

Offener Brief an den Sächsischen Ausländerbeauftragten

Leipzig, 30. März 2019

Sehr geehrter Herr Mackenroth,

Sie haben in ihrem Newsletter vom 21.12.2018 die aktuelle Analyse des Instituts für Menschenrechte "Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten. Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete" (im Folgenden mit dem Verweis "IMR" gekennzeichnet) zur Verfügung gestellt. Dies begrüßen wir sehr, wird darin doch auf die Grundrechte von asylsuchenden Menschen hingewiesen. Das Staatsministerium des Inneren antwortet in Drs. 6/16060 abweichend zur Einschätzung des Instituts, dass es sich "bei den Räumen in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften [...] grundsätzlich nicht um Wohnungen im Sinne des Artikels 13 Absatz 1 GG" handelt. Diese Rechtsauffassung hat inzwischen das Verwaltungsgericht Hamburg (9 K 1669/18) widerlegt. Auch das Amtsgericht Ellwangen hat öffentlich Zweifel an der Rechtmäßigkeit eines Polizeieinsatzes zum Ausdruck gebracht, bei dem im Mai 2018 die Polizei in der lokalen Erstaufnahmeeinrichtung Türen aufgebrochen und Zimmer durchsucht hatten, ohne einen richterlichen Durchsuchungsbeschluss zu besitzen (<https://www.welt.de/vermishtes/article190187479/Ellwangen-Razzia-in-Landeserstaufnahmeeinrichtung-rechtswidrig.html>).

Unabhängig von der grundsätzlichen Einschätzung, von der wir hoffen, dass der Freistaat Sachsen sie angesichts der rechtlichen Entscheidungen und menschenrechtsbezogenen Analysen, überdenkt, haben wir als Initiativkreis:Menschen.Würdig die einzelnen Regelungen der Hausordnung für die Erstaufnahmeeinrichtungen in Sachsen im Detail analysiert. Das Resultat unserer Analyse verlangt dringend Handlungsbedarf Ihrerseits. Denn: die Hausordnung für Erstaufnahmeeinrichtungen für Schutzsuchende in Sachsen ist rechtswidrig.

Die Analyse legen wir im Folgenden dar.

I. Grundsätzliche Annahmen

In Punkt 3.2 "Nutzung der Räume", geht das Sächsische Staatsministerium des Inneren bereits von einer verfassungswidrigen Annahme aus:

„Die Räumlichkeiten dienen der vorübergehenden Unterbringung von Asylsuchenden. Sie stellen keine Wohnung i. S. v. Art 13 Abs. 1 Grundgesetz dar, denn sie gewähren dem Bewohner keine abgeschirmte Privatsphäre und nicht die Möglichkeit, sich in diesen nach Belieben frei zu entfalten.“ (Anlage zu Drs. 6/16060 "Hausordnung", S. 3)

Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 GG muss auch in Erstaufnahmeeinrichtungen ermöglicht werden. Sofern Erstaufnahmeeinrichtungen existieren, in denen die Bewohner*innen tatsächlich nicht die Möglichkeit haben, ihre Privatsphäre abzuschirmen, steht diese Unterbringung im Widerspruch zum Grundgesetz.

Abschließbare Wohn- und Schlafräume müssen in Erstaufnahmeeinrichtungen dringend vorhanden sein.

Das Institut für Menschenrechte führt dazu aus:

"Die öffentlich-rechtliche Zuweisung des Wohnraums wirkt sich weiterhin nach einschlägiger Rechtsauffassung nicht auf die Eigenschaft als Wohnung im Sinne des Art. 13 GG aus. Der Staat bleibt an die Grund- und Menschenrechte gebunden. Er kann sich seiner Verantwortung nicht entledigen, indem er durch einfaches Gesetz oder eine Auflage ein besonderes Rechtsverhältnis schafft, in dem die Grundrechte nicht gelten sollen." (IMR, S. 16)

"Mögen die Gesamtumstände im Einzelfall etwas Anderes nahelegen, insbesondere, wenn sehr viele Menschen beengt in einem Raum schlafen, so ist doch bei Wohn- und Schlafräumen in Gemeinschaftsunterkünften grundsätzlich von einer Wohnung auszugehen." (IMR, S. 16)

"Auch Aufenthaltsräume können Orte sein, in denen die Bewohner_innen eigene Privatheit entfalten: beispielsweise, wenn sie von Bewohner_innen mit familiären Bindungen als Ort ihres Familienlebens oder von Einzelpersonen für private Tätigkeiten und als kommunikativer Raum genutzt werden, nicht zuletzt für Besuch von Freund_innen." (IMR, S. 15)

Insofern können auch Aufenthaltsräume unter den Schutz von Art. 13 GG fallen. Die Hausordnung des Staatsministeriums des Inneren für Erstaufnahmeeinrichtungen geht bereits im Grundsatz von einer Annahme aus, deren Konsequenzen rechtswidrig sind.

II. Zimmerkontrollen

In Punkt 3.2 der Hausordnung wird weiterhin geregelt:

"Der Betreiber behält sich vor, durch stichprobenartige Kontrollen die Einhaltung der Zimmerhygiene zu überprüfen." (Anlage zu Drs. 6/16060 "Hausordnung", S. 3)

Zwar kann eine Durchsuchung und das Betreten von Wohnungen mit dem Polizei- und Ordnungsrecht oder mit dem Strafprozessrecht gerechtfertigt werden, grundsätzlich ist für das Betreten von Privaträumen in Gemeinschaftsunterkünften jedoch die Einwilligung der Bewohner*innen notwendig. (Vergleich IMR, S. 17)

Es sind in jedem Fall konkrete Umstände erforderlich, nach denen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Durchsuchung der jeweiligen Wohnung vorliegen. Durchsuchungen auf "gut Glück" sind unzulässig. Unsere Auffassung dazu wird auch vom Institut für Menschenrechte gestützt:

"Kennzeichnend für eine Durchsuchung ist, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das zielgerichtete und zweckgerichtete Suchen nach Personen oder Sachen oder zur Ermittlung eines Sachverhalts, um etwas aufzuspüren, was der Inhaber der Wohnung von sich aus nicht offenlegen oder herausgeben will. [...] Außerdem [zusätzlich zu gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen] setzt eine Durchsuchung grundsätzlich eine vorherige richterliche Anordnung voraus (Richtervorbehalt, gem. Art. 13 GG Abs. 2 GG)." (IMR, S. 20)

Das Verwaltungsgericht Hamburg hat den grundgesetzlichen Schutz von Wohnungen

Geflüchteter in Sammelunterkünften jüngst gestärkt. Auch eine Gemeinschaftsunterkunft ist Wohnung im Sinne des Grundgesetzes. Das Gericht betont, dass Grundrechte für alle gelten und dass auch in Wohnräume von Geflüchteten nicht einfach eingedrungen werden darf, unabhängig davon, ob es sich um öffentlich-rechtliche Unterbringung handelt. Der Richtervorbehalt als eine der zentralen rechtsstaatlichen Sicherungen gegen willkürliches Behördenhandeln wird gestärkt (vgl. VerwG Hamburg, Az: 9 K 1669/18).

Das ans Grundgesetz gebundene Behördenhandeln greift unserer Auffassung nach auch für Betreiber von Erstaufnahmeeinrichtungen und muss in den Verträgen zwischen Landesdirektion und Betreiber festgeschrieben werden.

III. Empfangen von Besucher*innen

Es gehört zum Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, Besucher*innen in der eigenen Wohnung zu empfangen. Dem widerspricht die Regelung unter 4.3. in der Hausordnung:

„In der Erstaufnahmeeinrichtung gilt für die Bewohner ein generelles Besuchsverbot.“ (Anlage zu Drs. 6/16060 "Hausordnung", S. 5)

Der bereits herangezogene Art. 13 GG garantiert aber "nicht nur das Recht der Abwehr vor unerwünschten Zutritten beziehungsweise Störungen der räumlichen Privatsphäre. Er garantiert auch das Recht, Dritten den Aufenthalt zu gewähren. [...] Wird im Rahmen eines Besuchs Familienangehörigen der Zugang verweigert, ist [dies] auch eine Beeinträchtigung des Rechts zum Schutz der Ehe und Familie (Art. 6 GG)", die hier weit ausgelegt wird und "über Verwandtschaftsverhältnisse hinausgehen kann" (IMR, S. 21).

"Sofern Journalist_innen betroffen sind, die mit Einverständnis eines Bewohners/einer Bewohnerin diese_n in der Unterkunft besuchen wollen, kommt auch eine Beeinträchtigung der Presse- und Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. GG in Betracht." (S. 21, IMR)

"Da unabhängig von ihrer konkreten Rechtsgrundlage jede Besuchszeitenregelung einen Eingriff in Art. 13 GG darstellt, müsste eine solche Regelung grundsätzlich den Anforderungen des Art. 13 Abs. 7 GG genügen und damit der Verhütung oder Abwehr einer Gefahr dienen." (IMR, S. 22)

Unter Berücksichtigung von den Rechten aller Bewohner*innen kommt "[d]em Träger der Einrichtung [...] gegebenenfalls die Aufgabe zu, zwischen den Beteiligten einen Kompromiss zu vermitteln." (IMR, S. 22)

Zudem müssen nach Art. 18 Abs. 2 Bst. c der EU-Aufnahmerichtlinie „Familienangehörige, Rechtsbeistand oder Berater, Personen, die den UNHCR vertreten, und einschlägig tätige von dem betreffenden Mitgliedstaat anerkannte Nichtregierungsorganisationen“ Zugang zu den Unterkünften erhalten, der nur „aus Gründen der Sicherheit der betreffenden Räumlichkeiten oder der Antragsteller eingeschränkt“ werden darf. Die Richtlinie gilt seit dem 20. Juli 2015 unmittelbar. Wir möchten festhalten, dass EU-Recht nicht in der sächsischen Hausordnung umgesetzt worden ist.

IV. Datenschutz

Regelung zum Betreten und Verlassen der Erstaufnahmeeinrichtung unter 4. in der Hausordnung:

"Das Betreten und Verlassen der Erstaufnahmeeinrichtung erfolgt über den festgelegten Haupteingang. Am Haupteingang erfolgt die Dokumentation aller Personen mit Name, Vorname sowie Ausweisnummer." (Anlage zu Drs. 6/16060 "Hausordnung", S. 4)

Der Datenschutz ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Grundrecht (Recht auf informationelle Selbstbestimmung). Danach kann der Betroffene grundsätzlich selbst darüber entscheiden, wem er welche persönlichen Informationen bekannt gibt. Eine Regelung, die wie in der Hausordnung niedergeschrieben, vorsieht, dass das Betreten und Verlassen von Erstaufnahmeeinrichtungen über den festgelegten Haupteingang mit der Dokumentation aller Personen mit Name, Vorname sowie Ausweisnummer vorsieht, widerspricht unserer Auffassung nach dieser höchstrichterlichen Rechtsprechung.

V. Verbot von Waffen und Alkohol

Hausordnung, zu Besitz von Waffen 3.5. unter dem Punkt "Sicherheit und Ordnung" (Anlage zu Drs. 6/16060 "Hausordnung", S. 4) sowie unter Punkt 4.7. zu "Verbotenen Handlungen in der Erstaufnahmeeinrichtung", Unterpunkt 4.7.2. Alkohol (Anlage zu Drs. 6/16060 "Hausordnung", S. 6)

Ein Verbot des Besitzes alltäglicher Gegenstände, wie "erlaubnisfreien" Taschenmessern, Rasiermessern oder Obstmessern, die zu entsorgen sind, ist bereits an sich absurd. Die Regelung sieht außerdem auch "vergleichbare Gegenstände" vor. Unter diese Sammelkategorie könnten somit auch Scheren, Spiegel oder Glasflaschen fallen. Eine Asylaufnahmestelle ist aber keine Haftanstalt. Bei den Schlaf- und Wohnräumen muss, wie oben ausgeführt, von einer Wohnung ausgegangen werden. In Wohnungen sind grundsätzlich alltägliche Gegenstände wie erlaubnisfreie Taschenmesser, Rasiermesser oder Obstmesser erlaubt.

Das gilt auch für das Verbot, alkoholische Getränke zu besitzen. Alkohol gehört nicht zu den hierzulande verbotenen Drogen und kann somit nicht in privaten Wohnräumen verboten werden.

Des Weiteren steht die Regelung, dass der Besitz und Konsum alkoholischer Getränke verboten sind, möglicherweise im Konflikt mit der Prüfung auf Familiennachzug. Seit August 2018 müssen neben humanitären Gründen auch die Integrationsmerkmale geprüft werden. Der Konsum von Alkohol kann durchaus als Integrationsmerkmal gewertet werden, insbesondere dann, wenn der Konsum mit anderen sozialen Praktiken einhergeht.

VI. Sanktionen bei Verstoß gegen die Hausordnung

Bei Verstößen gegen die Hausordnung, sieht diese unter Punkt 5. einen Sanktionskatalog vor (Anlage zu Drs. 6/16060 "Hausordnung", S. 7). Die vorgesehenen Sanktionen sind der Hausordnung angehängt.

Dort wird eine Sanktion gleichgesetzt mit einem Hausverbot ("Sanktion = Hausverbot") von

zwei bis vier Stunden. Die Länge ist von der jeweiligen Art des Verstoßes abhängig. So gibt es beispielsweise für Rauchen im Gebäude ein Hausverbot von zwei Stunden, während vier Stunden für eine Beteiligung an einer körperlichen Auseinandersetzung vorgesehen sind. (Anlage zu Drs. 6/16060 "Hausordnung", Anlage 1).

Besonders hervorzuheben ist die Sanktion beim Verstoß gegen Alkohol- und Drogenkonsum, die zwei bis vier Stunden beträgt. Ist nach vier Stunden keine „deutliche Abnahme des Rauschzustands“ feststellbar, „ist die betroffene Person der Polizei aus Eigen- und Fremdschutz zu übergeben.“ Zunächst bleibt die Frage offen, wer befugt und befähigt ist, die deutliche Abnahme des Rauschzustandes festzustellen und wie diese Feststellung konkret vonstattengeht. In uns vorliegenden Beispielen werden die meisten Personen aufgrund von Rauchens im Gebäude mit zwei Stunden sanktioniert. Weitere Hausverbote werden wegen Sachbeschädigung im eigenen Zimmer oder (versuchter) Körperverletzung ausgesprochen.

Derlei Sanktionen sind nicht mit Art. 13 GG vereinbar. Eine Person kann nicht der eigenen Wohnung verwiesen werden, auch wenn diese öffentlich-rechtlich zugewiesen ist.

Wir fordern Sie als Sächsischen Ausländerbeauftragten auf, sich gegenüber der Staatsregierung dafür einzusetzen, dass die Hausordnung verfassungskonform ausgestaltet wird. Wir freuen uns auf ihre Rückmeldung und sind gern bereit, bei Ihrer Vereinssprechstunde vorbeizuschauen.

Mit freundlichen Grüßen,

Kim Schönberg für den Initiativkreis: Menschen.Würdig

Literatur:

Engler, Anne-Marlen. 2018. Hausverbote in Flüchtlingsunterkünften, Asylmagazin 5/2018, S. 154–155. https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/beitraege_asylmagazin/Beitraege_AM_2018/AM18-5_beitrag_engler.pdf (letzter Abruf am 20.03.2019)

Hollmann, Ekkehard. 2003. Wohnung in Asylbewerberunterkünften, 1-2/2003 Asylmagazin, S. 6 – 10. https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/beitraege_asylmagazin/AM2003-01-06-Hollmann.pdf (letzter Abruf am 20.03.2019)

Cremer, Hendrik, Engelmann, Claudia. 2018. Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten. Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Hausordnungen_menschenrechtskonform_gestalten.pdf (letzter Abruf am 20.03.2019)

Krings, Thomas. 2009. Der Grundrechtsberechtigte des Grundrechts aus Art. 13, Dissertation, Kölner Schriften zu Recht und Staat, Band 39