass das Land Bremen auf für diesen Personenkreis Kapazitäten bereithalten muss. In Bremen sind im Jahr 2015 bis zum Monat September allein 5 549 Flüchtlinge im Land aufgenommen worden. Derzeit kommen durchschnittlich 150 Flüchtlinge an einem Tag bzw. um die 300 bis 400 an einem Wochenende.

Da die Flüchtlinge in Bremen bzw. Bremerhaven bleiben und trotz einer hohen Vermittlung in Wohnraum und durch die Schaffung neuer Übergangwohnheime ein steter Zugang stattfindet, müssen weitere Aufnahmekapazitäten geschaffen werden. Angesichts der stark gestiegenen Zugänge konnte dies, wie in anderen vergleichbaren Großstädten, nur durch die Nutzung von Zelten und Turnhallen gewährleistet werden. Dabei erhöht die anstehende Winterzeit den Druck zusätzlich.

Angesichts der hohen Zugangszahlen und der hohen Dynamik wird es zunehmend schwieriger, den ankommenden Menschen eine Unterkunft und Versorgung zur Verfügung stellen zu können. Um einer drohenden Obdachlosigkeit und der damit verbundenen Gefahr für Leib und Leben der Menschen begegnen zu können, müssen alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Hierzu bedarf es auch einer Erweiterung der rechtlichen Möglichkeiten. Nur auf diese Weise kann ausgeschlossen werden, dass Flüchtlinge im Spätherbst bzw. Winter mit den damit verbundenen Gefahren für ihre Gesundheit in ungeeigneten Objekten oder unter offenem Himmel nächtigen müssen.

Durch eine Änderung des Bremischen Polizeigesetzes (BremPolG) sollen die zuständigen Behörden in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven ermächtigt werden, leerstehende bzw. ungenutzte Immobilien und Grundstücke ab einer Größe von 300 m² sicherzustellen, um Flüchtlinge und Asylbegehrende vor akuter Obdachlosigkeit und damit einer Gefährdung für Leib und Leben zu bewahren. Das Gesetz bezweckt damit ausdrücklich keine Inanspruchnahme von Wohnraum oder genutzten Immobilien und Flächen. Ziel des Senats bleibt es, im Wege von Verhandlungen mit den Eigentümern zu einer Einigung zu kommen.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

Durch die Einfügung eines neuen § 26a muss die Inhaltsübersicht entsprechend redaktionell angepasst werden.

Zu Nummer 2 (Einfügung § 26a)

Zu Absatz 1

Die neue Ermächtigungsgrundlage wird am Ende des Unterabschnitts Allgemeine und besondere Befugnisse der Polizei nach den Bestimmungen zur Sicherstellung eingefügt. Dabei bedarf es der neu eingefügten Ermächtigungsgrundlage, da die bisherigen Bestimmungen der Gefahrenabwehr im BremPolG ein Verfahren voraussetzen, welches zu lange dauern würde, um den dringenden Bedarfen und insbesondere einer im Gefahrenfall sehr schnellen Handlungsfähigkeit gerecht zu werden. Absatz 1 regelt die Voraussetzungen der Sicherstellung.

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

Die Schaffung des § 26a BremPolG 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 der einzelfallorientierten Gefahrenabwehr hinausgehen.

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.

Zuständige Behörden sind nach § 1 der Verordnung (VO) über die zuständige Behörde zur Gefahrenabwehr im Obdachlosenswesen die Ortpolizeibehörden. Dies ist in der Stadtgemeinde Bremen das Amt für Soziale Dienste und in der Stadtgemeinde Bremerhaven der Magistrat.

Sichergestellt werden können Immobilien zum Zweck der Erstunterbringung sowie zum Zweck 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 Fläche von mindestens 300 m² aufweisen. 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 Bremen kommender Menschen innerhalb der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit vor Obdachlosigkeit zu bewahren. Der damit verbundene Betreuungsaufwand ist mit den verfügbaren Ressourcen nicht zu leisten. 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. Grundstücks- und Gebäudeteile 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 neuankommender Flüchtlinge in kürzester Zeit unterzubringen. Nach den derzeitigen Zugangszahlen und den bekannten Szenarien ist mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass der Zugang von Flüchtlingen nach Bremen 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 Wohnungsmarkts ist angesichts der hohen Zugangszahlen 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 Grundgesetz (GG).

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

Bei der Ausübung des Ermessens hat die Behörde zu prüfen, ob die Sicherstellung im Einzelfall erforderlich und angemessen ist. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Behörde sonst eine angemessene und zügige Unterbringung 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, z. B. aus Pacht- oder Mietverträgen, können einer Sicherstellung nur dann entgegengehalten werden, wenn die darin vereinbarte Nutzung tatsächlich ausgeübt wird oder unmittelbar bevorsteht. Das Gesetz stellt ausdrücklich klar, dass jedwede Nutzung, die zu dem Zweck vereinbart wurde oder wird, die Sicherstellung einer Immobilie zu vereiteln, so zu behandeln ist, als wäre die Immobilie ungenutzt. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass Eigentümer in Kenntnis der neuen Rechtslage für von ihnen nicht genutzte Immobilien Nutzungs-, Überlassungs- oder ähnliche Vereinbarungen

abschließen, ohne dass die Immobilie von Dritten tatsächlich genutzt wird. Auch soll verhindert werden, dass Eigentümer in Kenntnis der neuen Rechtslage für von ihnen nicht genutzte Immobilien Scheinnutzungen erfinden. Darunter fallen insbesondere solche Nutzungen, die für den Eigentümer keinen nennenswerten wirtschaftlichen Wert haben, und die daher den Schluss rechtfertigen, dass sie lediglich zur Vermeidung einer Sicherstellung erfolgen.

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.

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.

Zu Absatz 2

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

Zu Absatz 3

Absatz 3 regelt den Zeitpunkt der Beendigung der Sicherstellung. Sobald die Voraussetzungen gemäß § 26a Abs. 1 entfallen, ist die Sicherstellung zu beenden. Auf diese Weise wird die Nutzung auf die Notsituation beschränkt.

Zu Absatz 4

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

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

Zu Absatz 5

In Absatz 5 wird dem Eigentümer ein Entschädigungsanspruch gewährt. Die Höhe wird von der zuständigen Ortspolizeibehörde festgesetzt. Diese hat dabei nach billigem Ermessen unter Berücksichtigung des ortsüblichen Standards zu entscheiden. Der Anspruch auf Entschädigung bezieht sich auf Maßnahmen nach § 26a. Um unbillige Härten durch die Sicherstellung zu vermeiden, besteht ein Entschädigungsanspruch auch dann, wenn die Nutzung eines Grundstücks- oder Gebäudeteils sich auch auf die Nutzung der übrigen Teile auswirkt.

Zu Absatz 6

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

Zu Nummer 3 (Befristung)

Das Gesetz ist angesichts der zeitlichen Begrenztheit der Herausforderung zu befristen, diese Befristung ist entsprechend in das BremPolG aufzunehmen.

Zu Artikel 2

Da das Änderungsgesetz einen Grundrechtseingriff ermöglicht bzw. nicht vollkommen ausgeschlossen werden kann, dass einzelne Sicherstellungsobjekte in den Schutz-

bereich von Artikel 13 GG fallen könnten, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 113, 348, 366 f.) eine entsprechende Formulierung aufzunehmen. Dass das BremPolG bereits eine entsprechende Formulierung enthält, ist dabei nicht ausreichend.

Zu Artikel 3

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.