

Kurzfassung

Rechtsgutachten

Zur Hausordnung für Erstaufnahmeeinrichtungen und Landesaufnahmeeinrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt und deren Außenstellen

**Vorgelegt von Rechtsanwalt Falk Matthies, Leipzig
Im Auftrag des Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt**

I. Ausgangssituation und Umfang des Gutachtens

Asylsuchende sind in Deutschland gemäß § 47 AsylG in der Regel verpflichtet, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen. Die Verpflichtung umfasst das Asylverfahren und kann bis zu 18 Monaten andauern. Dabei trifft die Wohnsituation Menschen grundsätzlich in einem besonders privaten Bereich. Wenn der Staat eine Person derart in seinen Freiheiten einschränkt, ohne dass die Personen Einfluss auf Ihre Situation nehmen können, sind umso höhere Anforderungen an Grundrechtseingriffe innerhalb dieses Abhängigkeitsverhältnisses zu stellen. Grundrechte wie die Unverletzlichkeit der Wohnung gem. Art. 13 GG und das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG sind im Kontext der Unterbringung offensichtlich berührt.

Gegenstand dieses Gutachtens ist eine Hausordnung aus dem Jahr 2015, welche soweit ersichtlich in allen Einrichtungen gilt. Grundsätzlich gilt, dass durch sie keine zusätzlichen Eingriffsrechte begründet werden können.

Die privaten Betreiber und Sicherheitsdienstleister sind als ausführender Arm der Verwaltung wie diese an öffentlich-rechtliche Vorschriften gebunden.

Sie haben lediglich die Befugnisse eines Privaten, aber gleichzeitig die gesetzlichen Bindungen einer Behörde. Teilweise wird ihre Rolle bei der Unterbringung von Asylsuchenden daher mit der eines „Hausmeisters“ verglichen.

Die Regelungen in der Hausordnung müssen den Anforderungen der Grundrechte an den Staat genügen. Hinzu kommen die Gewährleistungen der EU-Grundrechtecharta, da die Unterbringung einen EU-rechtlichen Rahmen hat. Auf Ebene des EU-Rechts finden sich weitere spezielle Vorgaben in der Aufnahme-RL14. Völkerrechtlich sind unter anderem die UN Kinderrechtskonvention, die UN-Frauenrechtskonvention, die Istanbulkonvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt sowie die UN-Behindertenkonvention zu beachten.

Eine Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen ist nur innerhalb der Schrankenbestimmungen des jeweiligen Grundrechts möglich. Zudem muss der Eingriff immer verhältnismäßig sein.

Dafür muss ein legitimer Eingriffszweck vorliegen. Hier kommen im Falle der Hausordnung insbesondere das legitime Interesse an einem geordneten Zusammenleben in der Unterkunft und einem geordneten Betrieb der Einrichtung sowie staatliche Schutzpflichten gegenüber den Bewohner:innen, insbesondere besonders vulnerablen Personen, in Betracht.

Hausrecht

Das Hausrecht ist immer ein öffentlich-rechtliches, auch wenn die Unterkunft durch Private betrieben wird. Dem gegenüber verfügen die Bewohner:innen ihrerseits über ein Hausrecht in Bezug auf das eigene Zimmer. An private Verwaltungshelfer kann das öffentlich-rechtliche Hausrecht nicht delegiert werden.

Zuweisung und Wechsel der Zimmer

Sobald ein Zimmer bezogen wurde, ist [...] der Schutzbereich des Art. 13 GG eröffnet. Dass Zimmer in Gemeinschaftsunterkünften und Erstaufnahmeeinrichtungen hierunter fallen, wurde mittlerweile höchstgerichtlich festgestellt und kann seitdem als unstrittig gelten. Da die Personen sich dort einleben und ein Zuhause entwickeln, sind Entscheidungen, dass das Zimmer zu wechseln sei, als Eingriffe zu werten. Da kein Anspruch auf ein konkretes Zimmer besteht, sind sie allerdings bei Vorliegen sachlich gerechtfertigter Gründe nicht ausgeschlossen. Allerdings ist nur die Behörde hierzu befugt und sie muss die formellen Anforderungen eines Verwaltungsakts, insbesondere die Pflicht zur Anhörung gem. § 28 VwVfG und Begründung gem. § 39 VwVfG berücksichtigen.

Betreten der Räume

Weiterhin soll laut der Hausordnung das Hausrecht „Bestimmungen zum Betreten der Räume“ umfassen. Auch insofern gilt, dass durch die Hausordnung keine zusätzlichen Befugnisse geschaffen werden können. Dem Betreten der Privatzimmer sind vielmehr durch die Unverletzlichkeit der Wohnung in Art. 13 GG enge Grenzen gesetzt. Das einfache Betreten ist von dem Durchsuchen von Zimmern zu unterscheiden. Da eine Durchsuchung noch einmal intensiver in die Grundrechte der Betroffenen eingreift, ist sie gem. Art. 13 Abs. 2 GG nur auf Grund richterlicher Anordnung zulässig. Durchsuchungen darüber hinaus – etwa auf Grund eines Verdachts des Verstoßes gegen die Nutzungsordnung – sind eindeutig nicht mit dem Grundgesetz vereinbar.

Da auch das **Betreten** schon einen weitreichenden Eingriff in die sichere und private Sphäre der eigenen Wohnung bedeutet, sind auch insofern enge Grenzen gesetzt. Maßgeblich ist hier Art. 13 Abs. 7 GG. Danach gibt es zwei Konstellationen, in denen Eingriffe und Beschränkungen erlaubt sein können:

1. Ohne ein besonderes Gesetz, welches die Behörden ermächtigt, dürfen diese im Falle einer „gemeinen Gefahr“ (Bedrohungen für eine Vielzahl von Personen oder Sachgegenständen, z.B. Brände, Einsturzgefahr oder ähnliche Unfall- und Katastrophensituationen) oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen tätig werden.
2. Es können besondere Gesetze geschaffen werden, welche die Behörden zu Eingriffen und Beschränkungen des Rechts aus Art. 13 Abs. 1 GG berechtigen. **Diese müssen jedoch der Verhütung „dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ dienen, um das Recht aus Art. 13 Abs. 1 GG einschränken zu können.** Als Beispiele werden die Behebung von Raumnot, die Bekämpfung von Seuchengefahr oder der Schutz gefährdeter Jugendlicher im Grundgesetz genannt.

Auf Grund dieser sehr begrenzten Eingriffsmöglichkeiten bleibt kein Raum für eine Anwendung von weitergehenden „Bestimmungen“ gestützt auf das Hausrecht im Sinne der Klausel der Hausordnung.

Die Klausel suggeriert somit nicht bestehende Kompetenzen. Sie verkehrt den Zweck der Hausordnung – einen verlässlichen Rahmen des Zusammenlebens zu schaffen – ins Gegenteil und ist daher ungeeignet.

Exkurs: Eingriffsbefugnisse durch den Entwurf zur Änderung des AufnG LSA (12)

1.2.4 Hausverbote

Grundsätzlich ist anerkannt, dass ein öffentlich-rechtliches Hausrecht zum Erlass von Hausverboten befugt. Diese stellen Verwaltungsakte im Sinne des § 35 VwVfG dar. Da nur die Behörde über die Befugnis zum Erlass eines Verwaltungsakts verfügt, ist es ausgeschlossen, dass private Dienstleister, wenn sie als Verwaltungshelfer tätig werden, eigenständig Hausverbote erlassen. Es ist zu beachten, dass Hausverbote immer allein aus Präventionsgründen und nicht als Sanktion erlassen werden dürfen. Es bedarf daher immer eines gewichtigen Grundes für die Annahme einer Gefahr. Dies kann in aller Regel nur vorheriges Fehlverhalten sein. Sodann bedarf es Tatsachen, die die Annahme begründen, dass diese Gefahr auch in Zukunft von der betroffenen Person ausgehen wird. Um der Funktion der Hausordnung als Regelwerk, das Transparenz schafft, gerecht zu werden, sollte der Erlass von Hausverboten daher explizit geregelt sein. Es sollte zum Ausdruck kommen, dass allein die Behörde die Befugnis zum Erlass besitzt. Zudem sollten die Voraussetzung der zukünftigen Gefährdung, der rein präventive Charakter und die Pflicht zur Gewährleistung einer alternativen Unterkunft klargestellt werden, wenn das Hausverbot gegen Bewohner:innen ausgesprochen wird.

Hinsichtlich der Durchsetzung gilt das allgemeine Verwaltungsvollstreckungsrecht. Private haben hierfür keine Kompetenz.

2.5 Alkoholverbot

Das pauschale Verbot von Alkohol und anderen legalen Betäubungsmitteln begegnet ebenfalls verfassungsrechtlichen Bedenken und dürfte unverhältnismäßig sein.

Es kann daher lediglich der exzessive bzw. zu Störungen führende Genuss von Betäubungsmitteln untersagt werden. Zwar ist dessen Kontrolle schwieriger und die Gefahren entsprechend höher. Das in der Hausordnung derzeit angelegte Kompletterbot dürfte jedoch auch angesichts des Zwecks der Bewohner:innen unverhältnismäßig sein.

3.3 Besuchsregelung

Insoweit die Hausordnung ein „berechtigtes Besuchsinteresse“ erfordert, stellt sie zu hohe Anforderungen. Ein einfaches Besuchsinteresse muss angesichts der grundrechtlichen Gewährleistung genügen. Eine grundrechtsschonende Ausgestaltungsmöglichkeit wäre insofern eine Anzeigepflicht (in Abgrenzung zu einer Genehmigungspflicht) mit Verbotsmöglichkeit, falls legitime Gründe der Behörde gegen einen Besuch sprechen. Insofern kommen insbesondere Tatsachen in Betracht, die die Prognose einer zu erwartenden nicht unwesentlichen Störung rechtfertigen. Diese Voraussetzungen sollten in der Hausordnung normiert werden. Hinsichtlich der Prognosemaßstäbe gelten ähnliche Erwägungen wie bzgl. der Hausverbote. Zur entsprechenden Entscheidung ist nur die Behörde berechtigt.

4.1 Zuweisung der Unterkunftsräume

Die Formulierung „Eine Anweisung zum Wechsel des Unterkunftsraumes haben die Bewohner zu befolgen“ ist zu weitgehend, da eine Umverteilung einen Verwaltungsakt darstellt, welcher von der Behörde erlassen und begründet werden muss.

4.2 Verbot von eigenem Mobiliar

Das Kompletterbot eigenen Mobiliars dürfte unverhältnismäßig sein. Zumindest ist die Möglichkeit einer Genehmigung vorzusehen und deren Voraussetzungen sind transparent offenzulegen. Ein wohnliches Umfeld dient dem Zusammenleben und ist im Fall von Minderjährigen dem Kindeswohl dienlich.

5.6 Verbot von Sportspielgeräten

In der Hausordnung wird jegliche Nutzung von Rollschuhen, Skateboards und Inlineskates auf dem gesamten Gelände der Einrichtung – also auch dem Außengelände – verboten. Diese Regelung ist offensichtlich unverhältnismäßig. Es ist kein Zweck ersichtlich, zu dessen Erreichung ein solch umfangreiches Verbot erforderlich wäre. Die Regelung ist daher auf die Innenbereiche der Einrichtung zu begrenzen. **Nicht zuletzt gewährt Art. 31 Abs. 1 der Kinderrechtskonvention das Recht auf Spiel und altersgemäße aktive Erholung.**

IV. Zusammenfassung

Mehrere Regelungen der begutachteten Hausordnung verletzen die Bewohner:innen in ihren Rechten. Sie sollte daher dringend angepasst und rechtskonform ausgestaltet werden, um ihrem Zweck als transparenter Rahmen, welcher dem geordneten Zusammenleben und dem Schutz der Bewohner:innen verpflichtet ist, gerecht zu werden.

Insbesondere können privaten Dienstleister:innen, welche als Verwaltungshelfer tätig sind, keine Befugnisse durch die Hausordnung verliehen werden. Sie verfügen lediglich über die Rechte von Privatpersonen, sind jedoch gleichzeitig an die Verpflichtungen des hoheitlich handelnden Staates gebunden. Ihre Rolle und die begrenzten Kompetenzen sollten in der Hausordnung klargestellt werden.

Die Regelungen zum Betreten der Zimmer greifen in den besonders sensiblen Bereich der Unverletzlichkeit der Wohnung ein. Im Einklang mit Art. 13 Abs. 7 GG darf die Behörde entgegen dem Willen der Bewohner:innen deren Zimmer nur auf Grundlage eines besonderen Gesetzes bei dringenden Gefahren für besonders wichtige Rechtsgüter betreten. **Es ist zu hoffen, dass mit der Reform des Aufnahmegesetzes des Landes Sachsen-Anhalt eine grundgesetzkonforme Regelung geschaffen wird, die Rechtssicherheit bietet. Die Hausordnung sollte dann entsprechend der gesetzlichen Grundlage angepasst werden.** Zu beachten bleibt auch hier, dass durch die Hausordnung mangels demokratischer Legitimierungskette keine weitergehenden Befugnisse geschaffen werden können. Durchsuchungen können eindeutig nur auf richterliche Anordnung erfolgen.