

Rechtsgutachten „Hausordnungen in Aufnahmeeinrichtungen“

I.) Einleitung und Fragestellung

Gegenstand dieses Gutachtens sind Regelungen in den Hausordnungen von Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften in Sachsen. Im System der staatlichen Unterbringung werden Geflüchtete und Asylsuchende nach ihrer Ankunft in Deutschland zunächst in Erstaufnahmeeinrichtungen und danach regelmäßig in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht. Erstere werden vom Freistaat Sachsen, zweitere von den Landkreisen und kreisfreien Städten betrieben. Diese beauftragen in aller Regel private Dritte mit der Durchführung dieser Aufgabe, so dass in der Praxis fast alle Unterkünfte in Sachsen von privaten Betreiber*innen geführt werden. Im Folgenden werden Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte synonym als Aufnahmeeinrichtungen bezeichnet, da für die hier interessierenden Hausrechtsregelungen keine rechtlich relevanten Unterschiede bestehen.¹

Primäre Aufgabe der Hausordnungen ist es, den Alltag der Bewohner*innen in der Unterkunft im Interesse eines geordneten und konfliktarmen Zusammenlebens zu regeln.² Denn für die Bewohner*innen sind die Unterkünfte Wohnort und Lebensmittelpunkt über einen meist langen Zeitraum. So lebten in der Stadt Leipzig Ende 2020 mehr als die Hälfte der Bewohner*innen von Gemeinschaftsunterkünften bereits über zwei Jahre dort.³ Dem hieraus folgenden Bedürfnis nach einer privaten Schutzsphäre in der Wohnumgebung steht der staatlich verfolgte Zweck der Unterbringung in Massenunterkünften gegenüber, Asylverfahren effizienter zu gestalten. Diese *ordnungspolitische Funktion*⁴ der Unterbringung soll dabei nicht nur der „*Steuerung und Verteilung von Flüchtlingsströmen und der zügigen Bewältigung der zeitweise zahlreichen Asylverfahren durch die Behörden dienen*“, sondern gleichsam auch „*Anreize für die Einreise und den Verbleib von Ausländern mindern*“.⁵ Diese abstrakten Steuerungsziele spiegeln sich regelmäßig auch in den Hausordnungen der Unterkünfte wider, die mitunter strenge und einschneidende Regelungen enthalten.

Damit bewegen sich die Hausordnungen in einem rechtlichen Konfliktfeld, das beträchtliche praktische Auswirkungen auf den Alltag der Bewohner*innen hat.

1 Sollten sich doch Abweichungen ergeben, werden diese an der jeweiligen Stelle kenntlich gemacht.

2 Zum Ganzen auch das Gutachten von *Lederer/ Engler*, „Grundrechtliche Anforderungen an die Hausordnung der Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) Freiburg“, 2020.

3 Nur 30% aller Bewohner:innen hielten sich dort bis zu 12 Monate auf, 17% der Bewohner/-innen lebten 12 bis 24 Monate und 53% länger als 24 Monate in einer Gemeinschaftsunterkunft, siehe Anlage 1 der Informationsvorlage VII-Ifo-02274 Stadt Leipzig, S. 12 (abrufbar im Ratsinformationssystem Stadt Leipzig).

4 Umfassend hierzu *Engler*, ZAR 2019, 322 ff.

5 So *VG München*, Urteil vom 10.11.2008 – M 24 E 08.5019 –, Rn. 26, juris.

Angesichts dessen hat der Sächsische Flüchtlingsrat und der Initiativkreis Menschen.Würdig. die rechtliche Begutachtung der Zulässigkeit von Hausrechtsregelungen in sächsischen Aufnahmeeinrichtungen in Auftrag gegeben. Allerdings besteht aufgrund der Vielzahl an Unterkünften von unterschiedlichen Betreiber*innen auch eine entsprechende Vielzahl an Hausordnungen, die im Einzelfall erheblich voneinander abweichen. Eine erschöpfende Prüfung und Begutachtung aller Regelungen kann und soll nicht Gegenstand dieses Gutachtens sein. Allerdings lassen sich gewisse Vorgaben einerseits der Musterhausordnung des Sächsischen Ministeriums des Inneren für Erstaufnahmeeinrichtungen, andererseits den Nutzungssatzungen, welche zahlreiche Landkreise und kreisfreie Städte für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften erlassen haben, entnehmen.⁶

Darin anzutreffende Bestimmungen sollen in diesem Gutachten auf ihre Rechtmäßigkeit, insbesondere Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Garantien, überprüft werden. Dabei handelt es sich notwendigerweise um eine typisierende Betrachtung von Regelungskomplexen, ohne den Anspruch, eine spezifische Hausordnung abschließend zu bewerten. Gleichwohl sollen möglichst konkrete Schlussfolgerungen zur Zulässigkeit bestimmter Regelungen getroffen werden. Aus diesem Grund folgt am Ende eines jeden Abschnitts eine möglichst komprimierte Zusammenfassung der abstrakten rechtlichen Maßstäbe zu konkreten Aussagen.

Eingrenzend sei klargestellt, dass auf die besondere Situation und Vorgaben infolge der anhaltenden SARS-CoV-2-Pandemie in diesem Gutachten nicht eingegangen wird. Diese erfordert spezielle Maßnahmen des Gesundheitsschutzes, insbesondere für die Sammelunterbringung in Aufnahmeeinrichtungen. Die sich hieraus ergebende spezielle und dynamische Lage ist zu unterscheiden von den grundsätzlichen Regelungen, die für das System der Unterbringung gelten. Gegenstand des vorliegenden Gutachtens soll daher die Identifizierung möglichst allgemein gültiger Aussagen sein, die außerhalb der derzeitigen Ausnahmesituation stets zu beachten sind.

II.) Unterfallen Aufnahmeeinrichtungen Art. 13 GG?

Entscheidend für die Zulässigkeit zahlreicher Regelungen in Hausordnungen der Aufnahmeeinrichtungen ist die Frage, ob diese dem Schutz des Rechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 Abs. 1 GG unterfallen. Die meisten Hausordnungen oder Nutzungssatzungen lassen zumindest nicht darauf schließen, dass die Bewohner*innen einen grundrechtlich geschützten Raum in den Unterkünften inne haben. Explizit macht diese Prämisse die Sächsische Musterhausordnung für Erstaufnahmeeinrichtungen unter Punkt 3.2:

„Die Räumlichkeiten dienen der vorübergehenden Unterbringung von Asylsuchenden. Sie stellen keine Wohnung i. S. v. Art 13 Abs. 1 Grundgesetz dar, denn sie gewähren

⁶ Musterhausordnung des SMI für Erstaufnahmeeinrichtungen, Anlage zu Sächsische Landtag Drs.-Nr.: 6/16060 Unterbringungssatzung der Landeshauptstadt Dresden vom 2. Juni 2016; Unterbringungssatzung der Stadt Chemnitz vom Januar 2018; Satzung der Stadt Leipzig „über die Benutzung und die Gebühren in Unterkünften für Wohnungslose, Asylbewerber und Spätaussiedler sowie andere ausländische Personen in Leipzig“ vom 21.06.2018; Satzung des Landkreises Leipzig „über die Nutzung von Gemeinschaftsunterkünften zur Unterbringung von Asylbewerbern und anderen ausländischen Flüchtlingen im Landkreis Leipzig“ vom 16.05.2012; Musterhausordnung Erzgebirgskreis für Gemeinschaftsunterkünfte, siehe Antwort des LRA an alles Fraktionsvorsitzenden vom 16.02.2021.

*dem Bewohner keine abgeschirmte Privatsphäre und nicht die Möglichkeit, sich in diesen nach Belieben frei zu entfalten.*⁷

Diese Annahme gilt es im Folgenden zu überprüfen. Es fragt sich, ob in sachlicher Sicht Zimmer in Aufnahmeeinrichtungen unter die Definition einer Wohnung gemäß Art. 13 Abs. 1 GG fallen und ob die Bewohner*innen vom personalen Schutzbereich erfasst sind. Zudem ist zu klären, wer im System der Unterbringung von Geflüchteten grundrechtsverpflichtet ist. In welchem Verhältnis können grundrechtliche Garantien Wirkung entfalten und binden diese auch private Betreiber*innen oder privates Sicherheitspersonal?

1.) Sachlicher Schutzbereich

a) Grundsätzlich weiter Schutzbereich

Durch Art. 13 GG soll die Privatheit der Wohnung als „*elementarer Lebensraum*“ geschützt werden, der als Bestandteil der freien Persönlichkeitsentfaltung das Recht gebe, „*in Ruhe gelassen zu werden*“.⁸ Aufgrund des engen Zusammenhangs mit der Menschenwürdegarantie ist der Begriff der Wohnung im Sinne des Art. 13 GG nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weit auszulegen.⁹ Danach fällt jeder nicht allgemein zugängliche Raum, der – auch nur vorübergehend – zur Stätte des Aufenthalts oder Wirkens von Menschen gemacht wird, unter den Schutzbereich des Art. 13 GG.¹⁰

Neben der Wohnung im engeren Sinne sind auch nicht allgemein zugängliche Betriebs- und Arbeitsstätten geschützt.¹¹ Für die Reichweite des Schutzes von Art. 13 GG ist jedoch entscheidend, ob Zimmer in Aufnahmeeinrichtungen als klassische Wohnung im engeren Sinne qualifiziert werden können. Denn einerseits unterliegen Eingriffe in diese strengeren Rechtfertigungsanforderungen.¹² Andererseits umfasst der persönliche Schutzbereich bei sonstigen Betriebsräumen nicht zwingend die nutzungsberechtigten Personen, sondern den Inhaber der Betriebsstätte.¹³

Als Wohnung im engeren Sinne kommt nicht nur der Hauptwohnsitz in Betracht, sondern auch die Zweitwohnung, das Wochenendhaus, der Campingwagen und das Wohnmobil, das Zelt sowie das Hausboot, unabhängig davon, ob sich dort jemand befindet.¹⁴ Auch das Hotelzimmer und das Krankenhauszimmer unterfallen dem Schutzbereich des Art. 13 GG.¹⁵ Zum Begriff der Wohnung rechnet die Kommentarliteratur daher auch Schlafwagenabteile, Kabinen in sog. Rollenden Hotels, Wohnmobile, Schiffskabinen, Yachten und Privatflugzeuge.¹⁶ Keine Wohnung im Sinne des Grundgesetzes liegt vor, wenn es an einem deutlich abgrenzbaren Rückzugsbereich für den Einzelnen fehlt. Maßgebliches Kriterium ist, ob die jeweilige Räumlichkeit der Verwirklichung einer Privatsphäre dienen kann und soll.

7 Siehe Anlage zur Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Juliane Nagel im Sächsischen Landtag, Drs.-Nr.: 6/16060.

8 BVerfGE 27, 1 (6); 42, 212 (219), 51, 97 (110).

9 Vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008 – 1 BvR 370/07 –, juris Rn. 191.

10 Siehe nur BVerfGE 17, 232 (251 f.); 31, 255 (268 ff.); 32, 54 (68 ff.); 42, 212 (219 ff.); 44, 353 (371 f.).

11 BVerfG, Beschluss vom 13. Oktober 1971 – 1 BvR 280/66.

12 Ebd., Rn. 51.

13 Zölls, ZAR 2018, 56 (57); BVerfG, Beschluss vom 9. 7. 2009 - 2 BvR 1119/05 u.a.

14 Gornig, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 13 Rn. 18.

15 BGH, Beschluss vom 15.12.1959, Az.: VIII ZB 28/59; BGH, Urteil vom 10.08.2005 - 1 StR 140/05.

16 Gornig, in: Mangoldt/Klein/Starck, Art. 13 Rn. 18.

Es stellt sich somit die Frage, inwieweit in Asylbewerberunterkünften eine individuelle und geschützte Privatheit besteht. Ausgehend von dem sehr weiten Verständnis der Wohnung liegt *prima facie* die Annahme nahe, dass auch Zimmer in Aufnahmeeinrichtungen erfasst sind, in denen die Bewohner*innen für mehrere Monate verpflichtend wohnen und ihren Lebensmittelpunkt haben.

b) Rechtsprechung zu Aufnahmeeinrichtungen

In den wenigen Fällen, in denen die Rechtsprechung bislang mit dieser Frage befasst war, wurde der Schutz dieser Räume durch Art. 13 Abs. 1 GG meist ohne größere Schwierigkeiten bejaht. Bereits 2004 stellte das AG Kerpen bezüglich der Voraussetzungen einer Durchsuchung in einer Gemeinschaftsunterkunft klar, dass die Räume der Bewohner*innen Art. 13 Abs. 1 GG unterfallen. Deshalb werde die Auffassung in der maßgeblichen Verwaltungsvorschrift, dass allein der Leiter der Unterkunft als Wohnungsinhaber über die Räume disponieren könne,

„[...] der Bedeutung des Grundrechts aus Art. 13 nicht gerecht. Sie würde im Ergebnis bedeuten, daß Räumlichkeiten in Gemeinschaftsunterkünften schon dann ohne einen richterlichen Durchsuchungsbefehl (zu jeder Tages- oder Nachtzeit) durchsucht werden könnten, wenn nur der Leiter der Gemeinschaftsunterkunft damit einverstanden ist. Damit würde aber die durch Art. 13 GG geschützte Privatsphäre in einer nicht hinnehmbaren Weise in das Ermessen der Leitung von solchen Unterkünften gestellt werden. Hinzu kommt, daß der Verwaltungsvorschrift (VV) überhaupt keine Begründung entnommen werden kann. Sie steht auch im Widerspruch dazu, daß sonst selbst kurzfristige Aufenthalte außerhalb der eigentlichen "Wohnung" dem Schutzbereich des Art. 13 GG unterliegen. Als Beispiel ist dabei darauf zu verweisen, daß nach der einschlägigen VV z.B. auch der Hotelgast als Inhaber der "Wohnung" (also des von ihm gemieteten Hotelzimmers) anzusehen ist und daher den Schutz des Art. 13 GG genießt. Nichts anderes gilt nach Auffassung von Tegtmeyer sogar für Wohnwagen oder Zelte (vgl. [...]). Ausgehend von dem Schutzziel des Art. 13 GG unterliegt es daher nach Auffassung des Gerichts keinem Zweifel, daß auch Räume in Gemeinschaftsunterkünften jedenfalls dann dem Schutz des Art. 13 GG unterfallen, wenn die Räume einzelnen Bewohnern (etwa als Familie) zur Verfügung gestellt worden sind und zur Entfaltung einer Privatsphäre geeignet sind (es sich also nicht bloß um einen Schlafsaal für 10 oder mehr Personen handelt).“¹⁷

In Jahr 2017 stellte das VG Kassel klar, dass

„[...] die Unterkünfte unter den Schutzbereich des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung gem. Art. 13 Abs. 1 GG [fallen], denn hierfür es ist ausreichend, dass ein Raum vorübergehend als Rückzugsraum dient, was typischerweise bei einer Erstaufnahmeeinrichtung, von der aus die Flüchtlinge weiter verteilt werden, der Fall ist.“¹⁸

Das VG Hamburg – ausdrücklich bestätigt durch das OVG Hamburg im Jahr 2020 – kam ebenso wie das OVG Bremen im Jahr 2019 und das OVG Berlin-Brandenburg 2021 zu dem Ergebnis, dass zwei Zimmer in einer Unterkunft, die durch eine Familie genutzt werden,

¹⁷ AG Kerpen, Beschluss vom 23. Januar 2004 – 68 XIV 3/04 –, Rn. 22, juris.

¹⁸ VG Kassel, Beschluss vom 27. Dezember 2017 – 1 K 1933/16.KS –, Rn. 11, juris

„[...] als Wohnung zu qualifizieren [sind], und zwar als Wohnung im engeren Sinne, die zu Wohnzwecken genutzt wurde und nicht – wie Betriebs- und Geschäftsräume – zur Aufnahme sozialer Kontakte mit der Außenwelt bestimmt war“¹⁹

Gleichermaßen setzt der Bayerische Verfassungsgerichtshof in einer Entscheidung aus dem Jahr 2019 voraus, dass Zimmer in Asylbewerberunterkünften dem Schutz von Art. 13 GG unterstehen, indem er die Verfassungsmäßigkeit einer entsprechenden polizeilichen Durchsuchungsbefugnis an den Voraussetzungen von Art. 13 GG überprüft.²⁰

Einzig das VG Stuttgart kam in einem Urteil im Februar 2021 zu dem Ergebnis, dass Zimmer in einer Erstaufnahmeeinrichtung nicht dem Schutz von Art. 13 Abs. 1 GG unterfallen.²¹ Gegenstand des Verfahrens waren verschiedene polizeiliche Maßnahmen im Zusammenhang mit einer Razzia in der Landeserstaufnahmeeinrichtung Ellwangen. Das Gericht kommt zu dem Schluss, dass *„die konkrete Ausgestaltung der Unterbringung in der LEA in Ellwangen es nicht zu [lässt], von einer ausreichend vorhandenen räumlichen Privatsphäre zu sprechen, deren Schutz Art. 13 Abs. 1 GG bezweckt.“*²² Dies begründet das VG Stuttgart mit umfangreichen Einschränkungen durch die Hausordnung in der Unterkunft, darunter zahlreiche Verbote (bspw. Alkoholbesitz, Fotografieren innerhalb der Gebäude, Kerzen anzünden) und die Möglichkeit, jederzeit Zimmer- und Ausweiskontrollen durchzuführen sowie Verlegungen vorzunehmen.

„Neben diesen äußerst restriktiven Einschränkungen waren die einzelnen Zimmer nicht abschließbar. Der Kläger konnte das Zimmer nur gemeinsam mit anderen ihm fremden und verpflichtend zugewiesenen Asylbewerbern nutzen. Anders als in einer Gemeinschaftsunterkunft (dazu OVG Bremen [...]; OVG Hamburg [...]) hatte der Kläger keinen exklusiven Rückzugsraum, über den er weitestgehend frei verfügen konnte.“

Auch wenn der Kläger selbstverständlich nicht inhaftiert war, beruhte sein Aufenthalt in der LEA nicht auf seiner eigenen freiwilligen, sondern auf einer behördlichen Entscheidung. Die öffentlich-rechtliche Unterbringung ließ dem Kläger in dem ihm zugewiesenen Zimmer aufgrund der Hausordnung aus Ordnungs- und Sicherheitszwecken keine ansatzweise qualitativ bemerkenswerte Privatsphäre (anders für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, vgl. VG Hamburg [...]). Einer derartigen Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses steht auch Art. 13 Abs. 1 GG nicht entgegen. Denn Art. 13 Abs. 1 GG schützt eine gegebene räumliche Privatsphäre, gewährt darauf aber keinen Anspruch (dies verkennt Zölls, ZAR 2018, 56, 57). Dies zeigt auch ein Vergleich mit Hafträumen. Bei einem Haftraum handelt es sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich nicht um eine Wohnung im Sinne von Art. 13 Abs. 1 GG, da von dessen Zuweisung als persönlicher und vom allgemeinen Anstaltsbereich abgegrenzter Lebensbereich das Hausrecht der Anstalt unberührt bleibt.“

[...] Das Zusammenleben unter den jeweils besonderen Bedingungen bedarf den Ordnungs- und Sicherheitszwecken der Unterbringung geschuldet spezieller Regeln. Für die Landeserstaufnahmeeinrichtungen ergibt sich dies daraus, dass einerseits

19 VG Hamburg, Urteil vom 15. Februar 2019 – 9 K 1669/18 –, Rn. 31, juris (mit zahlreichen weiteren Nachweisen); OVG Hamburg, Urteil vom 18. August 2020 – 4 Bf 160/19 –, Rn. 31, juris; OVG Bremen, Beschluss vom 30. September 2019 – 2 S 262/19 –, Rn. 18, juris (hier handelte es sich um einen zur alleinigen Nutzung zugewiesenen Wohnraum); OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18. März 2021 – OVG 3 M 143/20 –, Rn. 12, juris.

20 Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 03. Dezember 2019 – Vf. 6-VIII-17 –, Rn. 243 ff., juris.

21 VG Stuttgart, Urteil vom 18. Februar 2021 – 1 K 9602/18 –; noch nicht rechtskräftig, die Berufung wurde im Urteil zugelassen.

22 VG Stuttgart, Urteil vom 18. Februar 2021 – 1 K 9602/18 –, Rn. 54, juris.

*Menschen aus unterschiedlichen Kulturkreisen mit verschiedenen Religionen auf engem Raum zusammenleben und andererseits die ungestörte Einleitung und Durchführung des Asylverfahrens gewährleistet werden muss.*²³

b) Mögliche Einschränkung des weiten Wohnungsbegriffes?

Diese erste Annäherung über die allgemeinen Grundsätze des Art. 13 GG und eine Analyse der maßgeblichen Rechtsprechung zeigt: grundsätzlich unterfallen privat genutzte Schlafzimmer dem Wohnungsbegriff von Art. 13 Abs. 1 GG. Daher stellt sich die Frage, ob es verfassungsrechtliche Gründe gibt, warum dies im Fall von Geflüchtetenunterkünften abweichend zu beurteilen sein könnte. Als solcher ist zunächst der allgemeine Zweck der Unterbringung von Geflüchteten in den Blick zu nehmen und danach die konkrete Ausgestaltung der räumlichen Privatheit in den Unterkünften.²⁴

Auf den Zweck der Unterbringung stützt sich auch die Sächsische Staatsregierung, um die fehlende Anwendbarkeit von Art. 13 Abs. 1 GG für Zimmer in Erstaufnahmeeinrichtungen zu begründen. Da „*Hauptzweck der Unterbringung die Verfügbarkeit der Bewohner für das laufende Asylverfahren bzw. nach dessen negativem Ausgang für die Rückführung aus dem Bundesgebiet*“ sei, bestehe hier kein geschützter privater Rückzugsraum.²⁵ Es stellt sich mithin die Frage, ob diese *ordnungspolitischen Funktion* der Unterbringung den Schutz von Art. 13 Abs. 1 GG ausschließt.

Zunächst ist festzuhalten, dass für den Schutz der Wohnung unter Art. 13 GG es nicht auf die Natur des zugrundeliegenden Rechtsverhältnisses ankommt. Für die grundrechtliche Wohnungseigenschaft ist es irrelevant, ob eine Unterkunft freiwillig privatautonom bezogen oder wie im Fall der Unterbringung durch Verwaltungsakt zugewiesen wird.²⁶ Bereits lange geklärt ist die Frage, dass die Grundrechtsbindung des Staates auch in einem als „*besonderes Gewaltverhältnis*“ bezeichneten Sonderstatusverhältnis umfassend besteht.²⁷ Diese im Einzelnen höchst unterschiedlichen Sonderstatusverhältnisse sind dadurch gekennzeichnet, dass der/die Einzelne in eine engere Beziehung zur Verwaltung steht, als dies im üblichen Verhältnis zwischen Bürger*in und Staat der Fall ist.²⁸ Doch auch in diesen Verhältnissen bedürfen Freiheitseinschränkungen stets einer gesetzlichen Grundlage und einer vollen verfassungsrechtlichen Legitimation.²⁹

Für das öffentlich-rechtliche Unterbringungsverhältnis kann im Gegenteil sogar von einer erhöhten Eingriffsintensität ausgegangen werden. Denn durch die hoheitliche Zuweisung besteht eine Wohnpflicht, an die wiederum weitere Beschränkungen wie etwa eine Erreichbarkeitspflicht (§ 47 Abs. 3 AsylG) geknüpft sind.³⁰ Zudem besteht keine Möglichkeit für die Bewohner*innen, die Unterkunft frei zu wählen. In der allgemeinen Grundrechtsdogmatik ist anerkannt, dass umso höhere Anforderungen an staatliche Eingriffe zu stellen sind, je weniger die Regelungsunterworfenen mit ihrem eigenen

²³ VG Stuttgart, Urteil vom 18. Februar 2021 – 1 K 9602/18 –, Rn. 56-58, juris.

²⁴ Dazu im folgenden Abschnitt.

²⁵ Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Juliane Nagel (DIE LINKE), Drs.-Nr.: 6/16060, S. 1 f.

²⁶ Hollmann, Asylmagazin 2003, 6 (7).

²⁷ Dreier, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 1 Abs. 3 Rn. 65.

²⁸ Die Beispiele reichen von Strafgefangenen, über Soldat:innen bis zu Schüler:innen, vgl. Aßmann, in: Maunz/Dürig/Schmidt, 93. EL Oktober 2020, GG Art. 19 Abs. 4 Rn. 86.

²⁹ Grundlegend BVerfG, Beschluss vom 14.03.1972 - 2 BvR 41/71 (Strafgefangenen-Beschluss).

³⁰ Lederer/Engler, Gutachten 2020 (Fn. 2), S. 11.

Verhalten hierauf Einfluss nehmen oder sich diesem entziehen können.³¹ Erst Recht gilt dies für ein elementares Bedürfnis wie das Wohnen als Kernbestandteil des soziokulturellen Existenzminimums der Menschenwürdegarantie, das uneingeschränkt für Geflüchtete gilt.³² Die Pflichten und Zwänge, welche die *ordnungspolitische Funktion* der Unterbringung mit sich bringt, führen somit nicht zu einem fehlenden Schutz der Bewohner*innen, sondern intensivieren die Eingriffsintensität und damit das Bedürfnis nach einer gesetzlichen Legitimation.

Die einzige anerkannte Bereichsausnahme von Art. 13 Abs. 1 GG, die auf den Zweck der Unterbringung abstellt, sind Hafträume von Strafgefangenen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind Hafträume in einer Justizvollzugsanstalt keine Wohnungen im Sinne von Art. 13 GG, da aus Gründen der Überwachung und Resozialisierung die Anstaltsmitarbeiter*innen jederzeit und ohne Einverständnis der Gefangenen die Hafträume betreten können. Dieser fehlende persönliche Rückzugsraum der Gefangenen folgt unmittelbar aus den gesetzlichen Aufgaben des Strafvollzugs nach §§ 2, 3 StVollzG.³³ Aus gleichen Gründen wurde diese Bereichsausnahme auch auf Räume in der Sicherungsverwahrung übertragen, da auch hier ein gesetzlicher Auftrag zur Überwachung des Untergebrachten besteht.³⁴

Abgesehen von diesen beiden Fällen lassen sich keine verallgemeinerungsfähigen Ausnahmen erkennen, die am Zweck der Unterbringung anknüpfen. Bereits die teilweise anzutreffende Übertragung dieser Bereichsausnahme auf Soldatenunterkünfte in Kasernen ist äußerst zweifelhaft. Eine Begründung hierfür ist weder angeführt noch ersichtlich.³⁵ Das BVerwG konnte diese Frage in einer Entscheidung nur deshalb offenlassen, weil es die Schutzstandards von Art. 13 GG auf das einschlägige Wehrfachrecht bei Auslegung der maßgeblichen Begriffe übertragen hat.³⁶

Soll somit aus dem Zweck der Unterbringung eine Bereichsausnahme für Aufnahmeeinrichtungen von Art. 13 GG folgen, müssten diese verfassungsrechtlich mit Hafträumen vergleichbar sein. Das Fehlen eines geschützten Rückzugsraum folgt im Strafvollzug aus dem gesetzlichen Zweck des Schutzes der Allgemeinheit und der Einwirkung auf die Inhaftierten zum Zwecke der Spezialprävention, die eine staatliche Überwachung erfordern und rechtfertigen. Dies unterscheidet sich maßgeblich vom

31 Dies betrifft sowohl Freiheits- als auch Gleichheitsrechte, vgl. die Drei-Stufen Theorie für Art. 12 GG oder BVerfGE 88, 87 (96) für Art. 3 Abs.1 GG; wobei umgekehrt eine Wahlmöglichkeit nicht gleich zu einer Rechtfertigung von Einschränkungen als „freiverantwortlich“ führt.

32 Umfassend BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012 - 1 BvL 10/10.

33 BVerfG, Beschluss vom 30. Mai 1996 – 2 BvR 727/94 –, Rn. 13, juris; bereits kritisch zu dieser Ausnahme Sachs, JuS 1997, 460 (461), Ruthig, JuS 1998, 506 (512) und Hermes, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 13 Rn. 18.

34 OLG Hamm, Beschluss vom 06. Februar 2018 – III-1 Vollz (Ws) 550/17 –, Rn. 18, juris: „Nichts anderes kann hier aber für den Sicherungsverwahrungsvollzug gelten, der gegenüber dem Strafvollzug in erster Linie eine therapeutische und behandlerische Ausrichtung hat, um dem Zweck gerecht zu werden, die Sicherung der Gesellschaft und ihrer Mitglieder vor einzelnen, aufgrund ihres bisherigen Verhaltens als hochgefährlich eingeschätzten Tätern zu gewährleisten mit dem gleichzeitigen Ziel, durch die therapeutische Ausrichtung des Vollzug diese von den Untergebrachten ausgehende Gefahr zu minimieren, um auf diese Weise die Dauer der Freiheitsentziehung auf das unbedingt erforderliche Maß zu reduzieren. [...] Die eigenverantwortliche Lebens- bzw. Freizeitgestaltung des Untergebrachten findet ihre Grenzen in den diese erheblich überwiegenden Vollzugsbelangen.“

35 Insbesondere das teils angeführte Urteil des BGH vom 10. August 2005 – 1 StR 140/05 – hat ausschließlich den Schutz von Krankenzimmern zum Gegenstand und behauptet lediglich *obiter dictum* ohne Begründung, dass Soldatenunterkünfte nicht unter Art. 13 GG fielen.

36 Konkret ging es um die Übertragung der Auslegung von "Gefahr im Verzug" bei Wohnungsdurchsuchungen gem. Art. 13 Abs. 2 GG auf § 20 Abs. 2 Satz 1 WDO, auch wenn diese Vorschrift nur dienstliche Unterkünfte betrifft und diese explizit von „Wohnungen“ abgrenzt, siehe BVerwG, Urteil vom 15. Oktober 2008 – 2 WD 16/07 –, Rn. 25.

staatlichen Zweck der Unterbringung von Geflüchteten in Aufnahmeeinrichtungen. Zwar lassen sich neben dem unmittelbaren Zweck, der Bereitstellung einer Unterkunft als Sachleistung im Sinne des notwendigen Bedarfs von § 3 Abs. 1 AsylbLG, ein Bündel verschiedener Motive identifizieren. So soll mit der *ordnungspolitischen Funktion* der Unterbringung verdeutlicht werden, dass mit dem Antrag auf Asyl noch kein allgemeiner Aufenthalt eingeräumt wird. Dies schließt eine leichtere Verfügbarkeit der Asylsuchenden zum Zwecke der Beschleunigung und Bündelung der Verfahren ein.³⁷ Unabhängig von der Bewertung dieser Zwecke: Überwachungs- und Sicherheitszwecke, die eine Einschränkung der räumlichen Privatsphäre rechtfertigen, liegen bei diesem gesetzlichen Auftrag der Unterbringung von Geflüchteten im Gegensatz zum Strafvollzug nicht vor.³⁸ Auch das VG Hamburg und OVG Hamburg stellten dezidiert klar, dass sich die Bereichsausnahme von Art. 13 GG für Hafträumen aufgrund der unterschiedlichen Zweckrichtung der Unterbringung nicht auf Zimmer in Gemeinschaftsunterkünften übertragen lässt, nur weil der Aufenthalt auf einer behördlichen Zuweisung beruht.³⁹ Es ist nicht ersichtlich, warum laut VG Stuttgart für Erstaufnahmeeinrichtungen etwas anderes gelten sollte.⁴⁰ Das Zusammenleben von „*Menschen aus unterschiedlichen Kulturkreisen mit verschiedenen Religionen auf engem Raum*“ ist kein vom Grundgesetz anerkannter Ordnungs- und Sicherheitszweck zur Einschränkung von Grundrechten.

Aus dem Zweck der Unterbringung lässt sich somit keine Ausnahme vom Schutzbereich des Art. 13 GG schlussfolgern.

d) Räumliche Privatheit in Aufnahmeeinrichtungen

Entscheidend ist für die grundrechtliche Wohnungseigenschaft somit allein die Frage, ob aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten in den Aufnahmeeinrichtungen eine räumliche Privatsphäre besteht, die von Art. 13 GG geschützt wird. Nur dort, wo eine Mindestmaß an individueller Privatheit entfaltet werden kann, liegt auch eine Wohnung im engeren Sinne vor. Maßgeblich sind hierfür die objektiven Umstände des Einzelfalls sowie die nach außen erkennbare Willensbetätigung der Nutzungsberechtigten, den Raum der Privatheit zu widmen.⁴¹ Dies sind bei Wohnungen im engeren Sinne stets die in dem Raum lebenden Personen. Der Wille des Eigentümers oder Vermieters ist demgegenüber irrelevant.⁴² Somit kann es zur Bestimmung der räumlichen Privatsphäre weder auf den oben zitierten Passus in der Musterhausordnung für Erstaufnahmeeinrichtungen oder die Deklaration des Sächsischen Innenministeriums ankommen. Diese können unter keinen Umständen den Schutzbereich von Art. 13 Abs. 1 GG definieren.

Zudem haben bei der Bestimmung des Privatcharakters von Räumlichkeiten die Betretungs-, Überwachungs- und Kontrollbefugnisse der Unterkunftsleitung außen vor zu bleiben.⁴³ Diese stellen rechtfertigungsbedürftige Eingriffe in Art. 13 Abs. 1 GG dar, wenn die Räume unabhängig von diesen Befugnissen als Wohnung qualifiziert werden können. Die Unverletzlichkeit der Wohnung endet nicht mit staatlichen

37 So *BVerfG*, Beschluss vom 20.09.1983 – 2 BvR 1445/83; kritisch hierzu *Heusch* in: BeckOK AuslR, 28. Aufl. 2021, § 53 AsylG, Rn. 2 f.

38 *Zölls*, ZAR 2018, 56 (57); je stärker jedoch die *ordnungspolitische Funktion* der Unterbringung eine Nähe zur Inhaftierung verfolgt, desto weniger kann diese hoheitliche Aufgabe an Private übertragen werden, da Art. 33 Abs. 4 GG insofern eine verfassungsrechtliche Grenze darstellt.

39 *VG Hamburg*, Urteil vom 15. Februar 2019 – 9 K 1669/18 –, Rn. 34, juris; *OVG Hamburg*, Urteil vom 18. August 2020 – 4 Bf 160/19 –, Rn. 31, juris.

40 Vgl. *VG Stuttgart*, Urteil vom 18. Februar 2021 – 1 K 9602/18 –, Rn. 57 f., juris.

41 *Hermes*, in: Dreier, 3. Aufl. 2013, GG Art. 13 Rn. 17.

42 *Gornig*, in: Mangoldt/Klein/Starck, Art. 13 Rn. 14; näher dazu unten im Rahmen des persönlichen Schutzbereichs.

43 Ebenso *Zölls*, ZAR 2018, 56 (58).

Kontrollbefugnissen, sondern muss sich gerade an dieser Stelle rechtlich bewähren. Der Schutz von Art. 13 GG würde leerlaufen, wenn der sachliche Schutzbereich erst durch dieselben Kontrollbefugnisse definiert und verengt wird. Diesen normativen Widerspruch – dass eine räumliche Privatheit nur geschützt wird, wenn sie ungestört privat ist – vermeidet die Rechtsprechung und Literatur mit dem weiten Wohnungsbegriff.

So hat der BGH ausdrücklich klargestellt, dass der Privatcharakter eines Krankenzimmers nicht durch bestehende Betretungs- und Kontrollbefugnisse von Ärzten und Personal beeinträchtigt wird.⁴⁴ Ebenso folgt der abgestufte Schutz von öffentlich zugänglichen Betriebs- und Geschäftsräumen nur aus dem Willen der Inhaber*in, die Räume interessierten Personen zu öffnen.⁴⁵ Selbst dieser Wille führt nicht zu einem allgemeinen Verzicht auf das Grundrecht des Art. 13 GG, so dass gesetzliche Betretungsrechte auch hier als Eingriff rechtfertigungsbedürftig sind.⁴⁶

Dies zeigt, dass Betretungs- und Kontrollbefugnisse die nicht dem Willen der Wohnungsinhaber*in entspringen, nicht die schützenswerte Privatheit der Wohnung definieren können.⁴⁷ Nicht nachvollziehbar ist daher die Argumentation des VG Stuttgart, dass Krankenzimmer hinsichtlich ihres Art. 13 GG-Schutzes „*pauschal nicht vergleichbar*“ seien, da dort „*Betretungsrechte allein dem gesundheitlichen Wohl des Patienten dienen, der sich im Fall einer Rehaklinik zudem freiwillig zu seiner eigenen Genesung in die Obhut des Pflegepersonals begibt.*“ Denn stehen die Betretungsrechte umgekehrt dem Wohl und Willen der Grundrechtsberechtigten entgegen, können sie erst Recht nicht den Schutzbereich des Grundrechts definieren. Eine Ausnahme hierzu stellt lediglich die Rechtsprechung zu Hafträumen dar, da dort die fehlende Privatheit unmittelbar aus dem gesetzlichen Zweck des Strafvollzugs folgt.

Zu fordern ist daher nur ein Mindestmaß an räumlich abgrenzbarer Privatheit. Als maßgebliche Kriterien für die Bemessung der räumlichen Privatsphäre kann auf die Anzahl an Personen, die sich einen Raum teilen, ihr Verhältnis untereinander oder die Art und Dauer der Nutzung abgestellt werden.⁴⁸

Ein erster und bedeutender Faktor ist der Personenkreis, der den Raum nutzt. Je weniger Personen einen Raum nutzen, desto stärker kann in dem Raum auch eine eigene und individuelle Privatheit entfaltet werden.⁴⁹ Maßgeblich ist hierbei jedoch nicht nur die reine Anzahl an Personen, sondern auch das Verhältnis der Bewohner*innen untereinander. Werden bestimmte Räume z.B. ausschließlich von einer Familie genutzt, so spricht dies für eine Qualifizierung als Wohnung im engeren Sinne. Da die Familie durch Art. 6 GG als besonders geschützter privater Raum anzusehen ist, wird die individuelle Privatheit nicht durch Familienangehörige beeinträchtigt. Die gemeinsame Nutzung eines Raumes durch viele unverbundene und unbekannte Personen schränkt hingegen die Möglichkeiten der eigenen Privatheit ein. Entscheidend werden dann weitere Faktoren, wie z.B. die Dauer der Nutzung. So macht es einen Unterschied, ob ein Raum von unverbundenen Personen nur für eine Nacht oder für einen längeren Zeitraum geteilt wird.

44 Vgl. BGH, Urteil vom 10. August 2005 – 1 StR 140/05 –, Rn. 19, juris zum geschützten Privatcharakter von Krankenzimmern trotz bestehender Betretungs- und Kontrollbefugnisse von Ärzten und Personal.

45 „Dieser Wille hebt den Privatcharakter der Räume in gewisser Hinsicht auf, führt aber nicht zu einem allgemeinen Verzicht auf das Grundrecht des Art. 13.“, Papier, in: Maunz/Dürig/Papier, 93. EL 2020, GG Art. 13 Rn. 14.

46 Allerdings unter erleichterten Voraussetzungen, vgl. nur BVerfG, Urteil vom 17. Februar 1998 – 1 BvF 1/91 – Rn. 138.

47 VG Stuttgart, Urteil vom 18. Februar 2021 – 1 K 9602/18 –, Rn. 59, juris.

48 Hollmann, Asylmagazin 2003, 6 (7 f.); Zölls, ZAR 2018, 56 (58).

49 Hollmann, Asylmagazin 2003, 6 (6 f.).

Hinzu kommt, dass nach der abgestuften Rechtsprechung des BVerfG das Schutzbedürfnis bei Räumen am größten ist, in denen sich das Privatleben im engeren Sinne abspielt, während es schwächer wird, je stärker die Offenheit des Raumes nach außen in die Sozialsphäre ist.⁵⁰ Ein entsprechend großes Gewicht kommt mithin der Art der Nutzung eines Raumes zu. Die Schlafstätte nimmt hierbei eine herausragende Stellung für die Privatsphäre ein. Sie ist Ort des Rückzugs und nach der sozialen Anschauung auch innerhalb einer Wohnung nicht ohne Weiteres für Außenstehende zugänglich. Daher unterfallen Schlafräume nur dann nicht dem Schutzbereich des Art. 13 GG, wenn ein Abschirmen nach außen nicht mehr möglich und sie für eine große Anzahl von Personen ohne Weiteres einsichtig ist.⁵¹ Ausgehend hiervon unterliegen alle Räume in Aufnahmeeinrichtungen, die einer Einzelperson oder Familie als Schlafstätte dienen, zweifellos dem Schutz von Art. 13 Abs. 1 GG.⁵² Aufgrund der eindeutigen sozialen Zuordnung der Privatsphäre kommt es weder darauf an, ob der Raum verschließbar oder die Bewohner alleinige Inhaber der Schlüssel sind

Auch Mehrbettzimmer unterfallen dem Schutz von Art. 13 Abs. 1 GG – unabhängig davon, ob sich die darin untergebrachten Personen zunächst fremd sind. So ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass auch Obdachlosenunterkünfte unter den Schutz von Art. 13 Abs. 1 GG fallen, obwohl die Fluktuation unter den Bewohner*innen dort deutlich höher sein dürfte, als in Aufnahmeeinrichtungen.⁵³ Bereits eine voraussichtliche Nutzungsdauer von einem oder wenigen Tagen spricht nicht mehr gegen die Annahme, dass eine Wohnung vorliegt.⁵⁴ Auch bei einer größeren Anzahl von Nutzern verliert ein Schlafsaal nicht ohne Weiteres seinen Schutz durch Art. 13 Abs. 1 GG. Dies dürfte erst bei einer Größenordnung anzunehmen sein, bei der aufgrund der Vielzahl an Zugangsberechtigten ein Abschirmen nicht mehr möglich und der Raum für die Allgemeinheit einsichtig wird. Ein Beispiel wäre die provisorische Notunterbringung in Turnhallen.⁵⁵ Die in Sachsen durch die VwV-Unterbringung vorgesehene maximale Belegung von fünf Personen pro Raum bleibt hingegen weit unter der Grenze, an der eine Schlafstätte seine Privatheit verlieren kann. Auch bei Mehrbettzimmern ohne verschließbare Türen bestehen regelmäßig keine Anhaltspunkte dafür, dass die Bewohner*innen allen Interessierten Zutritt gewähren wollen.⁵⁶ Damit ist festzuhalten, dass sämtliche Schlafräume in Aufnahmeeinrichtungen in Sachsen durch Art. 13 Abs. 1 GG geschützt sind.

Darüber hinaus können je nach Größe und Ausgestaltung der Unterkunft auch Gemeinschaftsräume unter den Schutz von Art. 13 Abs. 1 GG fallen. Da die Nutzung dieser Räume vornehmlich der Sozialsphäre zuzuordnen ist, kann eine Privatheit hier nur entfaltet werden, wenn sie nur einer begrenzten und überschaubaren Anzahl an Personen zugänglich sind. Dies hängt jedoch stark von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab, aus denen nur schwer allgemeine Aussagen zu induzieren sind. So kann beispielsweise bei räumlich abgegrenzten Wohngruppen innerhalb einer Unterkunft oder bei einer kleineren Unterkunft mit zehn bis 20 Bewohner*innen auch die gesamte Unterkunft eine räumliche Privatheit vermitteln. Bestehen räumlich abgegrenzte

50 Vgl. *BVerfG*, Beschluss vom 13. Oktober 1971 – 1 BvR 280/66 –, Rn. 51; *Gornig*, in: *Mangoldt/Klein/Starck*, 7. Aufl. 2018, GG Art. 13 Rn. 22.

51 *Zöls*, ZAR 2018, 56 (58).

52 So auch die Konstellation, die den Entscheidungen des *VG* und *OVG Hamburg* zugrunde lagen, ebenso *AG Kerpen*, Beschluss vom 23. Januar 2004 – 68 XIV 3/04 –, Rn. 22, juris.

53 *OVG Berlin*, Beschluss vom 08. Februar 1989 - 6 S 150/88, NVwZ-RR 1990, 194 (195); *VG Augsburg*, Beschluss vom 20. Oktober 2005 – Au 6 S 05.773 –, Rn. 23, juris; *Zöls*, ZAR 2018, 56 (58).

54 *Hollmann*, *Asylmagazin* 2003, 6 (7); siehe auch die *Rspr.* zu Hotel- und Krankenzimmern.

55 Selbst in diesem Fall schränkt *Zöls*, ZAR 2018, 56 (58) ein, dass auch Schlafstätten in provisorischen Notunterkünften jedenfalls dann dem Schutzbereich des Art. 13 Abs. 1 GG unterfallen, wenn sie abgetrennt und uneinsichtig sind.

56 *Weiser*, *Asylmagazin* 2017, 428 (431).

Esszimmer oder Küchen, in denen die Bewohner*innen ihr Essen selbst zubereiten können, so sind auch diese Räume als Orte privater Entfaltung zu begreifen.⁵⁷ Anders mag dies hingegen für Speisesäle für eine unüberschaubare Vielzahl an Personen sein.

Nur klarstellend sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der hier maßgebliche Begriff der Wohnung nicht identisch mit der bauplanungsrechtlichen Qualifizierung als Wohnung ist. So geht das Landratsamt Erzgebirgskreis in der Antwort auf eine Anfrage im Februar 2021 irrig davon aus, dass sich die verwaltungsrechtliche Rechtsprechung zur baurechtlichen Wohnungseigenschaft von Aufnahmeeinrichtungen auf Art. 13 Abs. 1 GG übertragen lässt.⁵⁸ Hierbei handelt es sich jedoch um unterschiedliche Begriffe mit unterschiedlichen Wertungen. Während das Bauplanungsrecht eine geordnete städtebauliche Entwicklung sicherstellen soll, knüpft Art. 13 GG an den individuellen Schutz einer räumlichen Privatsphäre an. Diese ist vollkommen unabhängig von einer etwaigen baurechtlichen Illegalität.⁵⁹ Gleiches gilt für den zivilrechtlichen Wohnungsbegriff.⁶⁰

2.) Persönlicher Schutzbereich

Lässt sich somit festhalten, dass sämtliche Schlafräume und teilweise auch Gemeinschaftsräume unter den sachlichen Schutzbereich von Art. 13 Abs. 1 GG fallen, ist es für die Abgrenzung der Befugnisse innerhalb der Unterkunft entscheidend, wer Träger*in des Grundrechts aus Art. 13 Abs. 1 GG ist. Kann dieses überhaupt von Bewohner*innen einer Unterkunft gegenüber den Hausrechtsinhaber*innen oder Eigentümer*innen geltend gemacht werden? Die Antwort für Wohnungen im engeren Sinne ist eindeutig: Da Art. 13 Abs. 1 GG die räumliche Privatsphäre schützt, muss allein darauf abgestellt werden, wessen Privatsphäre geschützt wird. Maßgeblich ist somit nicht die Eigentumslage, sondern die Berechtigung zur Nutzung der Räume – unabhängig von den zugrundeliegenden Rechtsverhältnissen.

Daher schützt das Grundrecht in aller Regel den unmittelbaren, berechtigten Besitzer und nicht den mittelbaren Besitzer wie etwa den Vermieter oder Verpächter. Auch der bloße Besitzdiener, der aufgrund eines Rechtsverhältnisses in sozialer Abhängigkeit Weisungen eines anderen in Bezug auf die Wohnung Folge zu leisten hat, kann sich auf Art. 13 Abs. 1 berufen, soweit ihm in den Räumlichkeiten die Möglichkeit eigener Privatheit verbleibt.⁶¹ Maßgeblich sind jedoch nicht die formalen Kategorien des zivilrechtlichen Besitzverhältnisses, sondern die Entfaltung individueller Privatheit durch den Raumnutzer.⁶² Damit ist der persönliche Schutzbereich als Wohnungsinhaber auch nicht abhängig von der aufenthaltsrechtlichen Stellung der Betroffenen, sodass der Schutz aus Art. 13 Abs. 1 GG beispielsweise nicht für vollziehbar Ausreisepflichtige entfällt.⁶³

57 Cremer/Engelmann, „Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten“, Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte, 2018, S. 15; Hollmann, Asylmagazin 2003, 6 (7), Höfling, „Hausrecht in Heimern“, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, 2004, S.42.

58 Antwort des Landratsamts Erzgebirgskreis vom 16.02.2021 an alle Fraktionsvorsitzenden und fraktionslosen Kreisräte auf die Anfrage der Kreisrätin Loth vom 31.01.2021.

59 Gornig in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018, GG Art. 13 Rn. 14.

60 Vgl. dazu BGH, Urteil vom 27.10.2017 - V ZR 193/16; Engler, ZAR 2019, 322 (324).

61 Gornig, in: Mangoldt/Klein/Starck, Art. 13, Rn 30 mit den Beispielen von Schülern im Internat, Obdachlosen- und Asylbewerberunterkunft, Kranken- und Heimzimmer und Soldat in der Kaserne; siehe auch Jarass, in: Jarass/Pieroth, 16. Aufl. 2020, GG Art. 13 Rn. 6A; Burghart in: Leibholz/Rinck, Grundgesetz, 81. Lieferung 2020, Art. 13 GG, Rn. 13.

62 Dies betont Berger, in: Münch/Kunig/Kunig/, 7. Aufl. 2021, GG Art. 13 Rn. 22 gerade für Zuweisungen, bei denen eine rein besitzrechtliche Qualifizierung zu einer unangemessenen Pauschalierung führen kann.

63 Siehe nur OVG Bremen, Beschluss vom 30. September 2019 – 2 S 262/19 –, Rn. 18, juris; entgegen VG Neustadt a.d.W., Beschluss vom 28.06.2002 -7 N 1804/02.NW – juris; vgl. auch Zeitler, ZAR 2014, 365 und Herrmann,

Entgegen anderer Grundrechte ist die Garantie der Unverletzlichkeit der Wohnung auch nicht auf deutsche und gleichgestellte europäische StaatsbürgerInnen beschränkt.

An dieser Stelle zeigt sich die zentrale Bedeutung der genauen Bestimmung der Wohnungsart, da auch sonstige Betriebs- und Geschäftsräume dem Schutz von Art. 13 Abs. 1 GG unterliegen, jedoch nur in Wohnräumen die sich dort aufhaltenden Personen zwingend auch Grundrechtsträger*innen sind.⁶⁴ Somit unterfallen zwar alle Bereiche einer Aufnahmeeinrichtungen dem Schutz von Art. 13 Abs. 1 GG, da sie nicht allgemein zugänglich sind. Den grundrechtlichen Schutz für die Betriebsräume, in denen die Bewohner*innen keine Privatheit entfalten, kann jedoch nur die Leitung der Einrichtung im Verhältnis zu Außenstehenden in Anspruch nehmen. Demgegenüber sind die Bewohner*innen einer Wohnung im engeren Sinne stets von Art. 13 Abs. 1 GG geschützt – auch und insbesondere gegenüber den Eigentümer*innen oder Hausrechtsinhaber*innen.⁶⁵ Träger*in des Grundrechts sind bezüglich der Schlafstätten in Aufnahmeeinrichtungen somit immer die dortigen Bewohner*innen.⁶⁶

Darüber hinaus sind die Bewohner*innen in allen weiteren Räumen, in denen sie eine geschützte räumliche Privatsphäre innehaben, als Inhaber der Wohnung im Sinne von Art. 13 Abs. 1 GG anzusehen. Dies hängt bei Aufnahmeeinrichtungen – wie oben dargelegt – stark von den Umständen des Einzelfalls ab. In der Kommentarliteratur wird beispielhaft angeführt, dass in der Regel in Studentenwohnheimen oder Altersheimen den Bewohner*innen auch an den Gemeinschaftsräumen der Schutz von Art. 13 Abs. 1 GG zusteht.⁶⁷

3.) Grundrechtsbindung

Damit gilt es zu klären, in welchem Verhältnis innerhalb des Systems der Unterbringung die Grundrechte der Bewohner*innen zum Tragen kommen. Mit anderen Worten, wer ist verpflichtet, den Schutz durch Art. 13 Abs. 1 GG zu gewähren und umzusetzen? Unmittelbar grundrechtsgebunden sind gemäß Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG alle staatlichen Stellen. So ist der Freistaat Sachsen sowie die Landkreise bzw. kreisfreien Städte als Betreiber*in von Gemeinschaftsunterkünften unmittelbar durch die Grundrechte der Bewohner*innen gebunden.

Nicht ganz so eindeutig ist auf den ersten Blick die Frage, ob dies gleichermaßen für private Betreiber*innen gilt. Denn Private sind grundsätzlich nicht grundrechtsgebunden, sondern ihrerseits grundrechtsberechtigt. Entsprechend können Grundrechte hier nur im Wege der mittelbaren Drittwirkung zum Tragen kommen. Allerdings gilt es hier zu beachten, dass die privaten Betreiber*innen hier in Erfüllung einer staatlichen Aufgabe handeln.

Nach § 44 AsylG sind die Länder verpflichtet, die erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen für die Unterbringung Asylbegehrender zu schaffen, Betreiberin ist nach § 3 Abs. 2 S. 1

ZAR 2017, 201.

64 Gornig, in: Mangoldt/Klein/Starck, Art. 13 Rn. 31.

65 So stellte das VG Saarlouis, Beschluss vom 27. Januar 2017 – 3 L 18/17 –, Rn. 7, juris klar, dass es gegen Art. 13 Abs. 1 GG verstößt, wenn Mitarbeiter:innen der Gemeinde als Hausrechtsinhaber der Unterkunft die Wohnung eines dort untergebrachten Asylbewerbers in dessen Abwesenheit unerlaubt betreten.

66 So wird z.B. in vergleichbaren Konstellationen eine durch Art. 13 GG geschützte Rechtsposition angenommen für Studierende in Studierendenwohnheim (BVerwG, Urteil vom 06. September 1974 – I C 17.73 –, Rn. 18) oder Bewohner:innen von (Alters-)Heimen (Höfling (Fn. 57), S. 42 f) und Obdachlosenunterkünften (OVG Berlin, NVwZ-RR 1990, 194 (195)); weitere Beispiele bei Roller, VSSR 2001, 335 (340) in Fn 29.

67 Gornig, in: Mangoldt/Klein/Starck, Art. 13, Rn 30; zur Situation in Heimen Höfling (Fn. 57), S. 42 f und 50.

Hs. 1 SächsFlüAG die Landesdirektion Sachsen ist. Die Gemeinschaftsunterkünfte werden hingegen gemäß § 53 Abs. 1 AsylG und § 3 Abs. 2 S.1 Hs. 2 SächsFlüAG von den Landkreisen und kreisfreien Städten als Pflichtaufgabe nach Weisung betrieben. Bei dem Betrieb der Unterkünfte handelt es sich mithin um eine hoheitliche Aufgabe, mit deren Durchführung die jeweilige Unterbringungsbehörde gemäß § 3 Abs. 2 S. 2 SächsFlüAG allerdings private Dritte beauftragen kann.

Bei den möglichen Formen der Einbeziehung Privater in Verwaltungshandeln ist zwischen der Verwaltungshilfe und der Beleihung zu unterscheiden. Verwaltungshelfer und Beliehener, beides Privatrechtssubjekte, werden zur Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung tätig. Beliehene handeln indes in eigener Verantwortung und in eigenem Namen unter Einsatz der ihnen übertragenen Hoheitsbefugnisse. Deshalb kann eine Beleihung und die damit verbundene Übertragung von Hoheitsrechten nur auf Grundlage eines Gesetzes erfolgen. Demgegenüber ist ein Verwaltungshelfer nicht selbständig hoheitlich tätig und weisungsgebunden und damit bildlich gesprochen nur Werkzeug oder verlängerter Arm der Behörde.⁶⁸ Somit bleibt die rechtliche Verantwortung bei der Behörde, das Handeln des Verwaltungshelfers wird der beauftragenden Stelle zugerechnet.⁶⁹ Aus diesem Grund ist diese Form der funktionalen Privatisierung – bei welcher sich der Staat im Gegensatz zur materiellen Privatisierung nicht vollständig einer Aufgabe entledigt, sondern zur Erfüllung der staatlichen Aufgabe auf die Hilfe privater Dritter zurückgreift – grundsätzlich gesetzesfrei möglich.

Im Fall der Geflüchtetenunterbringung werden private Betreiber*innen vertraglich zur Durchführung der Unterbringung beauftragt, ohne dass eine Beleihung durch gesetzliche Übertragung von Hoheitsbefugnissen stattfindet. Hierfür existiert auch keine gesetzliche Grundlage. Sie werden folglich als schlichter Verwaltungshelfer tätig.⁷⁰ Da sie keine eigenen hoheitlichen Befugnisse haben, sondern nur im Auftrag und nach Weisung einer Verwaltungsbehörde agieren, gelten für die privaten Betreiber dieselben rechtlichen Maßstäbe wie für die öffentlich-rechtlichen Auftraggeber. Es gilt der Grundsatz, dass sich der Staat durch eine „Flucht ins Privatrecht“ nicht seiner verfassungsrechtlichen Bindungen aus Art. 1 Abs. 3 und 20 Abs. 3 GG entledigen kann. Somit bleiben auch die (verfassungs-)rechtlichen Vorgaben für private Aufnahmeeinrichtungen dieselben, da die Unterbringung weiterhin eine hoheitliche Aufgabe gem. §§ 47, 53 AsylG ist, für welche der Staat nur private Betreiber*innen als Erfüllungsgehilfen einschaltet.

Die rechtliche Grundlage für die Unterbringung ist daher auch in privaten Unterkünften kein privatrechtlicher Vertrag zwischen den privaten Betreiber*innen und Bewohner*innen, sondern das öffentlich-rechtliche Benutzungsverhältnis zwischen der jeweiligen Unterbringungsbehörde und den Bewohner*innen.⁷¹ Dieses wird durch Verwaltungsakt in Form des Zuweisungsbescheides begründet. Somit haben private Betreiber*innen kein eigenes originäres Rechtsverhältnis zu den Bewohner*innen, sondern treten nur erfüllend in das öffentlich-rechtliche Unterbringungsverhältnis der Unterbringungsbehörde ein. Damit überlagern in diesem Verhältnis auch die öffentlich-rechtlichen Vorgaben, die staatliches Handeln beschränken, die privatrechtliche Freiheit

68 Klassisches Beispiel ist der von der Polizei beauftragte Abschleppunternehmer; vgl. *Schmitz* in: Stelkens/Bonk/Sachs, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 1 Rn. 251.

69 *Schoch*, in: Schoch/Schneider, 2020, VwVfG § 1 Rn. 172: im Verhältnis zum Verwaltungsträger in der Regel privatrechtlich gestaltet (z. B. durch Geschäftsbesorgungsvertrag).

70 Ausführlich *Engler*, Asylmagazin 2019, 94 (96 f.), *Lederer/Engler*, Gutachten 2020 (Fn. 2), S. 7 f.; *Dombert/Scharfenberg*, Gutachten, »Qualitätsanforderungen an den Betrieb von Notunterkünften in Berlin«, 2016, S. 8. online: www.kreuzberg-hilft.com.

71 Siehe nur deklaratorisch z.B. § 3 Abs. 1 Nutzungssatzung Chemnitz.

der beauftragten privaten Betreiber*innen.⁷² So können diese keine Maßnahmen gegenüber den Bewohner*innen treffen, die nicht auch die Unterbringungsbehörde als Betreiberin selbst treffen könnte. Zudem muss die Behörde als Auftraggeberin in der Verantwortung bleiben, ihre Entscheidungs- und Aufsichts befugnis wahrnehmen und geeignete Maßstäbe und Regeln festlegen. Andernfalls liegt ein Fall der rechtswidrigen faktischen Beleihung vor, bei welcher im Mantel der Verwaltungshilfe die gesetzlichen Vorgaben der Beleihung umgangen werden.⁷³

Insofern ist für die vorliegende Fragestellung unerheblich, dass Verwaltungshelfer als Privatrechtssubjekte nicht unmittelbar grundrechtsgebunden sind.⁷⁴ Denn das Handeln der privaten Helfer wird der staatlichen Behörde zugerechnet, in deren Auftrag und nach deren Weisung sie tätig sind. Damit bleibt diese Behörde die maßgebliche grundrechtsverpflichtete Instanz.⁷⁵ Ein davon losgelöstes Verhältnis zwischen privaten Betreibern und Bewohner*innen, in welchem die Grundrechte nicht unmittelbar gelten, existiert nicht. Aus diesem Grund bestehen für die Unterbringung in privat betriebenen Unterkünften die gleichen – vorliegend aus Art. 13 GG folgenden – verfassungsrechtlichen Maßstäbe. Der entscheidende Handlungsmaßstab in dieser Konstellation ergibt sich somit nicht aus der Rechtsform der privaten Betreiber, sondern der Rechtsnatur der wahrgenommenen Aufgaben und der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen ihrer Auftraggeber.⁷⁶

Zusammenfassung

- *Die Schlafräume in Aufnahmeeinrichtungen unterfallen stets dem Schutz von Art. 13 Abs. 1 GG.*
- *Die Bewohner*innen sind diesbezüglich als Inhaber*in der Wohnung anzusehen*
- *Für die Unterbringung in Unterkünften privater Betreiber*innen gelten die gleichen grundrechtlichen Maßstäbe wie für Unterkünfte der öffentlichen Hand*

III.) Konsequenzen aus dem Schutz durch Art. 13 Abs. 1 GG

Die Unterbringung von Geflüchteten ist als hoheitliche Aufgabe wie jede andere Ausübung öffentlicher Gewalt begrenzt durch die Garantien der Grundrechte. Einschränkende Regelungen des Hausrechts in Hausordnungen oder Nutzungssatzungen sind folglich in stets dem Maßstab der Grundrechte als Abwehrrechte unterworfen.⁷⁷ Die hieraus folgenden Konsequenzen für die Rechtmäßigkeit von typischerweise in Hausordnungen anzutreffende Regelungen sollen im Folgenden untersucht werden. Dazu gilt es zunächst die rechtliche Verortung des Hausrechts im System der Unterbringung zu klären, um im Anschluss auf die Zulässigkeit von Zimmerkontrollen, Hausverboten, Besuchsregelungen und sonstigen Verboten einzugehen.

⁷² Ernst, NVwZ 2015, 333 (335) m.w.N.

⁷³ Schönenbroicher, in: NK-VwVfG, 2. Aufl. 2019, VwVfG § 1 Rn. 76; bezogen auf Gemeinschaftsunterkünfte Engler, Asylmagazin 2019, 94 (97).

⁷⁴ So die h.M.: Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 1 Rn. 41; Herdegen, in: Maunz/Dürig, Art. 1 Abs. 3, Rn. 115;

Hillgruber, in: BeckOK GG, 45. Ed. 2020, Art. 1 Rn. 72.1; a.A. Starck in: Mangoldt/Klein/Starck, Art. 1 Rn. 232.

⁷⁵ Dreier, in: Dreier GG, 3. Aufl. 2013, Art. 1 Abs. 3 Rn. 40.

⁷⁶ Ernst, NVwZ 2015, 333 (335) m.w.N.

⁷⁷ Höfling (Fn. 57), S. 51.

1.) Das Hausrecht

Sämtliche Regelungen in den Unterkünften basieren auf dem Hausrecht und der dahinter stehenden Aufgabe der Betreiber:innen, den Alltag in der Unterkunft zu regulieren. Daher ist zunächst zu klären, wer Inhaber*in des Hausrechts ist, nach welchen Maßstäben dieses ausgeübt werden kann und welchen Beschränkungen es dabei unterworfen ist.

Das behördliche Hausrecht gehört zu den Materien des Verwaltungsrecht, in denen selbst grundlegende dogmatische Fragen umstritten und ungeklärt sind.⁷⁸ Hierzu gehören auch Fragen der Abgrenzung von öffentlichen und privatrechtlichem Hausrecht, insbesondere in Konstellationen wie der vorliegenden, wenn öffentliche Aufgaben unter Beteiligung von Privatrechtssubjekten erfüllt werden. An dieser Stelle kann und soll keine erschöpfenden Auseinandersetzungen mit diesen dogmatischen Streitigkeiten erfolgen, sondern versucht werden, die maßgeblichen Wertungen für die hier interessierende Fragestellung herauszuarbeiten.

Entscheidend ist es festzuhalten, dass das Hausrecht und damit auch die hierauf gestützten Hausordnungen durch verfassungsrechtliche Wertungen geprägt und eingeschränkt sind. Es räumt den Betreiber*innen der Unterkünfte nicht die Rechtsposition ein, nach Belieben Regeln für das Wohnen und den Alltag in der Unterkunft festzulegen. Soweit mit einschränkenden Regelungen in Grundrechte der Bewohner*innen eingegriffen wird, sind diese rechtfertigungsbedürftig. Auch können sich private Betreiber*innen im Verhältnis zu den Bewohner*innen nicht auf eine privatautonome Dispositionsfreiheit über ihre Unterkunft aus Art. 14 GG stützen, da es sich bei der Unterbringung um eine hoheitliche Aufgabe handelt.

a) Abgrenzung zwischen Betreiber und Bewohner*innen

Teilweise scheinen die Behörden davon auszugehen, dass der persönliche Schutzbereich des Art. 13 GG lediglich den Leiter:innen der Unterkünfte zusteht, die folglich auch darüber bestimmen könnten, wer die Zimmer in den Unterkünften betreten darf und wer nicht. Wie bereits dargelegt, trifft dies nicht zu. Regelungen in Hausordnungen oder Benutzungssatzungen, etwa über die Inhaberschaft des Hausrechts, sind für die Bestimmung der Wohnungseigenschaft ohne Relevanz.⁷⁹ Finden sich in Hausordnungen etwa Regelungen, wonach Räume der Bewohner*innen in der Ausübung des Hausrechts ohne Anlass betreten werden dürfen, ergibt sich daraus nicht, dass dies mit Art. 13 GG vereinbar wäre.⁸⁰ Insofern ist es verfassungsrechtlich unzutreffend, von einem alleinigen Hausrecht der Betreiber*innen bzw. der Unterbringungsbehörde auszugehen.

Art. 13 Abs. 1 GG schützt in den Schlafräumen sachlich und personal ausschließlich die Bewohner*innen, weshalb sie sich auf ein „exklusives Hausrecht“ für die ihnen zugewiesenen Zimmer berufen können – auch gegenüber der Leitung der Unterkunft.⁸¹ Insofern ist wie bei einer Mietwohnung verfassungsrechtlich die Privatheit der darin lebenden Personen, nicht die Dispositionsbefugnis des Eigentümers oder Leiters

⁷⁸ *Stelkens*, Jura 2010, 363 sieht dies darin begründet, dass die Thematik zahlreiche Kernprobleme des »klassischen« Allgemeinen Verwaltungsrechts berührt.

⁷⁹ *Cremer/Engelmann* (Fn. 57), S. 16; *Weiser*, Asylmagazin 2017, 428 (431); *Hollmann*, Asylmagazin 2003, 6 (7).

⁸⁰ *Cremer/Engelmann* (Fn. 57), S. 16.

⁸¹ Vgl. umfassend das Rechtsgutachten von *Höfling*, „Hausrecht in Heimen“ (Fn. 57), S. 50; ebenso *Dickmann*, Heimrecht, C Rn 138: „Für Wohnräume hat zweifellos einzig der Bewohner ein Hausrecht, bei Doppelzimmern grundsätzlich beide Bewohner gemeinsam“

geschützt. Für Eingriffe in diese räumliche Privatheit bedarf es grundsätzlich des Einverständnisses der Bewohner*innen. Bei mehreren Bewohner*innen eines Raumes ist das Einverständnis aller Berechtigten nötig.⁸² Ein mutmaßliches Einverständnis – beispielsweise durch pauschales Akzeptieren der Hausordnung bei Einzug – reicht hierfür nicht aus, insbesondere angesichts der verpflichtenden Zuweisung zu einer Unterkunft per Verwaltungsakt.⁸³ Ohne ein zumindest konkludentes Einverständnis der Bewohner*innen sind Einschränkungen in diesem Bereich rechtfertigungsbedürftig. Bei gemeinschaftlich genutzten Schlafräumen ist zu beachten, dass alle darin lebenden Personen einen aus Art. 13 Abs. 1 GG folgenden Schutz genießen, so dass gegebenenfalls gegenläufige verfassungsrechtlich geschützte Bedürfnisse im Wege der praktischen Konkordanz zu einem angemessenen und möglichst schonenden Ausgleich gebracht werden müssen.⁸⁴

Damit soll nicht in Abrede gestellt werden, dass bei einer Aufnahmeeinrichtungen die Unterbringungsbehörde bzw. Betreiber*innen grundsätzlich das Hausrecht innehaben – dieses ist jedoch eingeschränkt durch die grundrechtlich garantierten Schutzzräume des Art. 13 Abs. 1 GG.⁸⁵ Fraglich ist nur, ob es sich dabei um ein privates oder öffentlich-rechtliches Hausrecht handelt. Maßgeblich ist hierfür das Nutzungsverhältnis.⁸⁶ Wenn die Unterbringungsbehörde selbst die Unterkunft betreibt, besteht kein Zweifel an der öffentlich-rechtlichen Natur des Hausrechts. Bei privat geführten Unterkünften könnte wie bei öffentlichen Einrichtungen des Kommunalrechts das Nutzungsverhältnis theoretisch privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich ausgestaltet sein.⁸⁷ Vorliegend wird das Unterbringungsverhältnis jedoch nicht durch privatrechtlichen Vertrag zwischen Bewohner*innen und Betreiber*innen, sondern durch Verwaltungsakt in Form des Zuweisungsbescheides begründet. Da somit stets ein öffentlich-rechtliches Nutzungsverhältnis vorliegt, ist auch das von den privaten Betreiber*innen ausgeübte Hausrecht ein öffentlich-rechtliches. Auch diesbezüglich erfolgt eine Zurechnung zur Unterbringungsbehörde als Trägerin der Aufgabe. Infolge ihrer strikten Weisungsbindung haben private Betreiber*innen kein von der Unterbringungsbehörde losgelöstes Hausrecht den Bewohner*innen gegenüber. Zutreffend ist daher unter Punkt I. 2. b.) der sächsischen VwV-Unterbringung geregelt, dass die Heimleitung nur in Abstimmung mit der unteren Unterbringungsbehörde das Hausrecht ausüben kann.⁸⁸

Entscheidend ist jedoch nicht die Frage, in welcher Form die privaten Unterkünfte handeln. Denn selbst bei Wahrnehmung eines privatrechtlichen Hausrechts begrenzen die Grundrechte den Handlungsspielraum für private Betreiber*innen, soweit sie mit der Unterbringung eine hoheitliche Aufgabe erfüllen und damit auch den öffentlich-rechtlichen Bindungen ihres Auftraggebers unterliegen. Die Ausübung des Hausrechts ist dann nicht Ausdruck privatautonomer Eigentümerinteressen, sondern dient der Umsetzung öffentlich-rechtlicher Ziele. Private Betreiber*innen dürfen bei ihrem Tätigwerden deshalb nicht jedwede Interessen verfolgen, wie es private, grundrechtlich

82 Vgl. Jarass in Jarass/Pieroth, GG, Art. 13, Rn. 7)“ Hollmann, Asylmagazin 2003, 6 (8); Roller, VSSR 2001, 335 (341); Gornig, in: Mangoldt/Klein/Starck, Art. 13 Rn. 44; Höfling (Fn. 57), S 41; Kühne, in Sachs, 8. Aufl. 2018, GG Art. 13 Rn. 23.

83 Roller, VSSR 2001, 335 (341).

84 Höfling (Fn. 57), S. 42.; näher dazu unten im Kontext von Besuchsverboten.

85 Bezüglich der Verwaltungs- und Geschäftsräume ist der Betreiber Wohnraumhaber im Sinne von Art 13 Abs. 1 GG, vgl. Weiser, Asylmagazin 2017, 428 (430); Herrmann, ZAR 2017, 201 (203); auf eine grundrechtlich geschützte Position kann sich diese den Bewohner:innen gegenüber jedoch nicht in Ausübung einer hoheitlicher Aufgabe berufen.

86 Engler, Asylmagazin 2019, 94 (97).

87 Engler, Asylmagazin 2019, 94 (97).

88 Ebenso obliegt nach Punkt 2 der Musterhausordnung des SMI für Erstaufnahmeeinrichtungen das Hausrecht der Landesdirektion Sachsen.

geschützte Eigentümer:innen können – sondern allein legitime öffentlich-rechtliche Zwecke.⁸⁹

Private Betreiber*innen verlieren freilich nicht ihre Stellung als Privat- und Grundrechtssubjekt, sie sind nicht im Sinne der *Fraport*-Rechtsprechung des BVerfG als von der öffentlichen Hand beherrschter Teil des Staates anzusehen. Daher verbleiben ihnen auch ihrer privatrechtlichen (Eigentums-)Befugnisse gegenüber dem übrigen Rechtsverkehr, so dass sie entsprechende Einwirkungen „von außen“ auch auf der Grundlage ihres privaten Hausrechts bspw. über §§ 862, 1004 BGB abwehren kann.⁹⁰ Allerdings werden diese dort öffentlich-rechtlich überlagert, wo sie als Verwaltungshelfer in das öffentlich-rechtliche Nutzungsverhältnis zur Erfüllung der hoheitlichen Unterbringungsaufgabe eintreten. Somit bemessen sich sämtliche Regelungen mit Bezug zu den Wohnverhältnissen der Bewohner*innen nach öffentlich-rechtlichen Maßstäben.

Das öffentlich-rechtliche Hausrecht wird nach allgemeiner Ansicht aus der Zuweisung der eigentlichen Verwaltungsaufgabe abgeleitet, die gewohnheitsrechtlich als Annex auch die Berechtigung zur Abwehr von Störungen des ordnungsgemäßen Verwaltungsbetriebes beinhaltet.⁹¹ Damit müssen Maßnahmen und Regelungen, die auf das Hausrecht gestützt sind, zwingend durch den Einrichtungszweck und Rechtsstaatsgebote gerechtfertigt sein.

b) Übertragung auf private Sicherheitsdienste

In der Praxis wird verbreitet das Hausrecht in Unterkünften durch einen privaten Wachschutz ausgeübt. Dabei werden nicht nur ausführende Aufgaben wie ein reiner Gebäudeschutz auf private Sicherheitsdienste übertragen, sondern häufig auch eingriffsintensive Maßnahmen wie Taschen- und Zimmerkontrollen.⁹² Vielfach ist zu beobachten, dass private Sicherheitsdienste in ihrer Tätigkeit von größeren Freiheiten und weniger starren Bindungen an gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen ausgehen und mit ihrem immer üblicher werdenden Einsatz nicht nur in Aufnahmeeinrichtungen rechtliche Befugnisse zu verschwimmen scheinen.⁹³

Maßgeblich für die Befugnisse privatrechtlich beauftragter Sicherheitsdienste ist § 34 a Abs. 5 GewO. Danach können sie sich bei ihren Bewachungstätigkeiten gegenüber Dritten nur auf die Rechte berufen, die Jedermann als Notwehr-, Notstand- oder Selbsthilferechte zustehen oder die ihnen von ihren Auftraggeber*innen als Selbsthilferechte vertraglich übertragen wurden.⁹⁴ Hierbei haben sie den Grundsatz der Erforderlichkeit zu beachten. Dadurch entsteht der sich in der Praxis vielfach bestätigende Eindruck, dass die Handlungen des Sicherheitspersonal vergleichsweise wenigen Einschränkungen unterliegen.⁹⁵

89 *Ernst*, NVwZ 2015, 333 (335).

90 *Stelkens*, Jura 2010, 363 (364) mit dem Beispiel der Einwirkung auf das Grundstück durch Stoffe/ Gestank; hier sind kaum besondere öffentlich-rechtliche Bindungen bei Durchsetzung privatrechtlicher Abwehransprüche vorstellbar.

91 Siehe nur *Stelkens*, Jura 2010, 363 (367) mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

92 Vgl. umfassend zu privaten Sicherheitsdiensten in Geflüchtetenunterkünften *Engler*, Asylmagazin 2019, 94 ff.

93 *Engler*, Asylmagazin 2018, 154 (156 f.).

94 Die zudem mögliche gesetzliche Übertragung von Befugnissen spielt vorliegend keine Rolle, da in den hier interessierenden Konstellationen keine Beleihungen vorkommen.

95 *Engler*, Asylmagazin 2018, 154 (157) m.w.N.

Dies ist rechtlich nicht zutreffend. Die Befugnisse des Wachpersonals können nicht weiter gehen, als jene der Auftraggeber*innen und unterliegen mithin denselben Beschränkungen. Auch der private Sicherheitsdienst hat somit die öffentlich-rechtlichen Maßgaben zu beachten, welche für die hoheitliche Aufgabe der Unterbringung von Geflüchteten gelten – und zwar unabhängig davon, ob er unmittelbar von der Unterbringungsbehörde oder privaten Betreiber*innen beauftragt ist.

Konkrete Beschränkungen ergeben sich zum einen bei Durchsetzung eines öffentlich-rechtlichen Hausrechts. In diesem Fall können sich die Sicherheitsdienste nicht auf weitergehende private Jedermann-Rechte aus z.B. § 229 BGB berufen, da auch die Behörde bei Ausübung ihres Hausrechts kein Wahlrecht zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht hat.⁹⁶ Entsprechend gilt dies auch für private Sicherheitsdienste als weisungsgebundene Verwaltungshelfer bei der Umsetzung der öffentlich-rechtlichen Maßnahmen.⁹⁷ Zudem wäre auch bei Wahrnehmung privater Jedermann-Rechte grundsätzlich nötig, dass staatliche Hilfe nicht rechtzeitig erlangt werden kann.⁹⁸

Zum anderen gelten auch hier die obigen Grundsätze: Wie der private Betreiber der Unterkunft wird auch das private Sicherheitspersonal nur vertraglich nachgelagert zur Erfüllung der staatlichen Unterbringungsaufgabe eingesetzt. Entsprechend ist nicht nur das Hausrecht des Betreibers durch öffentlich-rechtliche Bindungen begrenzt, sondern auch die Ausübung dieses übertragenen Hausrechts durch private Sicherheitsdienste. Dieses kann logischerweise nicht weitergehen, als das originäre Hausrecht des Auftraggebers selbst. Damit ist auch hier die Begrenzung jedes staatlichen Handelns durch die Grundrechte zu beachten. Dies gilt an erster Stelle gegenüber den Bewohner*innen, aber auch z.B. gegenüber Besucher*innen. Alle Eingriffe sind rechtfertigungsbedürftig. Daher gilt für private Sicherheitsdienste, die für einen grundrechtsgebundenen Auftraggeber tätig werden, entgegen § 34 a Abs. 5 S. 2 GewO nicht der Grundsatz der Erforderlichkeit, sondern das weitergehende Verhältnismäßigkeitsgebot.⁹⁹

Zudem ist zu beachten, dass sie als weisungsgebundene Verwaltungshelfer keine eigenen hoheitlichen Befugnisse inne haben. Damit sind sie beschränkt auf rein ausführende Aufgaben ohne großen Ermessensspielraum. Während sich ein reiner Gebäudeschutz hiermit ohne weiteres vereinbaren lässt, üben die privaten Sicherheitsdienste in vielen Unterkünften auch eingriffs- und rechtfertigungsintensive Maßnahmen wie Zimmer- oder Taschenkontrollen aus. Insbesondere vor dem Hintergrund des hohen Schutzniveaus von Art. 13 GG und der verstärkten Eingriffsintensität aufgrund der gesetzlichen Wohnpflicht der Bewohner*innen verlässt diese Praxis ohne eine gesetzliche Beleihung den Bereich der zulässigen Hilfsaufgaben.¹⁰⁰ Sobald die Tätigkeit der privaten Sicherheitsdienste über rein ausführende Aufgaben wie den Gebäudeschutz hinausgeht, bewegen sie sich in einem verfassungsrechtlich bedenklichen Bereich.

Das Prinzip der Rechtmäßigkeit der Verwaltung nach Art. 20 Abs. 3 GG muss nicht nur die Unterbringungsbehörde sowohl bei der unmittelbaren Beauftragung von privaten Sicherheitsdiensten, als auch bei deren Beauftragung durch private Betreiber im Wege

96 *Stelkens*, Jura 2010, 363 (367) m.w.N.; dies gilt jedenfalls gegenüber allen NutzerInnen und Besucher:innen eines Gebäudes; die Abwehr der wirtschaftlichen Nutzung oder rein grundstückbezogener Eingriffe von „außen“ in das behördliche Gebäude kann auch zivilrechtlich erfolgen.

97 *Ernst*, NVwZ 2015, 333 (337).

98 *Ernst*, NVwZ 2015, 333 (336).

99 *Ernst*, NVwZ 2015, 333 (336) m.w.N.

100 *Engler*, Asylmagazin 2019, 94 (97).

der Verwaltungshilfe einhalten. Dazu gehört insbesondere die Ausgestaltung und Kontrolle der Hausordnung auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht und eine klare Eingrenzung der Befugnisse des privaten Personals zu deren Durchsetzung. Gleichzeitig trifft auch die privaten Sicherheitsdienste eine gewerberechtliche Pflicht zur Überprüfung ihrer Befugnisse. So kann sich die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden nach § 34 a GewO nicht nur aus einem wiederholten Überschreiten der Befugnisse des Sicherheitspersonals ergeben, sondern auch aus der vertraglichen Verpflichtung zur Umsetzung einer Hausordnung, die in rechtswidriger Weise grundrechtsgeschütztes Verhalten pauschal verbietet und mit hausrechtlichen Maßnahmen sanktionieren will.¹⁰¹ Insbesondere da die Bewachung von Geflüchtetenunterkünften gesetzlich als besonders sensibler Bereich mit entsprechend erforderlicher Sachkunde definiert wurde.¹⁰²

Insgesamt ist zu konstatieren, dass private Sicherheitsdienste, die wie hier als Verwaltungshelfer für grundrechtsgebundene Auftraggeber tätig werden, sich in einer rechtlich prekären Situation befinden. Sie haben weniger Befugnisse als staatliche (Sicherheits-)Behörden und gleichzeitig mehr Einschränkungen zu beachten, als bei einer Beauftragung durch privatautonom Handelnde. Denn Maßnahmen, die vom Sicherheitspersonal gegenüber vermeintlichen Störern getroffen werden, aber gegen öffentlich-rechtliche Bindungen verstoßen, sind regelmäßig nicht gerechtfertigt. Dies führt zu einer potentiellen Strafbarkeit des privaten Wachschatzes, da sie weder Amtsträger*innen noch ihre Handlungen hoheitlicher Natur sind und ihnen somit die geringere Prüfdichte des strafrechtlichen Rechtmäßigkeitsbegriff nicht zugutekommt.¹⁰³

Zusammenfassung

- *Das behördliche Hausrecht ist eingeschränkt durch die Unverletzlichkeit der den Bewohner:innen zugewiesenen Räume*
- *Regelungen in Hausordnungen sind als Eingriffe stets verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig*
- *private Betreiber:innen unterliegen den gleichen Einschränkungen und haben kein privatautonomes Hausrecht gegenüber den Bewohner:innen*
- *private Betreiber:innen haben keine eigenen hoheitlichen Befugnisse und sind auf weisungsgebundene Aufgaben ohne großen Ermessensspielraum beschränkt*
- *Die Befugnisse privater Sicherheitsdienste sind durch die öffentlich-rechtlichen Bindungen ihrer Auftraggeber:innen stark eingeschränkt und ihr umfassender Einsatz rechtlich prekär*

2.) Zimmerkontrollen bzw. Durchsuchungen

Hausordnungen und Benutzungssatzungen von Unterkünften enthalten fast immer das Recht, die Zimmer der Bewohner:innen zu betreten.¹⁰⁴ Das Betreten, Kontrollieren und Durchsuchen von Privaträumen der Bewohner*innen stellt einen Eingriff in Art. 13 Abs. 1

¹⁰¹ Ernst, NVwZ 2015, 333 (337 f.) m.w.N.

¹⁰² Siehe Gesetzesbegründung (BT-Drs. 18/8558, 15) zur Schaffung des § 34 a Abs. 1a, S.2 Nr.4 GewO.

¹⁰³ Ernst, NVwZ 2015, 333 (337); dies hat (abgesehen von Irrtumskonstellationen) die Rechtswidrigkeit der Handlungen des Sicherheitspersonals zur Folge, was eine potentielle Strafbarkeit und entsprechende Gegenrechte der vermeintlichen Störer begründet.

GG dar. Aus der Unverletzlichkeit der Wohnung folgt das Verbot, gegen den Willen der Wohnungsinhaber in diese einzudringen oder darin zu verweilen.¹⁰⁵ Da Wohnungsinhaber*in die Bewohner*innen selbst sind, ist das Betreten von Privaträumen in Aufnahmeeinrichtungen grundsätzlich nur mit der Einwilligung der Bewohner*innen zulässig. Zwar ist der Schutz von Art. 13 Abs. 1 GG nicht vorbehaltlos, Eingriffe können jedoch nur unter den engen Voraussetzungen der qualifizierten Schrankenregelung in den Absätzen 2 – 7 gerechtfertigt sein. Maßgeblich sind hier die Regelungen für Durchsuchungen in Art. 13 Abs. 2 GG und sonstige Eingriffen in Art. 13 Abs. 7 GG.¹⁰⁶

a) Durchsuchung von Räumen

Nach Art. 13 Abs. 2 GG bedürfen Durchsuchungen von Wohnräumen einer vorherigen richterlichen Anordnung. Eine Durchsuchung ist nach ständiger Rechtsprechung eine ziel- und zweckgerichtete Suche, um etwas aufzuspüren, was die Inhaber*innen der Wohnung von sich aus nicht offen legen oder herausgeben wollen.¹⁰⁷ Alles, was sich innerhalb räumlich geschützten Sphäre befindet, ist per Richtervorbehalt vor dem Zugriff des nachspähenden Staates geschützt, wenn nicht umgekehrt die Berechtigten ihr den Schutz entzieht.¹⁰⁸ Diese Definition ist nicht auf strafprozessuale Durchsuchungsmaßnahmen beschränkt, sondern gilt rechtsgebietsunabhängig gleichermaßen im Polizei- und Vollstreckungsrecht.¹⁰⁹ Auf den Zweck oder Gegenstand der Untersuchung kommt es dabei nicht an. Entsprechend hat das OVG Hamburg im Jahr 2020 die Rechtsprechungslinie bestätigt und ausführlich begründet, dass das Betreten von Privaträumen in einer Gemeinschaftsunterkunft zum Zweck der Abschiebung von Bewohner*innen eine Durchsuchung darstellt, die einer vorherigen richterlichen Anordnung bedarf.¹¹⁰ Denn eine solche Maßnahme erschöpfe sich nicht in einem reinen Betreten der Wohnung, sondern erfordere eine weiteres Umschauen, dessen Umfang vor Öffnen der Türe nicht antizipiert werden könne.¹¹¹

Nach diesen Maßstäben sind Durchsuchungen von Wohnräumen in Aufnahmeeinrichtungen durch Beschäftigte des Wohnheims verfassungsrechtlich ausnahmslos untersagt. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um private oder öffentliche Betreiber*innen handelt oder ob ein dringender Verdacht besteht, dass sich dort z.B. verbotene Gegenstände oder Betäubungsmittel befinden. Nötig ist hierfür stets eine richterliche Anordnung.

Zwar kann bei Gefahr im Verzug die Anordnungscompetenz nach Art. 13 Abs. 2 GG ausnahmsweise auf andere, gesetzlich festgelegte Organe übergehen.¹¹² Unabhängig davon, dass entsprechende Regelungen der StPO und Polizeigesetze als Ausnahmen vom

104 Vgl. § 6 Abs. 8 und 9 Nutzungssatzung Stadt Leipzig (lediglich Beachtung der Nachtruhe); § 5 Abs. 7 Nutzungssatzung Stadt Chemnitz (jederzeit, auch unangekündigt); § 9 Abs. 2 Nutzungssatzung Landeshauptstadt Dresden (jederzeit, Sozialamt auch ohne vorherige Ankündigung, private Dritte nur bei Gefahr im Verzug); Punkt 3.2 der sächsischen Musterhausordnung für Erstaufnahmeeinrichtungen (jederzeit betreten, Zimmerkontrollen bei dringenden Gefahren).

105 Vgl. *BVerfG*, Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 – Rn. 141.

106 Neben diesen bundesrechtlich geregelten Eingriffsbefugnissen können abweichende Regelungen in den Landesgrundrechten bestehen, vgl. *Gornig*, in: Mangoldt/Klein/Starck, Art. 13 Rn. 58; Art 30 SächsVerf ist bezüglich der hier interessierenden Garantien jedoch identisch mit Art. 13 GG.

107 Grundlegend *BVerwG*, Urteil vom 6. 9. 1974 - I C 17/73.

108 *Berger*, in: Münch/Kunig/Kunig, 7. Aufl. 2021, GG Art. 13 Rn. 40.

109 Vgl. *Gornig*, in: Mangoldt/Klein/Starck, Art. 13 Rn. 60 und *BVerfG*, Beschluss vom 03.04.1979 - 1 BvR 994/76

110 *OVG Hamburg*, Urteil vom 18. August 2020 – 4 Bf 160/19 –, Rn. 33 f., juris mit vielen weiteren Nachweisen.

111 Zuletzt auch *VG Düsseldorf*, Beschluss vom 04. März 2021 – 27 I 11/21 –, Rn. 42, juris; umfassend zu dieser aktuellen Thematik im Aufenthaltsrecht *Franke/Kerkemeyer*, NVwZ 2020, 760-765.

112 Nötig ist hierzu ein formelles Gesetz.

verfassungsrechtlichen Richtervorbehalt eng auszulegen sind,¹¹³ gehören Betreiber*innen von Unterkünften jedenfalls nicht zu den gesetzlich festgelegten Organen, die eine Durchsuchung anordnen können.

Eine diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen entgegenlaufende pauschale Durchsuchungserlaubnis kann weder durch Hausordnung noch durch Nutzungssatzung festgelegt werden. Insbesondere kann auch nicht aus dem allgemeinen Akzeptieren der Hausordnung bei Einzug auf ein generelles Einverständnis der Bewohner*innen mit Durchsuchungen geschlossen werden. Während ein solches mutmaßliches Einverständnis bereits generell nicht ausreicht, gilt dies erst Recht für den Fall der hoheitlichen Zuweisung zu einer Unterkunft.

b) Betreten der Räume

Geringere Anforderungen gelten für ein reines Betreten und Besichtigen von Wohnräumen. Liegt tatbestandsmäßig keine Durchsuchung im Sinne von Art. 13 Abs. 2 GG vor, bemisst sich die Verfassungsmäßigkeit eines sonstigen Eingriffes an den Voraussetzungen von Art. 13 Abs. 7 GG. Danach ist ein Eingriff nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder Lebensgefahr für einzelne Personen verfassungsunmittelbar zulässig (Alternative 1) oder aufgrund eines Gesetzes zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Alternative 2). Gemeingefahren sind lebensgefährlich Bedrohungen für die Allgemeinheit, wie beispielsweise Brandgefahren. Der qualifizierte Gesetzesvorbehalt in Alternative 2 umfasst hingegen mit den polizeirechtlichen Begriffen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung den Schutz der Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates.

Eine bloße Gefährdung der öffentlichen Sicherheit im polizeirechtlichen Sinne genügt jedoch nicht, da qualifizierend eine dringende Gefahr erforderlich ist. Nach überwiegender Ansicht bezieht sich diese Dringlichkeit nicht auf die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, sondern auf den Umfang des drohenden Schadens.¹¹⁴ Nötig ist somit ein drohendes erhebliches Schadensausmaß, das regelmäßig die Gefährdung eines besonders wichtigen Rechtsgutes voraussetzt.¹¹⁵ Die in Art. 13 Abs. 7 GG angeführten Regelbeispiele sind zur Konkretisierung nur bedingt geeignet.¹¹⁶ Die rein zeitliche Nähe eines unmittelbar bevorstehenden Ereignisses reicht jedenfalls nicht aus. In der Literatur wird der Begriff der dringenden Gefahr teilweise als spezifische Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verstanden, die eine umfassende Prüfung mit gesteigerten Anforderungen erfordert.¹¹⁷

Die Formulierung „aufgrund eines Gesetzes“ verlangt das Vorliegen eines Parlamentsgesetzes oder einer Rechtsnorm, die aufgrund eines hinreichend bestimmten Parlamentsgesetzes erlassen worden ist.¹¹⁸ Für Eingriffe in Wohnräume fordert das BVerfG ausdrücklich eine spezifische gesetzliche Ermächtigung.¹¹⁹ Dies folge aus der

113 Umfassend hierzu *BVerfG*, Beschluss vom 16.6.2015 – 2 BvR 2718/10 u.a.

114 Siehe nur *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, 16. Aufl. 2020, GG Art. 13 Rn. 37.

115 Vgl. *Gornig*: in *Mangoldt/Klein/Starck*, Art. 13 Rn. 124; *Berger* in: *Münch/Kunig/Kunig*, Art. 13 Rn. 78.

116 Die Beispiele – Behebung der Raumnot, Bekämpfung von Seuchengefahr, Jugendschutz – lassen kein gemeinsames Schutzinteresse erkennen und sind deutlich (nachkriegs-)zeitgeprägt, vgl. *Berger* in: *Münch/Kunig/Kunig*, Art. 13 Rn. 75 und 80 ff.

117 Vgl. *Papier* in: *Maunz/Dürig* 92. EL 2020, GG Art. 13 Rn. 128.

118 *Gornig*, in: *Mangoldt/Klein/Starck*, Art. 13 Rn. 167; teilweise wird auch nur ein formelles Parlamentsgesetz als ausreichend angesehen, vgl. *Roller*, *VSSR* 2001, 335 (342).

119 *BVerfG*, Beschluss vom 16. März 2018 – 2 BvR 253/18 –, Rn. 20 ff, juris.

beschränkenden Funktion des qualifizierten Gesetzesvorbehalt von Art. 13 Abs. 7 GG und dem dahinterstehenden Gebot zur unbedingten Achtung der Privatsphäre des Bürgers.

Vor diesem Hintergrund sind pauschale Betretungsrechte in Hausordnungen und Nutzungssatzungen für Wohnräume in Aufnahmeeinrichtungen verfassungsrechtlich ausgeschlossen und rechtswidrig. Eine solche Regelung ist mit Art. 13 Abs. 7 GG nicht zu vereinbaren. Denn zum einen sind die Betretungsrechte nicht an das Vorliegen einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige eingrenzende Tatbestandsvoraussetzungen geknüpft. Auch die teilweise anzutreffende Eingrenzung, dass private Mitarbeiter*innen Zimmer nur bei „Gefahr im Verzug“ betreten können, ist rechtlich nicht haltbar.¹²⁰

Zum anderen fehlt es auch an einer spezifische gesetzliche Ermächtigung. Soweit diese überhaupt durch Nutzungssatzung möglich ist, wäre ein hinreichend bestimmtes Parlamentsgesetz nötig, welche entsprechende Eingriffe dezidiert gestattet und die nähere Ausgestaltung dem Satzungsgeber überlässt. Auf die allgemeine Satzungsautonomie von Selbstverwaltungskörperschaften kann ein Eingriff in das Grundrecht aus Art. 13 GG nicht gestützt werden.¹²¹ Mangels näherer Bestimmungen scheidet auch die pauschale Ermächtigung zum Erlass von Nutzungssatzungen in § 3 Abs. 4 SächsFlüAG als gesetzliche Ermächtigung im Sinne von Art. 13 Abs. 7 GG aus.¹²² Erst Recht gilt dies für einfache Hausordnungen auf Grundlage des behördlichen Hausrechts. Ohne eine gesetzliche Ermächtigung sind nach Art. 13 Abs. 7 GG nur Eingriffe bei konkreter Lebensgefahr für einzelne Personen oder einer Gemeingefahr möglich.

Soweit überhaupt Einschränkungen für Betretungsrechte in den Nutzungssatzungen enthalten sind, die auf ein Bewusstsein grundrechtlich geschützter Räume auf Seiten der Normgeber hindeuten, können allenfalls Anleihen an die Rechtsprechung des BVerfG zu den erleichterten Eingriffsmöglichkeiten in Geschäfts- und Betriebsräume erkannt werden. Nach dieser Rechtsprechung ist das Betreten von Betriebsräumen bereits dann mit Art. 13 GG vereinbar, wenn es einem erlaubten Zweck dient, auf einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage geschieht und auf Zeiten beschränkt ist, in denen die Räume normalerweise für die jeweilige geschäftliche oder betriebliche Nutzung zur Verfügung stehen.¹²³ Diese Standards gelten jedoch nicht für Räume, die zu Wohnzwecken genutzt werden.¹²⁴

Das Betreten von Wohnräumen ohne die Einwilligung der Bewohner*innen kann nur zur Verhütung einer dringenden Gefahr geschehen. Nicht ausreichend ist hierfür die allgemeine Kontrolle der Sauberkeit der Unterkunft oder nicht näher konkretisierte Sicherheitsgründe, wie eine allgemeine Brandprävention. Weder kann der Sauberkeitsgrad eines Wohnraums als solcher z.B. die Gefahr der Verbreitung übertragbarer Krankheiten begründen, noch lässt sich aus der Verkehrssicherungs- und Obhutspflicht der Betreiber*innen ein allgemeines Recht zu regelmäßigen Zimmerkontrollen ableiten.¹²⁵ Ebenfalls ausgeschlossen ist ein Betreten und Besichtigen

120 So z.B. in § 9 Abs. 2 Nutzungssatzung Landeshauptstadt Dresden; denn notwendig ist eine dringende Gefahr und nicht nur die temporale Qualifikation einer Gefahr im Verzug.

121 Vgl. nur *VGH München*, Beschluss vom 04.02.1997 - 4 CS 96.3560; *VGH Mannheim*, Beschluss vom 15.12.1992 - 10 S 305/92; *OVG Koblenz*, Urteil vom 08-03-1994 - 7 C 11302/93.

122 Dieser ermächtigt die Landkreise und Kreisfreien Städte dazu, „die Benutzung der Unterbringungseinrichtungen durch Satzung regeln“ und geht damit nicht über die allgemeine Satzungsautonomie in § 4 Abs. 1 S. 1 SächsGemO hinaus.

123 *BVerfG*, Beschluss vom 13. Oktober 1971 – 1 BvR 280/66 – Rn. 53.

124 Vgl. ausführlich *Roller*, VSSR 2001, 335 (341 und 347 ff.) zur vergleichbaren Situation von Betretungsrechten für Pflegeheime in § 114 Abs. 2 SGB XI (a.F.), jetzt § 114a Abs. 2 SGB XI.

125 *Lederer*, „Grundrechte für Geflüchtete in Gemeinschaftsunterkünften“ ADB Brandenburg, 2018, S. 11.

der Wohnräume zur bloßen Überprüfung der Anwesenheit und des Aufenthalts der Bewohner*innen.¹²⁶ Nötig sind vielmehr konkrete objektive Anhaltspunkte für drohende erhebliche Schäden.

Zudem ist die Verhältnismäßigkeit im Einzelfall zu wahren. Dies erfordert neben dem Überwiegen des gefährdeten Rechtsguts auch eine Einbeziehung der Rechte der anderen Bewohner*innen. Darüber hinaus ist als milderer Mittel immer zunächst zu versuchen, den Raum mit Ankündigung und Einwilligung der Bewohner*innen zu betreten. Im Fall eines Betretens in Abwesenheit der Bewohner*innen sind diese nachträglich über die Maßnahme zu informieren.

Zusammenfassung

- *Durchsuchungen von Räumen bedürfen einer vorherigen richterlichen Anordnung*
- *Das Betreten ohne das Einverständnis der Bewohner*innen ist nur zur Verhütung einer dringenden Gefahr gestattet*
- *Pauschale Betretungsrechte in Hausordnungen oder Kontrollen ohne zwingenden Anlass sind verfassungsrechtlich unzulässig*
- *keine ausreichenden Gründe sind insbesondere Anwesenheits-, Sauberkeits- oder sonstige Routinekontrollen*

3.) Hausverbote

Hausverbote sind ein in der Praxis häufig anzutreffendes Instrument der Ausübung des Hausrechts und können sich sowohl gegen Bewohner*innen als auch Besucher*innen richten.¹²⁷ Oft sind die Voraussetzungen für die Verhängung eines Hausverbots nicht in Hausordnungen geregelt, sondern werden von den Betreiber*innen recht frei gehandhabt. Im Gegensatz dazu sieht beispielsweise die Sächsische Musterhausordnung für Erstaufnahmeeinrichtungen explizit die Verhängung von zeitlich befristeten Hausverboten bei Verstößen gegen die Hausordnung vor und präzisiert die Vorgaben mit einem entsprechendem Sanktionskatalog.¹²⁸

Soll die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen geklärt werden, müssen zunächst die tatbestandlichen Voraussetzungen und Begrenzungen des Hausverbots im Verwaltungsrecht beleuchtet werden. Ebenso wenig wie das behördliche Hausrecht ist auch das hierauf fußende behördliche Hausverbot in der Rechtswissenschaft in seinen dogmatischen Grundlagen und tatbestandlichen Grenzen geklärt und klar umrissen. Ohne zu tief in akademische Diskussionen einzusteigen lässt sich jedoch die Abgrenzung von öffentlichem und privatrechtlichem Hausverbot klären: Spricht eine Behörde ein Hausverbot aus, so ist dieses dem öffentlichen Recht zuzurechnen, wenn es zum Zweck der Aufrechterhaltung des ordnungsgemäßen Verwaltungsbetriebs erlassen wurde. Maßgeblich ist somit der Zweck des Hausverbots, nicht die Natur des Besuchs oder des zugrundeliegenden Rechtsverhältnisses.

¹²⁶ Vgl. VG Saarlouis, Beschluss vom 27.01.2017 – 3 L 18/17.

¹²⁷ Hierzu ausführlich Engler, Asylmagazin 2018, 154 ff.

¹²⁸ Vgl. Anlage zur Antwort im Sächsischen Landtag, Drs.-Nr.: 6/16060, S. 7 und 8.

Die hier interessierenden Hausverbote in Aufnahmeeinrichtungen – sowohl gegenüber Bewohner*innen wie Besucher*innen – werden allesamt zum Zweck der Vermeidung von Störungen des Zusammenlebens im Rahmen der Unterbringung erlassen. Da es sich bei der Unterbringung um eine hoheitliche Aufgabe handelt, sind folglich auch die Hausverbote in Aufnahmeeinrichtungen grundsätzlich dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Auf das zugrundeliegende öffentlich-rechtliche Nutzungsverhältnis kommt es hierbei nicht entscheidend an. Allerdings führt dieses zusammen mit der hoheitlichen Natur der Unterbringung zu einer klaren Begrenzung der Befugnisse von privaten Betreiber*innen: in ihrer Funktion als Verwaltungshelfer können sie nicht einfach auf in ihren Belieben stehende privatrechtliche Hausverbote zurückgreifen, sondern sind im Rahmen der Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgabe auch an die öffentlich-rechtlichen Vorgaben gebunden.

Diese Vorgaben sind zwar gesetzlich nicht festgeschrieben, aber gewohnheitsrechtlich anerkannt. Nach herrschender Meinung sind behördliche Hausverbote ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung zulässig, da es dem Hoheitsträger möglich sein müsse, die Zweckbestimmung der im Verwaltungsgebrauch stehenden Gebäude und Räumlichkeiten zu wahren und Störungen des Dienstbetriebs abzuwehren.¹²⁹ Ausnahmsweise folgt das Hausrecht und damit die Befugnis zum Erlass von Hausverboten somit als Annex aus der Sachkompetenz zur Erfüllung der Verwaltungsaufgabe.

Deshalb setzt die Ausübung des öffentlich-rechtlichen Hausrechts tatbestandlich eine nachhaltige Störung des Dienstbetriebes voraus.¹³⁰ Der maßgebliche Dienstbetrieb richtet sich dabei nach dem Widmungszweck der jeweiligen öffentlichen Einrichtung oder Behörde.¹³¹ Ein Verwaltungsgebäude mit starkem Publikumsverkehr rechtfertigt andere Maßnahmen als der Betrieb einer Stadthalle, eines kommunalen Schwimmbades oder einer Obdachlosenunterkunft. Maßgeblich für Hausverbote in Aufnahmeeinrichtungen ist somit der Zweck der Unterbringung, bei dem das Zusammenleben und Wohnen von verschiedenen Personen auf engem Raum über einen Zeitraum von mehreren Monaten bis Jahren möglichst konfliktfrei organisiert werden muss. Hierbei gilt es in besonderer gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung die unterschiedlichen Bedürfnisse in Privat- und Sozialsphäre zu schützen und zu garantieren. Einschränkende Maßnahmen können in diesem Verhältnis sowohl zum Schutz von beeinträchtigten oder bedrohten Bewohner*innen als auch Mitarbeiter*innen der Unterkunft erfolgen.

Jedoch erfordert der präventive Charakter des Hausverbots zwingend, dass auch in Zukunft wieder mit Störungen zu rechnen ist.¹³² Erforderlich ist dementsprechend als Tatsachengrundlage eine nachhaltige Störung des Hausfriedens in vorangegangener Zeit, als Prognose eine zu erwartende Wiederholung derartiger Störungen und als Mittel die notwendige Begegnung mit einem Hausverbot.¹³³

Die hierbei anzustellende Prognose bemisst sich nach den allgemeinen Grundsätzen des Ordnungsrechts, so dass nach verständiger, auf allgemeiner Lebenserfahrung beruhender Beurteilung eine erneute Störung droht. Der anzulegende Wahrscheinlichkeitsmaßstab hängt von der Schwere des zu erwartenden Schadens ab. Zudem erfordert auch das Tatbestandsmerkmal der nachhaltigen Störung eine gewisse

¹²⁹ Siehe nur jüngst umfassend *Kalscheuer/Jacobsen*, NVwZ 2020, 370 (372).

¹³⁰ Vgl. nur *OVG Saarlouis*, Beschluss vom 05.09.2012 - 3 B 232/12; *OVG Lüneburg*, Beschluss vom 14.07.2010 - 2 ME 167/10.

¹³¹ *LSG Sachsen*, Urteil vom 13.08.2015 – L 3 AS 708/15.

¹³² *Kalscheuer/Jacobsen*, NVwZ 2020, 370 (373).

¹³³ *VG Osnabrück*, Beschluss vom 04. Mai 2012 – 6 B 44/12 –, Rn. 24, juris.

Intensität der Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen Verwaltungsabläufe. Denn eine Behörde muss grundsätzlich auch mit unliebsamen oder aus ihrer Sicht schwierigen Personen zurechtkommen. Nötig ist somit eine beachtliche, d.h. mehr als nur leichte oder vorübergehende Beeinträchtigung des Verwaltungsbetriebs, die gleichsam die Besorgnis rechtfertigt, dass auch zukünftig mit gravierenden Beeinträchtigungen zu rechnen ist.¹³⁴

Liegen diese Tatbestandsvoraussetzungen vor, muss ein behördliches Hausverbot zudem ermessensfehlerfrei verhängt werden. Hier sind insbesondere die Grundrechte und damit der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als äußere Grenze des Ermessens zu beachten. Das Hausverbot muss folglich einen legitimen Zweck verfolgen und hierzu geeignet, erforderlich und angemessen sein. Zwar kommt es dabei primär auf die Umstände des Einzelfalls an, jedoch lassen sich zu Hausverboten in Aufnahmeeinrichtungen auch einige allgemeine Aussagen festhalten.

Sowohl tatbestandlich als auch im Rahmen der Verhältnismäßigkeit kann legitimes Ziel eines Hausverbots in Aufnahmeeinrichtungen nur die Vermeidung zukünftiger Störungen sein. Eine reine Sanktionierung vergangenen Verhaltens ist auf dieser Grundlage nicht möglich.¹³⁵ Vor diesem Hintergrund sind die Regelungen in der Sächsischen Musterhausordnung für Erstaufnahmeeinrichtungen unter Punkt 5 („Verstöße gegen die Hausordnung“) und der anliegende Sanktionskatalog schlicht rechtswidrig. Ihnen liegt eine Vorstellung des Hausrechts und der Befugnis zum Erlass von Hausverboten zugrunde, die mit den maßgeblichen rechtlichen Wertungen nicht zu vereinbaren ist. Denn bereits im Ansatz zielt das Hausverbot nicht auf eine Vermeidung künftiger Störungen, sondern wird *expressis verbis* als Sanktion für erfolgte Verstöße angeordnet.

So zieht das Rauchen oder Verunreinigungen zwei Stunden Hausverbot nach sich, eine Beteiligung an körperlichen Auseinandersetzungen vier Stunden und der Verstoß gegen das Alkoholverbot (Besitz oder Konsum) zwei bis vier Stunden – versehen mit dem Hinweis, dass die betroffene Person nach vier Stunden aus „Eigen- und Fremdschutz“ der Polizei zu übergeben ist, falls keine deutliche Abnahme des Rauschzustandes festzustellen ist.¹³⁶ Sowohl die tatbestandlichen Verhaltensweisen als auch die Dauer der Hausverbots machen deutlich, dass hiermit nicht erneute Störungen präventiv verhindert, sondern ausschließlich unerwünschte Verhaltensweisen sanktioniert werden.¹³⁷ Zwar soll ein solches Sanktionssystem dergestalt auf die regelungsunterworfenen Personen einwirken, dass künftige Verstöße möglichst unterbleiben. Dies ist jedoch spezial- und generalpräventive Zweck einer jeden Sanktion und knüpft nicht an drohende erneute Störungen in der Zukunft an.

Neben einer solch ersichtlich rechtswidrigen Zweckverfolgung lassen sich weitere allgemeine Prämissen für Hausverbote in Aufnahmeeinrichtungen identifizieren. Denn diese unterscheiden sich maßgeblich von Hausverboten in öffentlich zugänglichen Verwaltungsgebäuden mit Publikumsverkehr. Der Zugangsanspruch der Bewohner*innen einer Unterkunft folgt nicht aus der allgemeinen Zugänglichkeit und damit einem gesetzlichen Anspruch im Rahmen des Verwaltungsbetriebes, sondern aus einem Zulassungs-Verwaltungsakt in Form des Zuweisungsbescheides. Dieser begründet nicht nur das öffentlich-rechtliche Nutzungsverhältnis, sondern auch einen individuellen Zugangsanspruch zu der jeweiligen Unterkunft. Soll wegen störenden Verhaltens für die

¹³⁴ VG München, Beschluss vom 14.02.2017 – M 10 S 16.4797, Rn. 16.

¹³⁵ Vgl. VG Berlin, Urteil vom 18. 6. 2001 - 27 A 344/00.

¹³⁶ Unabhängig von den hier interessierenden Regelungen des Hausverbotes fragt sich, wie aus einem vierstündigen Rauschzustand eine generelle Polizeipflichtigkeit wegen Eigen- oder Fremdgefährdung abgeleitet werden kann.

¹³⁷ Deutlich wird dies auch daran, dass eine wiederholte Störung nicht Voraussetzung für das Hausverbot ist, sondern dieses zeitlich verdoppeln kann.

Zukunft gerade dieser Zutritt versagt werden, müsste folgerichtig zunächst dieser Verwaltungsakt aufgehoben werden.¹³⁸ Notwendig wäre damit ein Widerruf nach § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG, wenn bestimmte Verhaltensweisen der Betroffenen als nachträglich eingetretene Tatsachen eine Versagung im öffentlichen Interesse rechtfertigen können.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Bewohner*innen einen grundrechtlich geschützten Anspruch auf Zugang zu ihrer Unterkunft haben. Dieser umfasst nicht nur den aus dem soziokulturellen Existenzminimum folgenden Anspruch, überhaupt untergebracht zu werden.¹³⁹ Sondern aus Art. 13 Abs. 1 GG folgt auch der Anspruch, aus der bezogenen Unterkunft nicht ohne Weiteres verwiesen zu werden. Die Wohnung kann als grundrechtlich besonders geschützter Bereich nicht beliebig entzogen und durch eine andere Unterkunft substituiert werden. Entsprechende Schutzverpflichtung folgen zudem aus dem Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts,¹⁴⁰ die im Einzelfall noch zusätzlich durch Art. 6 GG verstärkt sein können. Insofern steht es nicht im Belieben der Behörde, frei über die Verweisung von Bewohner*innen in andere Unterkünfte zu verfügen. Der grundrechtliche Schutz der Bewohner*innen verstärkt reziprok auch die erwähnte Verpflichtung der Unterbringungsbehörde, mit aus ihrer Sicht schwierigen Bewohner*innen umzugehen, anstatt auf das schnelle und leichte Mittel des Hausrechts zurückzugreifen. Somit kann nicht jeder insbesondere einmalige Verstoß gegen die Hausordnung Grundlage für ein Hausverbot sein. Sie sind kein legitimes Mittel der Verwaltungsvereinfachung, sondern nur als *ultima ratio* zur Vermeidung von Beeinträchtigungen der in der Unterkunft tätigen Personen oder übrigen Bewohner*innen zulässig. Mithin ist ein Hausverbot in der Regel erst dann angemessen, wenn das Zusammenleben in der Einrichtung insbesondere durch beleidigendes, bedrohendes oder aggressives Verhalten nachhaltig gestört wird.¹⁴¹

Durch private Betreiber*innen oder gar das private Sicherheitspersonal kann ein Hausverbot gegenüber Bewohner*innen nicht verhängt werden. Als Verwaltungshelfer haben diese keine eigenen hoheitlichen Befugnisse und können als weisungsgebundene Erfüllungsgehilfen nur ausführende Aufgaben übernehmen. Die mit einem derart intensiven Grundrechtseingriff einhergehende Ermessensbetätigung übersteigt das Maß an zulässiger Delegation auf Private ohne gesetzliche Ermächtigung. Zudem müsste ein Hausverbot gegenüber Bewohner*innen als *actus contrarius* zu dem individuellen Zugangsanspruch durch Zuweisungsbescheid auch durch Verwaltungsakt ergehen. Verwaltungshelfer können jedoch keine eigenen Verwaltungsakte erlassen.¹⁴²

Im Übrigen können und müssen Verwaltungsakte im Wege des Verwaltungszwangs nach den formalisierten Anforderungen des einschlägigen Verwaltungsvollstreckungsrechts von der betroffenen Behörde selbst zwangsweise durchgesetzt werden. Neben der Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO erfordert dies auch eine Begrenzung der Zuständigkeit und der zulässigen Zwangsmittel. Nicht jede*r Behördenbedienstete wird ermächtigt, gegenüber Personen, die ein Hausverbot missachten, unmittelbar Gewalt anzuwenden. In der Regel ist dies besonders ausgebildete Vollzugsbeamt*innen vorbehalten.¹⁴³ Zudem muss die Unterbringungsbehörde im Fall eines Hausverbotes dafür Sorge tragen, dass den

138 Stelkens, Jura 2010, 363 (365) m.w.N in Fn 34.

139 Näher dazu Engler, Asylmagazin 2018, 154 (157 f.); einfachgesetzlich geregelt durch § 3 AsylbLG.

140 Vgl. VG Kassel, Beschluss vom 27. Dezember 2017 – 1 K 1933/16.KS –, Rn. 11, juris.

141 Cremer/Engelmann (Fn. 57), S. 25 f.

142 Schoch, in: Schoch/Schneider VwVfG, 2020, § 1 Rn. 173.

143 „Dies schließt eine »schlichte« Gewaltanwendung etwa durch den Behördenhausmeister aus.“, Stelkens, Jura 2010, 363 (368) mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

betroffenen Bewohner*innen noch am selben Tag eine alternative Unterkunft zugewiesen wird.¹⁴⁴

Zusammenfassung

- *Hausverbote sind nur auf Grundlage von Tatsachen möglich, welche auf eine künftige erhebliche Störung des Betriebs der Unterkunft schließen lassen*
- *Sie können nicht zur Sanktionierung von Verstößen gegen die Hausordnung eingesetzt werden*
- *Hausverbote gegenüber Bewohner*innen können nur durch die Unterbringungsbehörde unter Widerruf des Zuweisungsbescheids verhängt werden*

4.) Besuchsregelungen

In den Hausordnungen und Nutzungssatzungen der Landkreise und kreisfreien Städte sind verbreitet Besuchsverbote anzutreffen. Ebenso ordnet die Musterhausordnung des Sächsischen Innenministeriums unter Punkt 4.3 ein generelles Besuchsverbot an.

Ein solches Verbot greift nicht nur in Rechte der Besucher*innen ein, sondern insbesondere auch in Grundrechte der Bewohner*innen. Der Empfang von Besuch in der eigenen Unterkunft unterfällt nicht bloß wie jede andere Tätigkeit der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG. Vielmehr ist auch hier der Schutz der Wohnung aus Art. 13 Abs. 1 GG einschlägig. Denn dieser garantiert nicht nur das Recht darüber zu disponieren, wer seine Wohnung nicht betreten darf und so unerwünschte Störungen seiner räumlichen Privatsphäre abzuwehren. Er schützt auch das Recht, Dritten den Aufenthalt zu gewähren und selbst darüber zu bestimmen, wer wann und unter welchen Bedingungen Zugang zu der Wohnung haben soll.¹⁴⁵ Art. 13 Abs. 1 GG verbürgt dem Einzelnen mit Blick auf die Menschenwürde sowie im Interesse der Entfaltung der Persönlichkeit einen elementaren Lebensraum, über den er frei disponieren kann – auch und gerade im Kontakt mit anderen Personen.¹⁴⁶

Dies gilt auch für die unter Art. 13 Abs. 1 GG fallende Wohnung in Aufnahmeeinrichtungen. Freilich sind in diesem Zusammenhang auch die Rechte der anderen Bewohner*innen aus Art. 13 Abs. 1 GG zu berücksichtigen, die durch den Besuch potentiell beeinträchtigt werden können. Im Sinne der praktischen Konkordanz müssen gegenläufige Besuchs- und Ruhebedürfnisse von Bewohner*innen zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden. Jedoch kann das grundrechtlich geschützte Integritätsinteresse der Wohnung als einem Ort räumlicher Privatsphäre nicht völlig zu Lasten des ebenfalls grundrechtlich geschützten Kommunikationsinteresses anderer Wohnungsinhaber*innen ausgeübt werden.¹⁴⁷ Insoweit wird man je nach Art und Intensität des Besuchskontaktes differenzieren müssen. So liegt beispielsweise bei der Untersagung von Besuchen Familienangehöriger auch eine Beeinträchtigung von Art. 6 GG vor, so dass diese Besuche aus grundrechtlicher Perspektive eine zusätzliche Priorisierung genießen.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Cremer/Engelmann (Fn. 57), S. 26 m.w.N.

¹⁴⁵ Gornig, in: Mangoldt/Klein/Starck, Art. 13 Rn. 2; Hermes, in: Dreier, 3. Aufl. 2013, GG Art. 13 Rn. 12; Höfling (Fn. 57), S. 36; Cremer/Engelmann (Fn. 57), S. 21.

¹⁴⁶ Cremer/Engelmann (Fn. 57), S. 21; umfassend zu daraus folgenden Besuchsrechten in Heimen Höfling (Fn. 57), S. 35 ff.

¹⁴⁷ So ausdrücklich Höfling (Fn. 57), S. 42 bezogen auf die Situation von Mehrbettzimmern in Heimen.

Da Besuchsverbote und -regelungen somit Eingriffe in zumindest Art. 13 Abs. 1 GG auf Seiten der Bewohner*innen und Art. 2 Abs. 1 GG seitens der Besucher*innen darstellen, bedürfen sie einer Ermächtigungsgrundlage und sind im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgebots so schonend wie möglich zu gestalten. Ermächtigungsgrundlage für Besuchsregelungen ist regelmäßig das behördliche Hausrecht, welches als gewohnheitsrechtlicher Annex aus der zugewiesenen Verwaltungsaufgabe folgt. Soweit Besuchsregelungen gerade den Schutz von anderen Bewohner*innen bezwecken, ist dies rechtlich grundsätzlich zulässig. Denn in diesem Fall dienen sie dem Ausgleich der kollidierenden Grundrechtsausübung aus Art. 13 GG als verfassungsunmittelbare Schranke, so dass sie nicht an den Maßstäben des Art. 13 Abs. 7 GG – insbesondere dem Vorliegen einer dringenden Gefahr – zu messen sind. Den Betreiber*innen einer Unterkunft obliegt aufgrund der zugewiesenen Unterbringungsaufgabe auch die Pflicht, die unterschiedlichen Ruhe- und Besuchsbedürfnisse der Bewohner*innen zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Voraussetzung hierfür sind gegenläufige Interessen der Bewohner*innen, die diese nicht selbst im Wege der Rücksichtnahme auflösen können. Pauschalierende und typisierende Regelungen sind zwar insbesondere bei hoher Fluktuation in sehr großen Unterkünften zulässig, aber umso mehr durch eine differenzierte Einzelfallbetrachtung zu ersetzen, je länger das Zusammenleben andauert. Ein rein pragmatisches Interesse der Unterkunftsleitung an reibungslosen Abläufen kann einschränkende Besuchsregeln hinsichtlich des hohen Stellenwerts der betroffenen Grundrechte nicht legitimieren.¹⁴⁹

Als legitimes Ziel darf eine einschränkende Besuchsregelung ausschließlich den Schutz der Privatheit der andern Bewohner*innen verfolgen und muss hierzu geeignet, erforderlich und angemessen sein. Daran fehlt es bei pauschalen Besuchsverboten. Diese stellen keinen angemessenen Ausgleich zwischen den konfligierenden Grundrechtspositionen her, sondern gehen vollständig zu Lasten des unter Art. 13 Abs. 1 GG geschützten Besuchsinteresses. Ein generelles Verbot ist weder notwendig noch in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit verfolgten Ruhebedürfnis anderer Bewohner*innen. Ein generelles Besuchsverbot wie unter Punkt 4.3 der sächsischen Musterhausordnung für Erstaufnahmeeinrichtungen vorgesehen, ist somit rechtswidrig.¹⁵⁰ Auch andere pauschale Regelungen müssen sich an der Frage messen lassen, ob sie tatsächlich zur Abwehr unangemessene Störung anderer Bewohner*innen erforderlich sind.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte stellte in einer Untersuchung hierzu fest, dass weder pauschale Besuchszeiten, noch Übernachtungsverbote oder eine Begrenzung auf verwandtschaftliche Besuche zulässig sind.¹⁵¹ So hängt es stark von den konkreten Umständen der Unterkunft ab, ob beispielsweise der Empfang von Besuch in Aufenthaltsräumen ohne eine Störung der anderen Bewohner*innen möglich ist. Auch wird ein pauschales Übernachtungsverbot insbesondere für Familienangehörige nicht den Rechten der Betroffenen gerecht, da angesichts der bundesweiten Verteilung von Asylsuchenden nach dem sog. Königsteiner Schlüssel Familienangehörige nicht in örtlicher Nähe leben und ein Besuch ohne Übernachtung kaum möglich ist. Die

148 *Cremer/Engelmann* (Fn. 57), S. 21; zudem kann bei Anwäl:innen eine Beeinträchtigung der Berufsfreiheit aus Art. 12 GG vorliegen; auf weitere potentielle Ansprüche von z.B. Nichtregierungsorganisationen aus Art. 18 Abs. 2 c) der EU-AufnahmeRL geht *Engler*, *Asylmagazin* 2018, 154 (159) ein.

149 *Lederer*, 2018 (Fn. 125), S. 13; die Notwendigkeit einer umfassenden Abwägung betont auch das OLG Düsseldorf, Beschluss vom 28. Februar 1991 – 5 U 279/90 im Fall eines Hausverbots für Besucher:innen eines Altersheims.

150 Vgl. ebenso *Lederer*, 2018 (Fn. 125), S. 13 („offensichtlich rechtswidrig“), *Cremer/Engelmann* (Fn. 57), S. 22 (selbst Beschränkung auf Verwandtenbesuche ist „in jedem Fall unzulässig“) *Lederer/Engler*, *Gutachten* 2020 (Fn. 2), S. 15 („schlechterdings unzulässig“).

151 *Cremer/Engelmann* (Fn. 57), S. 22 f.

Angemessenheit einer solchen Regelung wird freilich stark von den räumlichen Kapazitäten der Unterkunft und dem Grad ihrer Belegung beeinflusst. Sollten die Unterkunft über Zimmer verfügen, in denen einzelne Personen oder einer Familie untergebracht sind, ist ein allgemeines Übernachtungsverbot von vornherein ausgeschlossen.¹⁵² Generalisierende Verbote sind demgegenüber für solche Besuche möglich, die nicht der Pflege eines persönlichen Kontaktes dienen, sondern wirtschaftliche Zwecke verfolgen und nicht auf ausdrücklichen Wunsch von Bewohner*innen erfolgen.¹⁵³

Zusammenfassung

- *Der Empfang von Besuch ist durch Art. 13 Abs. 1 GG geschützt*
- *Besuchsregelungen haben die konfligierenden Bedürfnisse der Bewohner*innen zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen*
- *Pauschale Besuchsverbote sind verfassungsrechtlich unzulässig*

5.) Verbotene Gegenstände

Vielfach sind in Hausordnungen von Unterkünften auch verschiedene Kategorien von Gegenständen verboten. Dies reicht vom Verbot des Konsums und Besitzes von Alkohol, über das Verbot von Messern und gefährlichen Gegenständen oder eigener elektrischer Geräte. Ermächtigungsgrundlage ist auch hier das behördliche Hausrecht zur Aufrechterhaltung eines ordnungsgemäßen Verwaltungsbetriebs. Die hiernach zulässigen Regelungen richten sich am Zweck der Behörde aus, so dass für Aufnahmeeinrichtungen nur solche Regelungen auf das behördliche Hausrecht gestützt werden können, die für ein geregelter Zusammenleben in einer Unterkunft unerlässlich sind.

Da es sich bei all diesen einschränkenden Regelungen um Eingriffe in zumindest die allgemeine Handlungsfreiheit der Bewohner*innen handelt, müssen sie stets das Verhältnismäßigkeitsgebot achten. Neben Erwägungen der Angemessenheit ist bei den oben aufgezählten Maßnahmen insbesondere die Erforderlichkeit zu problematisieren. Eine Maßnahme ist nur dann erforderlich, wenn kein milderer Mittel gleicher Eignung zur Verfügung steht. Es ist somit stets zu prüfen, ob der gleiche Zweck mit Regelungen erreicht werden kann, welche die Betroffenen weniger stark belasten.

Ein pauschales Alkoholverbot lässt sich hiermit nicht vereinbaren. Zwar kann übermäßiger Alkoholkonsum zu störenden, namentlich lauten und aggressiven Verhalten führen, das von der Unterbringungsbehörde kraft ihres Hausrechts im Interesse der weiteren Bewohner*innen unterbunden werden kann und muss. Allerdings hat die Rechtsprechung immer wieder hervorgehoben, dass nicht jeglicher Alkoholkonsum *per se* auf das Eintreten weiterer Störungen schließen lässt.¹⁵⁴ Zwar können Regelungen über das geordnete Zusammenleben in einer Unterkunft auch an Störungen ansetzen, die unterhalb der Schwelle einer polizeilichen Gefahr angesiedelt sind. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass die Regelung hier die Wohnung und den Lebensmittelpunkt der Betroffenen für einen mehrmonatigen bis mehrjährigen Zeitraum betrifft. Der mäßige Konsum von Alkohol in der eigenen Wohnung stellt eine alltägliche Handlung dar, aus der nicht ohne Weiteres auf exzessive Ausfallerscheinungen und Störungen anderer Personen geschlossen werden kann. Milderer Mittel wäre somit ein Verbot des

¹⁵² Cremer/ Engelmann (Fn. 57), S 23.

¹⁵³ Höfling (Fn. 57), S. 53.

¹⁵⁴ Vgl. nur VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 28. Juli 2009 – 1 S 2200/08 –, Rn. 35, juris oder OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 17. März 2010 – 3 K 319/09 –, Rn. 43, juris.

exzessiven Alkoholkonsums in den Unterkünften.¹⁵⁵ Zweifelsohne lässt sich ein allgemeines Alkoholverbot besser kontrollieren als ein Verbot des übermäßigen Alkoholverbots. Eine solche Verwaltungsvereinfachung mag bei Gebäuden mit starkem und wechselndem Publikumsverkehr zulässig sein, in der Unterbringung von Geflüchteten in derselben Unterkunft über einen langen Zeitraum hingegen nicht.

Die Intensität eines Verbots wird umso stärker, je länger Personen in ihrer privaten Wohnung davon betroffen sind. Ein solcher Eingriff lässt sich daher nicht mit den gleichen Argumenten rechtfertigen, die für Hausordnungen von anderen Behörden gelten. Verallgemeinernde Typisierungen sind daher zur Rechtfertigung von Eingriffen in diesem Bereich nur begrenzt zulässig, soweit wie möglich ist eine Einzelfallabwägung vorzunehmen.

Dies zeigt sich auch am Verbot von Messern und gefährlichen Gegenständen, wie es beispielhaft in Punkt 3.5 der Sächsischen Musterhausordnung für Erstaufnahmeeinrichtungen anzutreffen ist. Sicherlich stellen Messer ein Gefahrenpotential dar und können im Fall einer körperlichen Auseinandersetzung zur Eskalation des Streits und einem erheblichen Verletzungspotential führen. Allerdings kann diese Erwägung nicht ein pauschales Verbot von Messern in einer Unterkunft rechtfertigen. Erfasst sind hiervon auch Taschenmesser, Rasiermesser oder einfache Küchenmesser, die als alltägliche Gegenstände in der eigenen Wohnung verwendet und benötigt werden. Eindeutig ist dies in Unterkünften, in denen die Bewohner*innen in gemeinschaftlich genutzten Küchen ihr Essen selbst zubereiten. Aber auch in Unterkünften ohne eigene Küchen kann den Bewohner*innen nicht verwehrt bleiben, für kleinere Mahlzeiten ein Messer zu verwenden. Ein generelles Verbot jeglicher Messer in der eigenen Wohnumgebung ist daher unverhältnismäßig und rechtswidrig. Denn Messer werden hier primär zu einem legitimen und anderen Zweck eingesetzt, als potentielle Verletzungshandlungen zu begehen. Im Interesse an der Vermeidung des genannten Gefahrenpotentials könnte als milderer Mittel das Verbot von Messern im Sinne des Waffengesetzes gerechtfertigt sein, da diese Kategorie von Messern typischerweise keine alltägliche Verwendungszweck haben.¹⁵⁶ Ausgehend von dieser Abgrenzung ist erst Recht ein Verbot von völlig unbestimmten „anderen gefährlichen Gegenständen“ nicht zulässig, da nicht ersichtlich ist, was einen Gegenstand als gefährlich qualifiziert und diesen von einem benötigten Alltagsgegenstand unterscheidet.

Ebenso kann nicht pauschal die Verwendung jeglicher eigenen elektronischen Geräte mit Ausnahme von Mobiltelefonen oder Computer untersagt werden.¹⁵⁷ Zwar mag es legitime Zwecke zum Verbot bestimmter Geräte geben, wie z.B. Brandgefahren durch unsichere oder defekte Geräte oder begrenzte Raumkapazitäten. Allerdings wäre ein milderer Mittel des Brandschutzes die vorherige Genehmigung durch die Unterkunftsleitung, um zu überprüfen, ob das elektrische Gerät ein GS- oder TÜV- Prüfsiegel besitzt. Auch besteht ein berechtigtes Interesse der Bewohner*innen, elektrische Kleingeräte oder einen Wasserkocher in der eigenen Wohnumgebung zu betreiben. Sollten vom Betrieb des Gerätes Störungen anderer Bewohner*innen ausgehen, so müssen diese Anknüpfungspunkt für Regelungen in der Hausordnung sein. Beispielsweise wären nicht

155 So z.B. § 7 Abs. 7 lit. h) Nutzungssatzung Landkreis Leipzig, wonach der „übermäßige Genuss von Alkohol“ verboten ist.

156 So z.B. Nutzungssatzung Chemnitz: „Waffen, insbesondere Hieb-, Stich- oder Schusswaffen [...] deren Besitz gemäß der geltenden Rechtslage nicht jedermann uneingeschränkt erlaubt ist, in die Unterbringungseinrichtung einbringt“

157 So aber Punkt 4.7.5 der sächsischen Musterhausordnung; § 7 Abs. 7 lit. g) der Nutzungssatzung Landkreis Leipzig verbietet hingegen nur elektrische Wasserkocher.

pauschal Musikanlagen zu verbieten, sondern das Musikhören auf eine akzeptable Lautstärke und außerhalb von Nachtzeiten zu begrenzen.¹⁵⁸

Zusammenfassung

- *Verbote von Gegenständen müssen auf ein Mindestmaß begrenzt werden*
- *ein pauschales Alkoholverbot ist verfassungsrechtlich unzulässig*
- *erlaubnisfreie Messer dürfen als benötigte Alltagsgegenstände nicht verboten werden*

158 So beispielsweise unter Punkt 3.6 der Musterhausordnung des Erzgebirgskreises für Gemeinschaftsunterkünfte.