



HESSISCHER LANDTAG

24. 07. 2020

Kleine Anfrage

Dr. Dr. Rainer Rahn (AfD) vom 27.04.2020

Feststellung der Identität von Personen bei Verstößen gegen die Meldepflicht nach dem Bundesmeldegesetz (BMG)

und

Antwort

Minister des Innern und für Sport

Vorbemerkung Fragesteller:

Die Stadt Frankfurt hatte im Jahr 1988 die Liegenschaft „In der Au 14-16“ in Frankfurt-Rödelheim von der Deutschen Bibliothek erworben. Die Liegenschaft war seinerseits besetzt, d.h. von mehreren – den Eigentümern der Liegenschaft unbekannt – Personen bewohnt. Die genannten Personen hatten keine Genehmigung der Eigentümerin erhalten; selbstverständlich bestand auch zu keinem Zeitpunkt ein vertragliches Verhältnis zwischen der Eigentümerin und den Bewohnern. Die Stadt Frankfurt hatte als Käuferin seinerzeit Kenntnis von diesem Zustand und versuchte Anfang der neunziger Jahre erfolglos, die Bewohner zum Verlassen der Liegenschaft zu bewegen. Seither duldet der Magistrat der Stadt diesen Zustand. Zwischenzeitlich hatte der zuständige Dezernent den Besetzern der Liegenschaft den Abschluss eines Mietvertrages angeboten, was diese jedoch ablehnten. Der Dezernent führte hierzu in einer Rede am 28.02.2019 aus: „In der Liegenschaft sind bis heute keine Bewohnerinnen und Bewohner gemeldet. Die Personen, die sich regelmäßig dort aufhalten und die Immobilie nutzen, um nicht zu sagen besetzen, zeigen kein Interesse an Gesprächen mit dem Magistrat“. Obwohl der Magistrat als zuständige Ordnungsbehörde Kenntnis davon hatte, dass die städtische Liegenschaft In der Au 14-16 von mehreren Personen bewohnt ist, weigert er sich ein Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Verstoß gegen das BMG durchzuführen.

In seinem Bericht B 162 vom 03.04.2020 antwortete der Magistrat auf die Frage, warum er nicht versucht, die Identität der die Liegenschaft besetzenden Personen festzustellen: „Die zur Feststellung einer Identität erforderlichen Maßnahmen können nur von Polizeibehörden, nicht hingegen von der Meldebehörde eingeleitet werden. Maßnahmen zur Identitätsfeststellung erfolgten nicht. Das Gelände ist nach wie vor besetzt und nicht frei zugänglich. Einzelne Personen können daher durch den Magistrat nicht direkt angesprochen werden. Es wurde mehrfach versucht, mit den Personen auf dem Gelände Kontakt aufzunehmen, zuletzt im Dezember 2017 durch einen Versuch der direkten Ansprache. Auf das in diesem Zusammenhang unterbreitete Gesprächsangebot des Magistrats wurde nicht eingegangen“.

Auf die Frage, ob der Magistrat die Bewohner aufgefordert hat, ihrer Verpflichtung nach dem BMG nachzukommen, antwortete dieser: „Eine Ermächtigungsgrundlage, nach der die Meldebehörde nicht namentlich bezeichnete Personen zur Anmeldung auffordern oder Verletzungen gegen die allgemeine Meldepflicht als Ordnungswidrigkeit ahnden kann, existiert nicht. Der Magistrat hat die Personen, die „In der Au 14-16“ wohnen, mangels Kenntnis der Identität weder zur Anmeldung aufgefordert noch ein Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet“.

Ganz offensichtlich toleriert der Magistrat der Stadt Frankfurt über Jahrzehnte den rechtswidrigen Zustand der Besetzung eines Grundstücks durch unbekannt Personen und weigert sich, deren Identität festzustellen bzw. feststellen zu lassen, um diese zu veranlassen, ihrer Meldepflicht nach dem BMG nachzukommen.

Diese Vorbemerkung des Fragestellers vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

Frage 1. Teilt die Landesregierung die Auffassung des Magistrats der Stadt Frankfurt, dass die Stadt keine Möglichkeit hat, eine in ihrem Eigentum stehende Liegenschaft – gegen den Willen von Personen, die sich dort rechtswidrig aufhalten – zu betreten?

Als Verfolgungsbehörde für Ordnungswidrigkeiten könnte der Magistrat der Stadt Frankfurt am Main die Liegenschaft im Rahmen der Ermittlungen nur bei Vorliegen der hierfür gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen betreten. Bei den vorliegenden Verstößen gegen die Meldepflicht aus § 17 Abs. 1 Nr. 2 Bundesmeldegesetz (BMG) dürfte es sich um Ordnungswidrigkeiten im Sinne des § 54 Abs. 2 Nr. 1 BMG handeln. Die Meldepflicht besteht unabhängig davon, ob die meldepflichtige Person die Wohnung in rechtlich zulässiger Weise bewohnt (Nr. 17.1.2 BMGVwV). Zuständige Verwaltungsbehörde für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (auch Verfolgungsbehörde) nach § 54 BMG ist der Gemeindevorstand bzw. Magistrat (vgl. § 6 Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesmeldegesetz).

Um einen etwaigen Bußgeldbescheid adressieren zu können, müsste seitens der Verfolgungsbehörde zunächst die Identität der Betroffenen festgestellt werden (§ 46 Abs. 1 OWiG i.V.m. § 163b StPO). Das Betreten der fraglichen Liegenschaft zu diesem Zweck wäre jedoch nur unter den Voraussetzungen für eine Wohnungsdurchsuchung im Sinne des § 46 Abs. 1 OWiG i.V.m. § 102 StPO denkbar. Zwar ist eine Wohnungsdurchsuchung im Zusammenhang mit Ordnungswidrigkeiten grundsätzlich nicht von vorneherein ausgeschlossen, jedoch sind aufgrund der Eingriffsintensität (Eingriff in das Grundrecht aus Art. 13 GG) besondere Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit zu stellen (Wohnungsdurchsuchungen dürfen daher grundsätzlich auch nur nach richterlicher Anordnung erfolgen, § 105 Abs. 1 StPO). Hierbei sind u.a. die Beweislage, Erfolgsaussichten der konkreten Maßnahme sowie Gemeenschädlichkeit der verfolgten Ordnungswidrigkeit zu berücksichtigen. Die Entscheidung hierüber trifft die Verfolgungsbehörde im Einzelfall unter Berücksichtigung sämtlicher konkreter Umstände. Ob die gesetzlichen Voraussetzungen im fraglichen Fall vorliegen, kann nicht abstrakt beantwortet werden. Im Zusammenhang mit Ordnungswidrigkeiten gilt zudem der Opportunitätsgrundsatz, nach dem die Verfolgungsbehörden zur Einleitung eines Bußgeldverfahrens und entsprechenden Ermittlungsmaßnahmen nicht verpflichtet sind, sondern stets nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden.

Sofern aufgrund der Hausbesetzung auch der Anfangsverdacht einer Straftat vorliegt (z.B. Hausfriedensbruch nach § 123 Abs. 1 StGB), käme eine Wohnungsbetretung bzw. -durchsuchung nach § 102 Abs. 1 StPO auch im Rahmen eines strafprozessualen Ermittlungsverfahrens in Betracht. Voraussetzung hierfür wäre zunächst das Vorliegen eines Strafantrags des Verletzten (§§ 123 Abs. 2, 77 StGB). Auch hier müsste zudem im Einzelfall der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt und der Richtervorbehalt beachtet werden.

Die Meldebehörde unterliegt als allgemeine Verwaltungsbehörde den Regelungen des Hessischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes, welches wiederum kein Wohnungsbetretungsrecht im Sinne des § 47 Abs. 5 des Hessischen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (HSOG) als mögliches Zwangsmittel vorsieht.

Im Übrigen wird auf die Beantwortung der nachfolgenden Fragen verwiesen.

- Frage 2. Teilt die Landesregierung die Auffassung des Magistrats der Stadt Frankfurt, dass die Stadt als Ordnungsbehörde keine Möglichkeit hat, die Identität von Personen festzustellen, die eine im Eigentum der Stadt stehende Immobilie – illegal- bewohnen?
- Frage 3. Teilt die Landesregierung die Auffassung des Magistrats der Stadt Frankfurt, dass es keine Ermächtigungsgrundlage gibt, nach der die Meldebehörde nicht namentlich bezeichnete Personen zur Anmeldung auffordern oder Verletzungen gegen die allgemeine Meldepflicht als Ordnungswidrigkeit ahnden kann?
- Frage 4. Falls 3 zutreffend: Sieht die Landesregierung die Notwendigkeit, eine solche Ermächtigungsgrundlage zu schaffen?
- Frage 5. Falls 4 zutreffend: plant die Landesregierung eine solche Ermächtigungsgrundlage zu schaffen bzw. falls sie unzuständig sein sollte – die zuständigen Stellen zur Schaffung einer solchen aufzufordern?
- Frage 6. Falls 3 unzutreffend: auf welcher Grundlage kann bzw. muss die Stadt Frankfurt als Ordnungsbehörde die nicht namentlich bezeichneten Personen zur Anmeldung auffordern bzw. Verletzungen gegen die allgemeine Meldepflicht als Ordnungswidrigkeit ahnden?
- Frage 7. Gibt es nach Auffassung der Landesregierung eine Ermächtigungsgrundlage, die eine Behörde des Landes – z.B. eine Polizeidienststelle – berechtigen oder verpflichten könnte, nicht namentlich bezeichnete Personen zur Anmeldung aufzufordern?

Die Fragen 2 bis 7 werden aufgrund des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Die Stadt Frankfurt vertritt die Auffassung, die Meldebehörde sei keine Gefahrenabwehrbehörde. In einschlägigen Kommentierungen zu § 2 BMG werde darauf hingewiesen, dass sich das Melde-recht von der einst polizeilichen Funktion zu einem eigenständigen Rechtsgebiet innerhalb des öffentlichen Rechts mit Nähe zum Verwaltungsverfahrens- und Datenschutzrecht entwickelt habe (Belz, Meldegesetz für BW, 4. Auflage). Nach dieser Auffassung verfügt die Meldebehörde tatsächlich über keine originär eigenen gefahrenabwehrrechtlichen Befugnisse nach dem HSOG zur Durchsetzung der melderechtlichen Verpflichtungen. Diese Auffassung der Stadt Frankfurt ist vertretbar.

Nach Ansicht der Landesregierung kann das Melderecht aber durchaus als eine Aufgabe der Gefahrenabwehr angesehen werden (vgl. Meixner/Fredrich, HSOG, 12.Aufl., 2016 § 1 Rn. 23; VG Gießen, Beschluss vom 28.08.1998 – 10 G 1342 - 98).

Die Landesregierung beabsichtigt, das zum 31.12.2020 befristete Ausführungsgesetz zum Bundesmeldegesetz (BMGAG) zu ändern und klarzustellen, dass für die Durchführung der Aufgaben der Meldebehörde der Gemeindevorstand als Gefahrenabwehrbehörde nach § 82 HSOG zuständig

sein soll. Damit werden aktuell bestehende Unsicherheiten über die Durchsetzungsbefugnisse im Meldewesen beseitigt.

Wird die Meldebehörde als Gefahrenabwehrbehörde angesehen, gilt Folgendes: Jede Begehung einer Ordnungswidrigkeit stellt zunächst die Verletzung einer Rechtsvorschrift und damit eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit dar. Sofern bekannt ist, dass ein Verstoß gegen die Meldepflicht und damit eine Ordnungswidrigkeit im Sinne des § 54 Abs. 2 Nr. 1 BMG vorliegt, können die betroffenen Personen daher seitens der Meldebehörde durch einen Verwaltungsakt zur Meldung aufgefordert werden. Dabei müsste vorab im Einzelfall geprüft werden, ob eine Bekanntgabe des Verwaltungsakts im Sinne der §§ 37, 41 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HVwVfG) auch ohne namentliche Bezeichnung erfolgen kann bzw. ob die Betroffenen zumindest nach allgemeinen Merkmalen bestimmbar sind. Auch hier wären stets im Rahmen der Ermessensausübung und der Verhältnismäßigkeitserwägungen die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Ob die o.g. Voraussetzungen im fraglichen Fall vorliegen, kann nicht abstrakt beantwortet werden.

Die Befugnis, die betroffenen Personen per Verwaltungsakt zur Anmeldung aufzufordern, obliegt der hierfür originär zuständigen Meldebehörde als Gefahrenabwehrbehörde (Verwaltungsbehörde im Sinne des § 1 Abs. 1 HSOG). Eine ordnungsbehördliche oder polizeiliche Befugnis, einen solchen Verwaltungsakt zu erlassen, wäre nur denkbar, wenn die hierdurch bezweckte Abwehr von Gefahren durch die Meldebehörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint (Eilfallzuständigkeit nach § 2 Satz 1 HSOG).

Die Stadt als Ordnungsbehörde (Gefahrenabwehrbehörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 HSOG) kann Identitätsfeststellungen zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit durchführen (§ 18 Abs. 1 HSOG). Eine solche Gefahr würde bei Vorliegen des Anfangsverdachts einer Straftat (z.B. Hausfriedensbruch nach § 123 StGB, sofern ein Strafantrag gestellt wurde) und grundsätzlich auch bei der drohenden oder fortdauernden Verletzung eines Bußgeldtatbestandes vorliegen. Originär zuständig für Identitätsfeststellungen nach § 18 Abs. 1 HSOG wäre jedoch nicht die Ordnungsbehörde, sondern die Meldebehörde als Gefahrenabwehrbehörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 HSOG. Die Ordnungsbehörde dürfte eine Identitätsfeststellung folglich nur im Rahmen ihrer Eilfallzuständigkeit nach § 2 Satz 1 HSOG durchführen, d.h., soweit die Abwehr der Gefahr durch andere Behörden, die Aufgaben der Gefahrenabwehr zu erfüllen haben, nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint.

Die Meldebehörde als Gefahrenabwehrbehörde könnte dabei die zur Feststellung der Identität erforderlichen Maßnahmen treffen, wozu auch die Anordnung von erkennungsdienstlichen Maßnahmen gehören kann (§ 18 Abs. 3 S. 2 HSOG). Nach § 18 Abs. 5 HSOG dürfen erkennungsdienstliche Maßnahmen dabei nur angeordnet werden, wenn die Identität auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann. Die konkrete Durchführung der erkennungsdienstlichen Maßnahme obliegt sodann der Polizei (polizeiliche Vollzugshilfe nach § 44 Abs. 1 Nr. 2 HSOG). In diesem Zusammenhang können für die Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen auch Vorladungen in Betracht kommen, die unter Umständen auch zwangsweise durchgesetzt werden können (§ 30 Abs. 3 Nr. 2 HSOG). Hierfür bedarf es jedoch einer richterlichen Anordnung (§ 30 Abs. 4 HSOG). Sämtliche Maßnahmen unterliegen dabei einer strengen Prüfung der Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls. Ob diese Voraussetzungen im fraglichen Fall vorliegen, kann insofern nicht abstrakt beantwortet werden.

Frage 8. Falls 7 zutreffend: plant die Landesregierung, diese Behörde anzuweisen, entsprechend tätig zu werden?

Derzeit gibt es keine Veranlassung für die Prüfung einer Anweisung.

Wiesbaden, 7. Juli 2020

In Vertretung:
Dr. Stefan Heck