Unsere Stadt soll schöner werden!

Christian Ernst

24.01.2013 doi: 10.17176/20170207-183455

Der Hamburger Senat hat einen vermeintlich eleganten Weg gefunden, Obdachlose vom Platz vor dem Hauptbahnhof zu vertreiben, ohne dabei selbst tätig werden zu müssen. Bereits im Oktober schlossen der Senat und die Deutsche Bahn Station & Service AG einen öffentlich-rechtlichen Vertrag über einen Teil des Bahnhofsvorplatzes (Anlage zur Drs. 20/5706). Der soll auch künftig Eigentum der Stadt bleiben, so wie jeder andere Platz oder jede andere Straße. Allerdings geht er als „Bahnhofszugangsanlage“ in den Besitz der DB über. Die soll im Gegenzug die Unterhaltsarbeiten bestreiten.

Dieses Vorgehen hat jedoch vielfältige Kritik hervorgerufen. Besonders laut sind die Einwände gegen die Vertragsbestimmung, nach der die DB-Hausordnung nun auch für den Bahnhofsvorplatz gilt. Diese verbietet nicht nur das Versperren von Rettungswegen oder das Besprühen und Bemalen von Wänden, sondern auch das Sitzen auf dem Boden, Betteln oder übermäßigen Alkoholgenuss. Die Lokalpresse berichtet mittlerweile, dass Obdachlose und Bettler schroff vertrieben würden.

Die Notwendigkeit, im Bereich des Bahnhofsvorplatzes aktiv zu werden, hatte sich in den vergangenen Jahren immer deutlicher abgezeichnet: Viele Bürger, insbesondere Ältere, fühlten sich durch Obdachlose, Betrunkene oder Drogenabhängige belästigt und empfanden ihren Weg zum Zug als Zumutung. Grundsätzlich wird dadurch zwar niemand objektiv gefährdet. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass auch eine Verletzung des bloßen Sicherheitsgefühls ein Anlass für ordnungsrechtliches Einschreiten sein kann. Im demokratischen Rechtsstaat darf der Bürger keine Angst haben, in der Öffentlichkeit seine Freiheiten in Anspruch zu nehmen. Dies wirft aber die Frage auf, wann das Sicherheitsgefühl so schwerwiegend beeinträchtigt ist, dass ein Eingreifen geboten ist. Zumal auch Trinken, Betteln oder einfach nur Sitzen grundrechtlich geschützt sind.

Grundrechtsbindung öffentlicher Unternehmen - Rechtsgrundlage für Eingriffe im privatrechtlichen Besitz?

Gleichwohl erklärte die zuständige Bezirksverwaltung, es sei nicht ihre Aufgabe „allgemeine rechtliche Betrachtungen über die Reichweite der Grundrechtsbindung der DB anzustellen.“ Hätte sie das getan, wäre ihr aufgefallen, dass allerspätestens seit der Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. dort Rz. 50) die Grundrechtsbindung öffentlicher Unternehmen in Privatrechtsform, die wie die DB oder die DB Station & Service AG vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, allgemein anerkannt ist. In dieser Entscheidung erklärte das Gericht, dass auch die Fraport-AG als gemischtwirtschaftliches Unternehmen an das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gebunden ist.

Dies hätte für die Beteiligten des Vertrages dann Veranlassung sein können, die Frage nach der Rechtsgrundlage zu stellen. Worauf kann sich das DB-Sicherheitspersonal bei Maßnahmen auf dem Bahnhofsvorplatz stützen, etwa bei Hausverboten wegen Sitzens auf dem Boden? In der Fraport-Entscheidung zog das Bundesverfassungsgericht als Rechtsgrundlage für Eingriffe das zivilrechtliche Hausrecht heran. Das Eigentum am Hamburger Bahnhofsvorplatz liegt aber nach wie vor bei der Stadt. Senat und DB würden auf diesen Einwand sicherlich entgegnen, dass die Übertragung allein des Besitzes ebenfalls das Hausrecht begründet. Nur: Konnte der Senat durch den abgeschlossenen Vertrag den Besitz überhaupt übertragen?

Lehre vom öffentlichen Eigentum - eine echte „Hamburgensie“

Nach § 4 HWG sind öffentliche Wege in Hamburg, anders als in allen anderen Bundesländern, nicht modifiziertes Privateigentum, sondern echtes öffentliches Eigentum. Und § 4 Abs. 1 HWG bestimmt ausdrücklich, dass dafür die zivilrechtlichen Vorschriften über Besitz und Eigentum keine Anwendung finden; stattdessen besteht eine „hoheitliche Sachherrschaft“. Gleichzeitig hat der Senat klargestellt, dass die Stadt weiterhin Eigentümerin der Flächen und auch deren Widmung erhalten bleibt. Der Vertrag sieht aber vor, dass die Flächen in den Besitz der DB übergeht und deren privatrechtliche Hausordnung gilt.

Damit wird die Geschichte nebulös. Zwar war Otto Mayer als Verfechter des öffentlichen Eigentums davon ausgegangen, dass die Einräumung privatrechtlichen Besitzes prinzipiell möglich sei („verliehenes Gebrauchsrecht“). Wie dies aber mit den heutigen Aussagen des § 4 HWG und der unveränderten Weitergeltung der Widmung vereinbar sein soll – unklar. Wie das Verhältnis von Sondernutzung und privatrechtlichem Besitz sein soll – unklar. Welche Art der Sondernutzung der DB AG eigentlich gestattet wird – unklar.

Klarer scheint hingegen das Ziel der Regelung: Der DB-Hausordnung mit ihren strengen Regeln soll unbeschränkte Geltung zukommen, damit öffentlich-rechtliche Bindungen unterlaufen werden können. Tatsächlich kommt es aber zu einem Nebeneinander von einerseits privatrechtlichem Besitz und andererseits öffentlichem Weg mit Widmung zum Gemeingebrauch. In diesem Konkurrenzverhältnis genießt das öffentlich-rechtliche Handlungsregime Vorrang. Der Staat kann privaten Stellen, deren alleiniger Träger er ist, nicht die Gewalt über einen öffentlichen Weg zuweisen, der dem Gemeingebrauch gewidmet ist, damit fortan privatautonome Bestimmungen regeln, was verboten und erlaubt ist.

Flucht ins Privatrecht und aus der Verantwortung

Mit einer öffentlich-rechtlichen Betrachtung, die allein maßgeblich sein muss, lässt sich das Vertreiben von Obdachlosen, Bettlern oder Trinkern aus dem öffentlichen Raum wegen Verstoßes gegen eine privatrechtliche Hausordnung angesichts der betroffenen Rechtsgüter nicht halten. Zwar versucht sich der Senat noch aus der Affäre zu ziehen, indem er in einer Kleinen Anfrage meint: „Die vertraglichen Regelungen verändern keine Aufenthaltsrechte. Die Hausordnung der Deutschen Bahn AG (DB AG) betrifft Verhaltensanforderungen.“ Diese vermeintliche Spitzfindigkeit bricht allerdings dann auseinander, sobald einem auffällt, dass die Hausordnung der DB AG Hausverbot und Hausverweis ausdrücklich als Folge von Verstößen anordnet.

Schließlich kann auch die Frage nicht ausgeblendet werden, wann das Sicherheitsgefühl einen tauglichen Eingriffszweck darstellt. In den Entscheidungen Fraport und Schockwerbung I hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass der Staat die Grundrechte zumindest nicht mit dem Ziel einschränken darf, dem Bürger „ein vom Elend der Welt unbeschwertes Gemüt“ oder eine „Wohlfühlatmosphäre“ frei von gesellschaftlichen Auseinandersetzungen zu verschaffen. Dass der Senat soziale Brennpunkte privatisiert, ist keine Lösung, sondern die Flucht aus der Verantwortung.

—

Dieser Artikel ist zuvor auf dem JuWissBlog erschienen.

AUTOR*IN

Christian Ernst
Christian Ernst ist Professor an der Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg.

EMPFOHLENE ZITATION

Ernst, Christian: Unsere Stadt soll schöner werden!, Verfassungsblog, 24.01.2013, doi: 10.17176/20170207-183455.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20170207-183455.