
**Grundrechtliche
Anforderungen
an die Hausordnung der
Landeserstaufnahme-
einrichtung (LEA)
Freiburg**

Gutachten

von

Rechtsanwältin Anja Lederer, Berlin

und

Anne–Marlen Engler, ref. iur, Berlin/Jena

Juni 2020

Frau Anja Lederer, Rechtsanwältin, Berlin

„Ich bin als Rechtsanwältin u.a. in den Bereichen Migrationsrecht und Strafrecht in Berlin tätig und beschäftige mich seit längerer Zeit auch als Referentin mit Fragen des Grundrechtsschutzes in Unterkünften für Geflüchtete“.

Frau Anne-Marlen Engler, ref. Iur, Berlin/Jena

„Ich promoviere an der Humboldt-Universität zu Berlin in den Rechtswissenschaften zur Fragen von Flüchtlingslagern als Ausnahmeräumen. In diesem Zusammenhang habe ich verschiedene Artikel zum Grundrechtsschutz in Flüchtlingsunterkünften publiziert, zuletzt einen Artikel in der Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik mit dem Titel „Wohnen als ordnungspolitische Funktion: Deutsche Flüchtlingsunterbringung zwischen dem Recht auf die Unverletzlichkeit der Wohnung und der Abgrenzung zum Freiheitsentzug.“

Das **Rechtsgutachten**

wurde von Aktion Bleiberecht Freiburg in Auftrag gegeben.

Aktion Bleiberecht Freiburg

c/o rasthaus Freiburg

Adlerstraße 12

79098 Freiburg

info@aktionbleiberecht.de

Tel. 0151 - 282 112 52

<https://www.aktionbleiberecht.de/>

<https://www.facebook.com/aktionbleiberecht>

Instagramm: aktion_bleiberecht

V. Zusammenfassung

Die Hausordnung der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg verletzt die Bewohner/innen in ihren Grundrechten,

insbesondere in Bezug auf

1. die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG
2. das Allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG
3. die Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG.

Diese Grundrechtsverletzungen sind insbesondere wegen § 47 AsylG als besonders intensiv zu werten: Denn die Aufenthaltsdauer der Bewohner/innen in der Erstaufnahmeeinrichtung ist nicht nur vorübergehend, sondern kann (je nach Herkunftsland) das vollständige Asylverfahren umfassen.

Deshalb wäre auch die Etablierung eines systematischen, barrierearmen und vor allem neutralen, unabhängigen Beschwerdesystems in der Erstaufnahmeeinrichtung, bei dem die Bewohner/innen bei Problemen mit dem Management und dem Sicherheitsdienst in der Unterkunft beraten und in ihrer Rechtsdurchsetzung unterstützt werden, unabdingbar.

Ein solches Beschwerdemanagement, welches der strukturellen Unterlegenheit der betroffenen Bewohner/innen Rechnung trägt, sieht die Hausordnung jedoch nicht vor. Eine Verschriftlichung bereits bestehender Beschwerdemöglichkeiten, etwa bei der Ombudsperson für Flüchtlingserstaufnahme des Freiburger Regierungspräsidiums, wäre in diesem Zusammenhang ein erster Schritt, um die Rechte der Bewohner/innen zu stärken.

Inhaltsverzeichnis

I.	
Einleitung	4
II.	
Unterbringungssystem Baden-Württemberg: Grundrechtliche Bindung auch für private Dienstleister	6
a) Dreistufiges Verteilungssystem.....	6
b) Kein Sonderstatusverhältnis: Geltung der Grund- und Menschenrechte.....	6
c) Auftragsvergabe an private Dritte im Rahmen der Verwaltungshilfe.....	7
III.	
Rechtsnatur der Hausordnung der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg	8
a) Hausrecht der Bewohner/innen und öffentlich-rechtliches Hausrecht in der Landeserstaufnahmeeinrichtung.....	8
b) Keine Übertragung von Eingriffsbefugnissen durch Hausordnung.....	9
c) Inhalt der Hausordnung und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	10
IV.	
Verfassungsmäßigkeit einzelner Regelungen	11
a) Vorbemerkung: Nur Pflichten keine Rechte.....	11
b) Besondere Intensität der Grundrechtseingriffe.....	11
c) § 4 Hausrecht.....	12
d) § 5 Zutrittsregelung und Allgemeines.....	14
e) § 7 Sauberkeit, Hygiene und Gesundheit.....	18
f) § 8 Unterbringung und Brandschutz.....	19
g) § 9 Sonstige Regelungen.....	20
h) § 10 Verbote und verbotene Gegenstände.....	21
i) § 11 Kontrollbefugnisse und Kontrollen.....	22
V.	
Zusammenfassung	25

I. Einleitung

Die Unterbringung in Massenunterkünften ist insbesondere nach den steigenden Asyl-antragszahlen 2015 ausgebaut worden und wird als zentraler Bestandteil einer effektiven Migrationssteuerung verstanden.¹ Dabei kommt die Aufgabe, die Unterbringung der Asylantragsstellenden zu gewährleisten, nach § 44 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG) den Bundesländern zu. Diese organisieren die Flüchtlingsunterbringung äußerst unterschiedlich,² zumeist in einem mehrstufigen System, das zwischen der Erstaufnahme in Landeserstaufnahmeeinrichtungen und einer Folgeunterbringung in den Kommunen unterscheidet. Alle Asylantragsstellenden müssen zunächst in Erstaufnahmeeinrichtungen oder Ankerzentren wohnen und werden ggf. auf andere Unterkunftsformen in den Kommunen, wie etwa Gemeinschaftsunterkünfte oder dezentrale Wohnungen, verteilt.

Für die Asylantragstellenden sind die Unterkünfte der Wohnort, von dem aus sie die Asylverfahren betreiben können und in diesem Zusammenhang ein erhoffter Schutzraum.³ Gleichzeitig soll die Unterbringung in Massenunterkünften als ordnungspolitische Maßnahme die Asylverfahren effizienter gestalten, etwa indem sie einen schnelleren Zugriff auf abgelehnte Antragssteller/innen ermöglicht. Grundrechte wie das Recht auf Privatsphäre aus Art. 2 Abs. 1 GG oder der Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 GG werden oftmals mit Verweis auf die Funktion der Unterbringung für die Migrationssteuerung eingeschränkt.⁴ Die Unterkünfte laufen so Gefahr, selbst zu potenziell gewaltfördernden Räumen zu werden, statt Schutz vor Gewalt leisten zu können.⁵

1 Exemplarisch: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 29.9.2015, BT-Drucks. 18/6185, 1; Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 16.2.2016, BR-Drucks. 18/7538, 2.

2 Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, PRO ASYL 2014, https://www.proayl.de/wp-content/uploads/2015/04/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_01.pdf (besucht am 24.04.2020).

3 Dilger/Dohrn, Living in refugee camps in Berlin: Women's perspectives and experiences 2016.

4 Engler, Wohnen als ordnungspolitische Funktion, ZAR 2019, 322.

5 Dilger/Dohrn, Fn. 3; Deutsches Institut für Menschenrechte, Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2016 – Juni 2017, S. 51.

nicht mehr um eine rein ausführende Tätigkeit handelt. Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Bewohner/innen und Besucher/innen wird zudem durch die Anlasslosigkeit der Kontrolle intensiviert.⁵³

Was die Möglichkeit der Erteilung eines Hausverbots durch die Sicherheitsdienste bei fehlenden Zutrittsdokumenten angeht, so ist diese ohne gesetzliche Grundlage rechtswidrig (siehe IV c).

53 BVerfG, Beschluss vom 24. Juli 2015 – 1 BvR 2501/13 – Rn. 12– juris.

GG geschützt. Ein Betreten der Zimmer stellt stets einen Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung dar, der nur durch einen der in Art. 13 GG genannten Gründe gerechtfertigt werden kann und einer gesetzlichen Grundlage bedarf.⁴⁹ Insbesondere in Bezug auf das Betreten der Unterkunftszimmer durch Vollzugsbehörden in Abschiebungsfällen wurde eine mangelnde Rechtsgrundlage kritisiert⁵⁰ und begegnet auch nach der Reform des Aufenthaltsgesetzes in Bezug auf Art. 13 GG verfassungsrechtlichen Bedenken.⁵¹ Erst recht gilt dies beim Betreten der Zimmer durch private Dritte entgegen dem Willen der Bewohner/innen. Diese bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, die § 11 Abs. 2 und 3 der Hausordnung nicht darstellt, sodass es sich bei § 11 Abs. 2 und 3 der Hausordnung um eine verfassungswidrige Regelung handelt.

Die Überprüfung der Zutrittsdokumente nach § 11 Abs. 7 begegnet schließlich ebenfalls verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Kontrolle von Ausweisdokumenten stellt einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG dar.⁵² So ist zunächst festzustellen, dass private Dritte zur Überprüfung der Personalausweisdokumente grundsätzlich nicht befugt sind, sondern nach § 1 Abs. 1 S. 2 Personalausweisgesetz bzw. § 47a AufenthG nur hierzu befugte Behörden zum Abgleich mit dem darauf befindlichen Lichtbild berechtigt sind. Auch hier stellt die Hausordnung keine gesetzliche Grundlage dar, die zur Überprüfung der Ausweisdokumente berechtigen würde, so dass eine reguläre Ausweiskontrolle durch den Sicherheitsdienst rechtswidrig ist. Insofern es sich bei den in § 11 Abs. 7 genannten Zutrittsdokumenten aber um von der Aufnahmebehörde ausgestellte Unterkunftsausweise handelt, ist hierzu Folgendes zu bemerken: Eine allgemeine Kontrolle dieser Unterkunftsausweise am Eingang der Unterkunft könnte mit der Annexkompetenz der Behörde, Maßnahmen für einen reibungslosen Betrieb zu treffen, zu vereinen sein. Dann müsste die Überprüfung sich auf eine reine Ausführungstätigkeit beschränken, bei der der Zutritt nur bei Vorliegen des Unterkunftsausweis gestattet wird (zur grundlegenden Rechtmäßigkeit der Besuchsregelung siehe Punkt IV b). Schon bei der anlasslosen Überprüfung dieser Dokumente auf dem Gelände der Erstaufnahmeeinrichtung stellen sich jedoch starke verfassungsrechtliche Bedenken ein, da es sich bei der Entscheidung, wer kontrolliert wird,

49 Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 13, Rn. 36.

50 Vgl. Habbe, Asylmagazin 2019, 55; Engler, ZAR 2019, 322; Weiser, Asylmagazin 2017, 428; Cremer/Engelmann, Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten, Deutsches Institut für Menschenrechte 2018.

51 Habbe, Asylmagazin 2019, 55.

52 BVerfG, Beschluss vom 24. Juli 2015 – 1 BvR 2501/13 – Rn. 12– juris.

Den Hausordnungen der Aufnahmeeinrichtungen kommt dabei die Aufgabe zu, den Alltag in der Unterkunft zu regulieren, indem sie die Rechte und Pflichten der Bewohner/innen festlegen. Sie bündeln oftmals verschiedene rechtliche Vorgaben aus Bundes- und Landesgesetzen und stellen die Schnittstelle zwischen abstrakten Steuerungszielen des Asylgesetzes und dem konkretem Alltagsgeschehen in der Unterkunft dar. Aus diesem Grund spielen sie eine fundamentale Rolle in der Grundrechtsgewährleistung und –beschränkung der Bewohner/innen.⁶

Vor diesem Hintergrund hat die Freiburger Initiative „Aktion Bleiberecht“ die rechtliche Begutachtung der Hausordnung der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg in Auftrag gegeben. Die Landeserstaufnahmeeinrichtung wird seit Mai 2018⁷ betrieben. In ihr wohnen zurzeit 173 Asylantragsstellende (Stand 06.04.2020). Gegenstand dieses Gutachtens ist die vom Regierungspräsidium Freiburg am 01.01.2020 erlassene Hausordnung der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg. Sie wird im Folgenden auf ihre Vereinbarkeit mit Grundrechten hin überprüft. Zu diesem Zweck wird zunächst der verwaltungsrechtliche und grundrechtliche Rahmen der Flüchtlingsunterbringung in Baden-Württemberg angerissen, um im Anschluss auf einzelne Regelungen der Hausordnung und deren grundrechtliche Bewertung einzugehen.

6 Cremer/Engelmann, Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten, Deutsches Institut für Menschenrechte 2018, online: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Hausordnungen_menschenrechtskonform_gestalten.pdf (besucht am 22.04.2020); Lederer, Grundrechte für Geflüchtete in Gemeinschaftsunterkünften, Antidiskriminierungsberatung Brandenburg 2018, online: https://www.antidiskriminierungsberatung-brandenburg.de/wp-content/uploads/2019/03/Grundrechtsverletzung_Heime_Online.pdf (besucht am 22.04.2020), S. 3.

7 <http://leawatch.blogspot.eu/chronik/> (besucht am 22.04.2020)

II. Unterbringungssystem Baden-Württemberg: Grundrechtliche Bindung auch für private Dienstleister

a) Dreistufiges Verteilungssystem

Nach § 44 Abs. 1 AsylG sind die Bundesländer dazu verpflichtet, die Unterbringung Asyl-antragstellender zu regeln und hierfür notwendige Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten. Die Unterbringung von Geflüchteten wird in Baden-Württemberg im Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) sowie in der Verordnung des Innenministeriums über die Durchführung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (DVO FlüAG) geregelt. Dabei besteht das Unterbringungssystem aus drei Stufen: Die Asylantragstellenden müssen zunächst in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen wohnen. Diese werden durch die Regierungspräsidien betrieben, § 6 Abs. 1 FlüAG. Die maximale Wohnpflicht für die Erst-aufnahmeeinrichtungen beträgt im Regelfall bis zu 18 Monaten, unter Umständen über die ganze Dauer des Asylverfahrens bis zur Abschiebung, § 47 AsylG. Nach Ende der Wohnverpflichtung werden die Asylantragstellenden in die „vorläufige Unterbringung“ in den Stadt- und Landkreisen verteilt, § 7 FlüAG und ggf. in der Anschlussunterbringung an die Gemeinden weiterverwiesen, § 18 FlüAG. Nach § 2 Abs. 2 FlüAG gliedert sich die Aufnahmeverwaltung des Landes Baden-Württemberg in „oberste“, „höhere“ und „unte-re“ Aufnahmebehörden, wobei sich die Regierungspräsidien auf der Stufe der höheren Aufnahmebehörden befinden.

b) Kein Sonderstatusverhältnis: Geltung der Grund- und Menschenrechte

Die Regierungspräsidien (höhere Aufnahmebehörden) sind wie alle staatlichen Behör-den als Teil der Exekutive nach Art. 1 Abs. 3 GG beim Betrieb der Aufnahmeeinrichtung unmittelbar an das Grundgesetz gebunden⁸ und müssen die Grundrechte der Bewoh-ner/innen beachten. Eingriffe in die Schutzbereiche der Grundrechte der Bewohner/in-nen sind nur unter speziellen Voraussetzungen verfassungsgemäß, etwa wenn sie ein legitimes Ziel verfolgen. Außerdem beinhaltet das Rechtsstaatsgebot nach Art. 20 Abs. 3 GG einen Vorbehalt des Gesetzes: Wesentliche Grundrechtseingriffe sind nur aufgrund gesetzlicher Grundlagen rechtmäßig (Wesentlichkeitsprinzip)⁹. Insbesondere unterliegen die Bewohner/innen der Unterkünfte aufgrund der „ordnungs-

⁸ Die unmittelbare Wirkung hat zur Folge, dass es keiner gesetzlichen Umsetzung der Grundrechte bedarf, damit diese eine Anwendung finden. Jarass, in Jarass/Pieroth, Grundgesetzkommentar 2016, Art. 1 Rn. 31.

⁹ „Danach verpflichten das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip des Grundgesetzes den Gesetzgeber, wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der Verwaltung zu überlassen“, BVerfG, Urteil vom 24. Mai 2006 – 2 BvR 669/04 – Rn. 85 – juris.

Persönlichkeitsrecht dar“.⁴⁷ Dieser Grundrechtseingriff wird durch den gesetzlich ver-pflichtenden Aufenthalt in der Unterkunft nach § 47 AsylG verstärkt. Insofern lassen sich Taschenkontrollen in der Erstaufnahmeeinrichtung nicht mit solchen beim Besuch von Diskotheken oder Fußballstadien vergleichen, die auf Freiwilligkeit beruhen. Die Taschenkontrolle als Grundrechtseingriffe bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Die Hausordnung als Nutzungsordnung ist jedoch nicht als gesetzliche Grundlage zu quali-fizieren (siehe Punkt III b).

Taschenkontrollen können auch nicht auf rein ausführende Handlungen im Rahmen der Verwaltungshilfe reduziert werden.⁴⁸ Da für die Taschenkontrollen keine gesetzliche Befugnis vorliegt, ist § 11 Abs. 1 der Hausordnung verfassungswidrig.

Selbst beim Vorliegen einer gesetzlichen Befugnis zur Taschenkontrolle hat die Recht-sprechung immer wieder auf die Notwendigkeit der Angemessenheit der Kontrollen hin-gewiesen. Das bedeutet: Auch wenn die Taschenkontrollen am Eingang der Unterkunft zum reibungslosen Ablauf des Dienstbetriebes geeignet wären, müssten sie auch erforder-lich und verhältnismäßig sein. Es dürfte also kein milderes Mittel zur Gewährleistung des Dienstbetriebes geben und der Zweck des reibungslosen Dienstbetriebes müsste im Verhältnis zum Allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Bewohner/innen überwiegen. Das ist bei Taschenkontrollen am Eingang der Unterkunft äußerst fraglich und könnte nur unter Vorbringen gewichtiger Gründe gerechtfertigt werden.

Erst recht überwiegt das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Bewohner/innen in Be-zug auf verdachtslose Taschenkontrollen. Sie sind auch bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage mit dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG nicht vereinbar.

Zusätzlich hierzu ist auch in Bezug auf die Taschenkontrollen anzumerken, dass die Liste der zu suchenden verbotenen Gegenstände (Anlage 1) erheblichen verfassungs-rechtlichen Bedenken begegnet (siehe Punkt IV g).

Ebenso fehlt es in Bezug auf das Recht zum Betreten der Zimmer der Bewohner/innen an einer gesetzlichen Grundlage. Die Zimmer der Bewohner/innen sind wie beschrieben (siehe Punkt IV b) durch die Unverletzlichkeit der Wohnung durch Art. 13

⁴⁷ BGH, Urteil vom 03. November 1993 – VIII ZR 106/93 – Rn. 14 – juris.

⁴⁸ So werden die Sicherheitsdienste in Flughäfen nach § 16 a Luftsicherheitsgesetz mit der Befug-nis zur Taschendurchsuchung beliehen.

spiegeln, ferner von Wasserpfeifen, Tauchsiedern und Wasserkochern, Bügeleisen, Haarschneidern, Fernsehern, Spielekonsolen, Musikanlagen sowie Kerzen und Streichhölzern. Der Katalog der in der Einrichtung pauschal verbotenen Gegenstände schränkt allgemeine Handlungsfreiheit und Privatautonomie der Bewohner/innen der Einrichtung unzulässig ein.

Ähnliches gilt in Bezug auf das Verbot des Konsums von Alkohol und des Rauchens in den Zimmern. Ebenso wenig, wie das Rauchen in Pflegeeinrichtungen und Justizvollzugsanstalten generell untersagt ist⁴⁴, ist ein Rauchverbot in einer Erstaufnahmeeinrichtung für geflüchtete Menschen zulässig. Entsprechend der Regelung für Pflegeeinrichtungen kann durch die Einrichtungsleitung mittels entsprechender Zimmerbelegung gewährleistet werden, dass Nichtraucher nicht beeinträchtigt werden.

i) § 11 Kontrollbefugnisse und Kontrollen

Die Regelung räumt dem Sicherheitsdienst sowie der Einrichtungsleitung umfassende Kontrollbefugnisse ein. Diese dürfen

- **die Bewohner/innen auf dem Gelände der Unterkunft auf das Mitführen von Waffen, sonstigen gefährlichen Gegenständen, Alkohol und Betäubungsmittel im Rahmen von Taschenkontrollen durchsuchen**
- **die Zimmer der Bewohner/innen in deren Anwesenheit nach Aufforderung oder zu angekündigten Terminen betreten**
- **die Zimmer der Bewohner/innen betreten, um eine der Sicherheit und Ordnung drohende, unmittelbare Gefahr abzuwenden (um bauliche, technische oder hygienische Mängel zu beheben sowie unbefugte Personen aus der Einrichtung zu verweisen)**
- **innerhalb der Einrichtung jederzeit Zutrittsdokumente überprüfen**
- **Personen, die sich ohne gültiges Zutrittsdokument auf dem Gelände der Unterkunft befinden, ein Hausverbot erteilen.**

Das Durchsuchen von Taschen greift in den Schutzbereich des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein.⁴⁵ Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht schützt „den eigenen persönlichen Lebensbereich und die Erhaltung seiner Grundbedingung“.⁴⁶

Taschenkontrollen stellen demnach einen „in aller Regel erheblichen Eingriff in das

44 Vgl. etwa § 1 Abs. 2, § 6 Abs. 4 Landesnichtraucherschutzgesetz Baden-Württemberg, <https://dejure.org/gesetze/LNRSchG> (besucht am 06.4.2020).

45 BGH, Urteil vom 03. November 1993 – VIII ZR 106/93 – Rn. 14 – juris.

46 Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 2 Rn. 39.

politischen Funktion“¹⁰ der Unterbringung nicht einem „besonderen Gewaltverhältnis“, bei dem die unmittelbare Geltung der Grundrechte eingeschränkt wird.¹¹ Darüber hinaus entsteht in Fällen einer starken Dichte an Grundrechtseingriffen, wie sie in Landeserstaufnahmeeinrichtungen der Fall sind (u.a. Einschränkung der Handlungsfreiheit, Beschränkung der Privatsphäre, Eingriffe in die Unverletzlichkeit der Wohnung), eine verstärkte Pflicht des Staates, die Bewohner/innen vor Grundrechtseingriffen zu schützen.¹²

c) Auftragsvergabe an private Dritte im Rahmen der Verwaltungshilfe

Sowohl die Vorgaben der Aufnahmerichtlinie als auch grund- und menschenrechtliche Vorgaben gelten dabei auch für die privaten Firmen in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen. Diese werden im Wege öffentlicher Ausschreibungen beauftragt, Dienstleistungen für die Regierungspräsidien vorzunehmen.¹³ 13 Aus § 6 Abs. 1, 3 FlüAG ergibt sich, dass das Regierungspräsidium den Betrieb der Landeserstaufnahmeeinrichtungen gewährleistet und „erforderliche Anordnungen und Maßnahmen“ trifft. Es handelt sich hierbei um eine funktionale Privatisierung, bei der der Staat zur Erfüllung bestimmter Aufgaben auf die Hilfe privater Dritter zurückgreift.¹⁴ Die privaten Firmen bleiben nach der Auftragsübernahme an die Weisungen durch die Aufnahmebehörden gebunden. Sie dienen als „Erfüllungsgehilfen“ und sind nicht befugt, über die Anweisungen der Behörden hinaus in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen zu agieren. Das ist insbesondere für die Befugnisse der Sicherheitsdienste relevant: Diese haben einen engen Handlungsspielraum und bleiben stets an die Vorgaben ihrer Auftraggeber, der Aufnahmebehörden, gebunden. Die staatlichen Auftraggeber können sich also durch die funktionale Privatisierung nicht ihrer unmittelbaren Grundrechtsbindung entledigen: Der Staat darf nicht ins Privatrecht „fliehen“¹⁵, auch die Sicherheitsfirmen sind als Verwaltungshelfer der Aufnahmebehörden wie diese selbst unmittelbar an Grund- und Menschenrechte

10 Sächsisches Staatsministerium des Innern, Kleine Anfrage der Abgeordneten Juliane Nagel (DIE LINKE), Drs.-Nr.: 6/16060.

11 BVerfG, Beschluss vom 14. März 1972 – 2 BvR 41/71.

12 Sußner, Wer geht, ist selber schuld? Unionsrechtliche Perspektiven auf Gewaltschutzansprüche von LGBTIQ-Asylsuchenden in Unterkünften – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR, Europäische Grundrechte Zeitschrift, 437

13 Vgl. https://ausschreibungen-deutschland.de/467490_Betreiberdienstleistung_in_der_Landeserstaufnahmeeinrichtung_LEA_fuer_Fluechtlinge_und_2018_Freiburg_im_Breisgau (besucht am 24.04.2020).

14 Inwiefern eine funktionelle Privatisierung überhaupt mit Art. 33 GG vereinbar ist, könnte vor dem Hintergrund der hohen Eingriffsintensität diskutiert werden, siehe Engler, Private Sicherheitsfirmen in Flüchtlingsunterkünften. Probleme, Befugnisse, Grenzen des Handelns privater Akteure im öffentlichen Auftrag, Asylmagazin 2019, 94.

15 Für private Abschleppdienste: BGH, Urteil vom 18.2.2014 – VI ZR 383/12 – juris.

gebunden. Sofern eigenständige Handlungsbefugnisse auf private Dienstleister übertragen werden sollen, muss dies per Gesetz geschehen.¹⁶

III. Rechtsnatur der Hausordnung der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg

a) Hausrecht der Bewohner/innen und öffentlich-rechtliches Hausrecht in der LEA

Die Bewohner/innen der Unterkunft verfügen in den von ihnen bewohnten Räumen aufgrund der Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG über das Hausrecht. Der Begriff der „Wohnung“ im Sinne des Art. 13 GG ist nach einhelliger Rechtsprechung und Kommentierung weit und umfassend zu verstehen und schließt Zimmer in einer Unterkunft für geflüchtete Menschen ein.¹⁷ Träger/in des Grundrechts sind die Bewohner/innen eines Wohnraums. Irrelevant ist, auf welchem Rechtsverhältnis das Wohnen beruht.¹⁸ Daraus folgend sind Inhaber/innen des Hausrechts die Personen, denen das Regierungspräsidium Freiburg ein Wohn- und Benutzungsrecht eingeräumt hat, mithin diejenigen, die die entsprechenden Räume bewohnen und damit rechtmäßig in ihnen eine räumlich begrenzte Privat- und Geheimsphäre begründet haben.¹⁹ Daneben besteht ein Hausrecht der Aufnahmebehörde hinsichtlich der Unterkunft als solcher.²⁰ Das Hausrecht in kommunalen Einrichtungen kann sowohl privater als auch öffentlich-rechtlicher Natur sein. § 3 Abs. 3 S. 1 FlüAG schreibt fest, dass „für die Dauer der Erstaufnahme [...] ein öffentlich-rechtliches Nutzungsverhältnis begründet“ wird. Es handelt sich demnach um ein öffentlich-rechtliches Hausrecht, das den Behörden als sogenannte Annexkompetenz des Behördenbetriebs zusteht.²¹ Dies ist für die Übertragung von Rechten aus dem Hausrecht an private Dritte relevant: Die Ausübung des Hausrechts etwa durch Hausverbote kann im Falle eines öffentlich-rechtlichen Hausrechts nicht einfach per Vertrag oder Verwaltungsverordnung auf private Dritte übertragen werden.

¹⁶ Das ergibt sich auch aus § 34 a Abs. 5 S. 1 der Gewerbeordnung: „Der Gewerbetreibende und seine Beschäftigten dürfen bei der Durchführung von Bewachungsaufgaben gegenüber Dritten nur die Rechte, die Jedermann im Falle einer Notwehr, eines Notstandes oder einer Selbsthilfe zustehen, die ihnen vom jeweiligen Auftraggeber vertraglich übertragenen Selbsthilferechte sowie die ihnen gegebenenfalls in Fällen gesetzlicher Übertragung zustehenden Befugnisse eigenverantwortlich ausüben.“

¹⁷ VG Hamburg, Urteil vom 15 Februar 2019 – 9 K 1669/18 – Rn. 34 – juris.

¹⁸ Papier, in Maunz/Düring, Grundgesetz-Kommentar 2019, Art. 13 GG Rn. 10, 12 und 16.

¹⁹ 19 Schäfer, in MüKoStGB 2017, § 123 Rn. 34f.

²⁰ 20 Hierzu näher unter IV.c.

²¹ VG Düsseldorf, Urteil vom 08. März 2012 – 6 K 254/11 – Rn. 96 – juris; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 13. Mai 2011 – 16 E 174/11 – R. 13 –juris; für Erstaufnahmeeinrichtungen: VG Kassel, Beschluss vom 27. Dezember 2017 – 1 K 1933/16.KS – Rn. 9 – juris.

Wie oben schon zu § 5 Abs. 5 der Hausordnung festgestellt wurde, greift die Regelung unzulässig in die Grundrechte der Bewohner/innen auf Bekenntnis- und Meinungsfreiheit ein.

- Abs. 5 erlaubt das Fotografieren und Filmen sowie Tonaufnahmen und (Video-) Telefonie auf dem Einrichtungsgelände nur außerhalb von Gebäuden und für private Zwecke in sozialüblichem Maß sowie mit Einwilligung der betroffenen Personen.

Das Verbot des Abs. 5, im Gebäude und insbesondere in den Zimmern Fotos zu machen oder bildtelefonisch zu kommunizieren, stellt einen offensichtlichen Verstoß gegen die Grundrechte der Bewohner/innen dar. Insoweit ist schon nicht erkennbar, welcher zulässige Zweck mit der Regelung verbunden sein könnte, die die Bewohner/innen dazu zwingt, etwa Skype-Kontakte mit Familie und Freunden z.B. im Heimatland ausschließlich und bei jeder Witterung im Freien und außerhalb des Gebäudes zu pflegen. Dem Recht am eigenen Bild potentiell betroffener anderer Bewohner/innen kann ohne weiteres durch das Erfordernis der Einwilligung, die § 9 Abs. 5 der Hausordnung ja ohnehin verlangt, Rechnung getragen werden.

h) § 10 Verbote und verbotene Gegenstände

- Die Vorschrift beinhaltet gemäß Abs. 1 Verbote bestimmter Gegenstände und Handlungen in der Einrichtung aus Gründen der Sicherheit und Ordnung, des Brandschutzes, der Hygiene und des Gesundheitsschutzes. Wegen der Einzelheiten wird auf Anlage 2 – Verbotene Gegenstände – verwiesen, in deren Vorbemerkung allerdings ausdrücklich erwähnt wird, dass die Liste der in der Einrichtung verbotenen Gegenstände nur beispielhaft und nicht abschließend ist. In Abs. 3 werden Besitz und Konsum von Alkohol und Betäubungsmitteln auf dem Gelände der Einrichtung und in Abs. 7 das Rauchen in sämtlichen Gebäuden, insbesondere in den Zimmern, verboten und die Einziehung von Alkohol, Betäubungsmitteln und Zigaretten oder ähnlichen Gegenständen angeordnet.

Die Regelung der verbotenen Gegenstände ist in mehrfacher Hinsicht rechtlich fragwürdig. Zum einen lässt sie auch im Zusammenhang mit der Anlage 2 die erforderliche Bestimmtheit vermissen. Zum anderen erscheint die Differenzierung der nicht erlaubten und erlaubten Gegenstände an vielen Stellen und auch im Hinblick auf die postulierten Zwecke der Verbote fragwürdig. Dies betrifft etwa das Verbot des Besitzes von selbst kleinen Küchen- und Taschenmessern, spitzen (Friseur-)Scheren, Glasflaschen, Wand-

Zimmer haben, sofern es in der Einrichtung kein automatisches Türschließsystem gibt.

In dieser Hinsicht erscheint die Hausordnung nicht nur absurd und lässt das Grundrecht der Bewohner/innen aus Art. 13 Abs. 1 GG faktisch vollständig leerlaufen. Sie verletzt daneben vielmehr auch die Eigentumsgarantie der Bewohner/innen nach Art. 14 Abs. 1 GG sowie das Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG. Die Gebrauchsüberlassung eines Zimmers zum Wohnen ist wesentlicher inhaltlicher Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnisses und eine Nutzung zu Wohnzwecken schließt nach verfassungsrechtlichem Verständnis notwendig ein, dass die Nutzer/innen einen Schlüssel für das von ihnen bewohnte Zimmer erhalten.

Nach rein mietrechtlichen Grundsätzen sind selbst Vermieter von Geschäftsräumen nicht berechtigt, ohne Zustimmung der Mieter/innen einen Schlüssel einzubehalten⁴³. Auch wenn die Standards aus dem Mietrecht auf öffentlich-rechtliche Nutzungsverhältnisse nicht unmittelbar übertragbar sind, dürfte angesichts der Orientierung der Mietrechtsprechung an der strukturellen Unterlegenheit der Mieter/innen auch in Unterkünften für geflüchtete Menschen gelten müssen, dass ausschließlich die Bewohner/innen die Verfügungsgewalt über die Schlüssel für die von ihnen bewohnten Zimmer haben. Unter dieser Voraussetzung wären auch die generellen Zutrittskontrollen nach §4 der Hausordnung weitestgehend entbehrlich. Aufgrund des in der Hausordnung ausgeschlossenen Anspruchs auf Schlüssel der Bewohner und Bewohnerinnen für ihre Zimmer ist zugleich der Haftungsausschluss des Landes in Abs. 5 für Diebstähle obsolet: eine Haftungsfreizeichnung ist ohne Möglichkeit für die Bewohner/innen, die Zimmer ab- und den Zutritt dritter Personen auszuschließen, rechtlich ausgeschlossen.

g) § 9 Sonstige Regelungen

- **Abs. 4 untersagt die Ausübung politischer, missionarischer oder ähnlicher Tätigkeiten sowie mündliche Aufrufe, das Verteilen von Flugblättern und Anbringen von Plakaten bzw. Schildern auf dem Einrichtungsgelände. Wie § 5 Abs. 5 der Hausordnung postuliert die Regelung ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, da Ausnahmen von der Einrichtungsleitung genehmigt werden können.**

⁴³ Pfeilschifter, Anmerkung zum Beschluss des OLG Celle vom 5.10.2016 – 13 U 182/06, PR-MietR 2007.

Hausverbote im Rahmen der Ausübung eines öffentlich-rechtlichen Hausrechtes besitzen die Qualität eines Verwaltungsakts, das heißt einer behördlichen Maßnahme, die im Einzelfall eine Regelung trifft.²²

Da private Dritte nicht in der Form eines Verwaltungsakts handeln können, ohne hierzu gesetzlich ermächtigt worden zu sein (Beleihung), können Hausverbote mit öffentlich-rechtlichem Charakter nicht von privaten Dritten ausgesprochen werden.²³

b) Keine Übertragung von Eingriffsbefugnissen durch Hausordnung

Das Regierungspräsidium Freiburg darf nach § 6 Abs. 3 S. 1 FlüAG eine Nutzungsordnung für die Erstaufnahmeeinrichtung erlassen. Die vom Regierungspräsidium erlassene Hausordnung kann jedoch nicht ein parlamentarisch verabschiedetes Gesetz ersetzen. Denn sie weist nicht dieselbe demokratische Legitimation wie formelle Gesetze auf.²⁴ Sollen hoheitliche Befugnisse, das heißt die Befugnis der öffentlichen Gewalt, „durch Befehl oder Zwang unmittelbar beschränkend auf grundrechtlich geschützte Freiheiten“²⁵ einzuwirken, auf private Dritte übertragen werden, bedarf es eines formellen Bundes- oder Landesgesetzes.²⁶ Aus dem Verweis in § 6 Abs. 3 S. 2 FlüAG darauf, dass die Regierungspräsidien Nutzungsordnungen für die Landeserstaufnahmeeinrichtungen erlassen können, folgt deshalb keine Ermächtigung zu Grundrechtseingriffen für private Dienstleister. Sofern die beauftragten Dienstleister grundrechtliche Eingriffe vornehmen sollen, müssen diese durch eine eigenständige und inhaltlich hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage ermächtigt werden.²⁷

²² Dies ist die ganz überwiegende Ansicht von Literatur und Rechtsprechung. Eine Übersicht hierzu findet sich bei Huber, Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr durch das Sicherheits- und Bewachungsgewerbe: eine rechtsvergleichende Untersuchung zu Deutschland und den USA 2000, S 80. Für den Fall eines Hausverbots in einer Erstaufnahmeeinrichtung: VG Kassel, Beschluss vom 27. Dezember 2017 – 1 K 1933/16.KS.

²³ Huber, Fn. 23, S. 80.

²⁴ BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 – Rn. 140 – juris.

²⁵ BVerfG, Urteil vom 18. Januar 2012 – 2 BvR 133/10 – Rn. 140 – juris.

²⁶ So stellt das Bundesverfassungsgericht zur Beleihung privater Dritter mit hoheitlichen Befugnissen fest: „Alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter bedarf nach dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG) der demokratischen Legitimation.[...] Für den Fall der Beleihung Privater erfordert dies unter anderem, dass die Möglichkeiten parlamentarischer Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung unbeeinträchtigt bleiben. [...] Das Legitimationsniveau muss umso höher sein, je intensiver die in Betracht kommenden Entscheidungen die Grundrechte berühren.“ BVerfG, Urteil vom 18. Januar 2012 – 2 BvR 133/10 – Rn. 165 ff. – juris.

²⁷ Zu beachten ist hierbei das Bestimmtheitsgebot, das vorgibt, dass „Anlass, Zweck und Ausmaß“ der Grundrechtseingriffe durch den Gesetzgeber festgelegt werden. BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 – Rn. 140 – juris.

Nach § 3 Abs. 3 S. 2 FlüAG ist das Regierungspräsidium zudem ermächtigt, Anordnungen und Maßnahmen zu treffen, die „zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung“ erforderlich sind. Aus dieser gesetzlichen Ermächtigung für die Regierungspräsidien ergibt sich ebenfalls keine Ermächtigung für private Dritte, sie gilt nur für das Regierungspräsidium selbst.

c) Inhalt der Hausordnung und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Das Hausrecht der Behörde umfasst „die Befugnis, Ordnungsmaßnahmen zu treffen, um die Verwirklichung des Widmungszwecks zu gewährleisten, Störungen des Dienstbetriebs abzuwenden und dabei insbesondere auch über den Aufenthalt von Personen in den Räumen des öffentlichen Gebäudes zu bestimmen.“²⁸ Inhalt der Hausordnung der LEA Freiburg können demnach nur solche Regelungen sein, deren Zweck es ist, den reibungslosen Dienstbetrieb der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg zu gewährleisten. Zu diesem Zweck darf die Hausordnung nur in die Grundrechte der Bewohner/innen eingreifen, wenn diese Eingriffe insbesondere verhältnismäßig sind.²⁹ In diesem Zusammenhang müssen die Regelungen der Hausordnung im Rahmen des Rechtsstaatsgebots nach Art. 20 Abs. 3 GG die Grundrechte der Bewohner/innen beachten.³⁰ Staatliche Maßnahmen sind nur dann verhältnismäßig, wenn sie einen legitimen Zweck verfolgen, geeignet sind, diesen Zweck zu erreichen, sowie das Kriterium der Erforderlichkeit und Angemessenheit erfüllen. Ob einzelne Regelungen der Hausordnung rechtmäßig sind, wird nach den Umständen des Einzelfalls und in Abwägung mit anderen Rechtsgütern bewertet.³¹

28 OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26 Oktober 2010 – OVG 10 B 2.10 – Rn. 65 – juris.

29 Ein Verbot der Hundehaltung in Obdachlosenunterkünften beispielsweise gilt »aus Gesundheitsgründen und im Interesse eines zumutbaren Zusammenlebens auf engem Raum« als rechtmäßig und dem Einrichtungszweck entsprechend. Lange, Kommunalrecht 2013, S. 795.

30 Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht 2019, S. 442.

31 Jarass, in Jarass/Pieroth, Grundgesetzkommentar 2016, Vorb. Vor Art. 1 Rn. 46f.

gung aufgefordert. Sofern Bewohner/innen der Aufforderung nicht nachkommen, wird das Zimmer auf deren Kosten von einem Reinigungsunternehmen gereinigt.

Die Regelungen zur Sauberkeit und Hygiene greifen ebenfalls unzulässig in die Grundrechte der Bewohner/innen ein. Ungeachtet dessen, dass der „einwandfreie hygienische Zustand“, in dem ihre Zimmer zu halten die Betroffenen verpflichtet werden, in keiner Weise näher definiert wird, geht die Hausordnung weit über das hinaus, was aus Infektionsschutzgründen notwendig und geboten ist. Legitim sind in diesem Zusammenhang lediglich Maßnahmen, um dem Auftreten und der Verbreitung übertragbarer Krankheiten vorzubeugen. Hierfür müssen allerdings nach medizinischer Erfahrung hinreichende Anhaltspunkte einer Gefahr der Infektion anderer Personen bestehen. Die subjektive Unsauberkeit eines Wohnraums oder Anhäufung von Gegenständen genügen hierfür allein nicht.⁴²

f) § 8 Unterbringung und Brandschutz

- **Abs. 2 sieht vor, dass die durch die Alltagsbetreuung bereitgestellten (offenbar im Sinne von zugewiesenen) Zimmer und Schlafplätze nicht ohne Erlaubnis gewechselt werden dürfen. Es ist nicht erlaubt, Zimmer zu beziehen, welche nicht von der Alltagsbetreuung zugewiesen wurden.**

Bezüglich dieser Regelung muss ebenfalls festgestellt werden, dass die Grundrechte und Interessen der Bewohner/innen keinerlei Erwähnung finden. Zwar ist eine zentralisierte Zimmervergabe in einer Erstaufnahmeeinrichtung erforderlich, indessen darf diese nicht ohne jede Berücksichtigung der Rechte und Wünsche der Betroffenen erfolgen. Auch insoweit ist die Hausordnung defizitär, als sie in diesem Zusammenhang die in der Präambel benannten Rechte der Bewohner/innen nicht gegenüber der Alltagsbetreuung adressiert.

- **Die Regelung des Abs. 5 beinhaltet einen Haftungsausschluss des Landes für abhandengekommene persönliche Wertsachen und Gegenstände und empfiehlt, Geld und Wertgegenstände unter Verschluss zu halten. Zugleich bestimmt Abs. 6, dass Bewohner/innen keinen Anspruch auf Schlüssel für ihre**

42 VG Stuttgart, Beschluss vom 19. August 2003 – 4 K 2818/03 – juris – Rn. 3; VG München, Beschluss vom 06. Mai 2013 – 18 E 13.1883, <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/-300-Z-BECKRS-B-2013-N-51806?hl=true> (besucht am 06.4.2020).

lich, unter Hinweis darauf, dass Zuwiderhandlungen strafrechtlich verfolgt würden. Die Regelung postuliert darüber hinaus die Verpflichtung jedes Bewohners und jeder Bewohnerin, entsprechende Personen der Einrichtungsleitung zu melden und selbst derartiges zu unterlassen, es sei denn, die Einrichtungsleitung hat dies ausnahmsweise vorher genehmigt.

Indem insbesondere die Bewohner/innen einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt hinsichtlich der (eigenen) Werbung für missionarische und politische Zwecke unterworfen werden, verstößt die Hausordnung gegen Art. 4 Abs. 1 GG (Religionsfreiheit)⁴⁰ und Art. 5 Abs. 1 GG (Meinungsfreiheit)⁴¹.

- **Abs. 6 der Regelung beinhaltet die Pflicht zur Anmeldung und Einholung einer Genehmigung der Einrichtungsleitung mindestens zwei Wochen vorher für Veranstaltungen von Hilfs- und Flüchtlingsorganisationen oder sonstigen ehrenamtlich Tätigen.**

Auch diese Regelung ist mindestens verfassungsrechtlich bedenklich. In Anbetracht der Grundrechte der Bewohner/innen, unter anderem aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 GG dürfte eine Anmelde- und Genehmigungspflicht mit einem zeitlichen Vorlauf von mindestens zwei Wochen unzulässig sein. Nicht nur aus Anlass der Corona-Pandemie, sondern auch im Zusammenhang mit anderen denkbaren aktuellen Ereignissen besteht ein grundrechtlich geschütztes Interesse der Bewohner/innen, aber auch der davon betroffenen Institutionen oder Einzelpersonen daran, kurzfristig Informationsveranstaltungen innerhalb der Einrichtung durchzuführen.

e) § 7 Sauberkeit, Hygiene und Gesundheit

- **Abs. 1 bestimmt, dass die Bewohner/innen ihr Zimmer und die Einrichtungsgegenstände selbst reinigen und in einem einwandfreien hygienischen Zustand halten müssen. Darüber hinaus besteht eine regelmäßige Lüftungspflicht und Verpflichtung, etwa die Fenster beim Verlassen der Zimmer zu schließen. Im Übrigen wird auf den Hygieneplan verwiesen. Bei unhygienischen Zuständen in den Zimmern werden Bewohner/innen von der Alltagsbetreuung zur Reini-**

⁴⁰ Art. 4 Abs. 1 GG umfasst die Bekenntnisfreiheit, d.h. die Freiheit, religiöse und weltanschauliche Überzeugungen kundzutun, also die Freiheit des kultischen Handelns, der konfessionellen Lebensform und der Propaganda; Schmidt, in ErfK GG, Art. 4 Rn. 12.

⁴¹ Der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG umfasst jegliche Meinungsäußerung und Meinungsweitergabe gleichgültig in welcher Form, einschließlich der Werbung; Schmidt, in ErfK GG Art. 5 Rn. 9.

IV. Verfassungsmäßigkeit einzelner Regelungen

a) Vorbemerkung: Nur Pflichten keine Rechte

In Bezug auf den grundlegenden Charakter der Hausordnung der Landesaufnahmeeinrichtung ist zunächst zu bemerken, dass die Hausordnung zwar zahlreiche Pflichten, hingegen keinerlei Rechte der Bewohner/innen gegenüber dem Betreiber und den von ihm Beauftragten beinhaltet. Die Grundrechte der Bewohner/innen werden in der Hausordnung in keiner Weise adressiert. Ferner fehlt es an jeglichen Hinweisen zu Rechtsschutzmöglichkeiten, etwa im Falle von Hausverboten. Dies ist insbesondere in Bezug auf das Recht auf einen effektiven Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt aus Art. 19 Abs. 4 GG bedenklich. Art. 19 Abs. 4 GG gebietet es, dass Hoheitsakte, wie Verwaltungsakte, den Betroffenen bekannt zu geben und mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen sind.³² Die vorliegende Hausordnung ermächtigt die Betreiber und Angestellten der Unterkunft zur Vornahme von Verwaltungsakten, etwa in Form von Hausverboten, ohne hierzu ein Schriftformerfordernis oder eine Rechtsbehelfsbelehrung festzuschreiben. (dazu Näheres in IV b).

b) Besondere Intensität der Grundrechtseingriffe

Grundsätzlich ist zu der Hausordnung zudem anzumerken, dass alle Grundrechtseingriffe in den Erstaufnahmeeinrichtungen einer besonderen Legitimation bedürfen. Die Hausordnung sieht zahlreiche Grundrechtseingriffe durch die privaten Betreiber sowie die Sicherheitsdienste vor. Diese werden dadurch verstärkt, dass sie im Rahmen der gesetzlichen Wohnpflicht für Erstaufnahmeeinrichtungen nach § 47 AsylG stattfinden, an die wiederum weitere Grundrechtseingriffe, wie etwa eine Erreichbarkeitspflicht (§ 47 Abs. 3 AsylG) geknüpft sind. Grundrechtseingriffe werden somit intensiviert und bedürfen umso mehr einer gesetzlichen Legitimation.

³² Jarass, in Jarass/Pieroth, Grundgesetzkommentar 2016, Art. 19 Rn. 75.

c) § 4 Hausrecht

Die Regelung des § 4 der Hausordnung bestimmt das Regierungspräsidium Freiburg als Inhaber des Hausrechts, welches durch die Einrichtungsleitung ausgeübt werde. Ergänzend ist eine Berechtigung des Regierungspräsidiums vorgesehen, die Ausübung des Hausrechts allgemein oder im Einzelfall an Dritte zu übertragen.

Im Einzelnen soll gelten, dass

- Hausverbote von der Einrichtungsleitung oder im Einzelfall dazu ermächtigten Personen verhängt werden können
- das Recht, Unberechtigte zeitweilig vom Gelände zu verweisen bzw. temporär Zutritt zum Objekt zu verweigern, auf den beauftragten Sicherheitsdienst übertragen ist
- das Recht, Zimmer zuzuweisen und Verlegungen innerhalb des Geländes
- vorzunehmen, generell auf den beauftragten Dienstleister für die Alltagsbetreuung unter Beachtung der Hausordnung und weiterer Anweisungen der Einrichtungsleitung übertragen ist
- das Recht, gemeinsame Zimmerkontrollen durchzuführen, in der Regel zusätzlich auf Alltagsbetreuung und Sicherheitsdienst übertragen ist
- bei konträren Entscheidungen das Letztentscheidungsrecht der Einrichtungsleitung obliegt
- die Ausübung des Hausrechts außerhalb der üblichen Dienstzeiten bei unabhärbaren Maßnahmen der Alltagsbetreuung übertragen ist und schließlich,
- dass die Anordnungen des Betreibers der Einrichtung und dessen Beauftragter (zum Beispiel Sicherheitsdienst, Alltagsbetreuung) befolgt werden müssen.

besuchenden Personen einen einmaligen oder dauerhaften Ausschluss von Besuchen rechtlich nicht legitimieren.

- **§ 5 Abs. 2 der Hausordnung stellt klar, dass jede Bewohnerin und jeder Bewohner beim Betreten und Verlassen des Geländes an der Pforte unaufgefordert ein gültiges Zutrittsdokument vorlegen muss. Weitere zugangsberechtigte Personen, so Abs. 3 der Vorschrift, zum Beispiel Beschäftigte, Besucherinnen und Besucher seien als solche auf dem Einrichtungsgelände im allgemeinen an ihrem offen und gut sichtbar getragenen Ausweis erkennbar.**

Die Regelung unterstellt in weiterhin konsequenter Missachtung der Grundrechte der betroffenen Bewohner/innen und deren (potentieller) Besucher/innen das Erfordernis von Zutrittskontrollen als Selbstverständlichkeit. Auch hier gilt, wie bei Grundrechtseinschränkungen generell, dass die Regelung einen legitimen Zweck verfolgen³⁸ und darüber hinaus geeignet, erforderlich und angemessen sein muss. Daher versteht sich mitnichten von selbst, dass die Erfüllung von Schutz- und Obhutspflichten nach den konkreten Gegebenheiten in der Einrichtung überhaupt Zutrittskontrollen erfordert. Jedenfalls sind diese auf ein absolutes inhaltliches Minimum zu begrenzen. Dies gilt umso mehr, als Zutrittskontrollen schon im Vorfeld nicht nur auf Bewohner/innen, sondern auch deren (potentielle) Besucher/innen eine abschreckende Wirkung im Hinblick auf den künftigen Gebrauch ihrer grundrechtlich garantierten allgemeinen Handlungsfreiheit und insbesondere ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung entfalten können. Abgesehen von der Integrationsschädlichkeit der Regelung ist nach höchstrichterlicher Rechtsprechung die Rechtsbeeinträchtigung in derartigen Fällen von besonderem Gewicht.³⁹

- **Abs. 4 stellt nochmals klar, dass es kein allgemeines Zutrittsrecht zum Einrichtungsgelände gibt. Betretungs- bzw. besuchsberechtigt seien vor allem**
- **Polizei und Feuerwehr sowie Not- und Rettungsdienst im Einsatz**
- **die auf dem Einrichtungsgelände Beschäftigten**
- **Besucher/innen mit berechtigtem Interesse, deren Besuch nach vorheriger Anmeldung von der Einrichtungsleitung genehmigt wurde**
- **Abs. 5 bestimmt ein Zutrittsverbot für kommerzielle Zwecke und Werbung für missionarische, politische und ähnliche Zwecke, entgeltlich oder unentgelt-**

³⁸ Z.B. aus konkreten Anlässen zur Gefahrenabwehr bzw. zum Schutz der Bewohner/innen.

³⁹ BVerfG, Beschluss vom 11. November 2009 – 1 BvR 2853/08 – Rn. 25 – juris.

um Sicherheit und Ordnung in der LEA zu gewährleisten, jedoch nicht erforderlich und noch umso weniger angemessen. Ein rein pragmatisches und organisatorisches Interesse des Regierungspräsidiums bzw. der Einrichtungsleitung an möglichst störungsfreien und reibungslosen Abläufen in der Einrichtung vermag die erheblichen Grundrechtseinschränkungen von vornherein nicht zu legitimieren. Soweit mit den Regelungen jeglichen eventuellen Störungen anderer Bewohner und Bewohnerinnen durch Besuche pauschal vorgebeugt werden soll, wären sie auch unter diesem Gesichtspunkt unzulässig. Ein Ausgleich der nach objektiver Erfahrung erwartbaren divergierenden Interessen der Bewohner/innen im Falle von Besuchen wäre ohne weiteres durch zeitliche Besuchsbeschränkungen zu finden.

Auch eine Regelung von Besuchszeiten in der Einrichtung unterliegt allerdings engen Grenzen, besteht ein genereller, grundrechtseinschränkender Regelungsbedarf doch nur in solchen Fällen, in denen sich die gemeinschaftlichen Hausrechtsinhaber/innen im Rahmen des Gebots gegenseitiger Rücksichtnahme nicht selbst einigen können. Insofern kann beispielsweise auch nicht von vornherein unterstellt werden, dass etwa durch einen Übernachtungsbesuch in einem mit einer oder zwei Personen belegten Zimmer Störungen oder Interessenkonflikte entstünden, denen mit einer Regelung im Vorhinein vorgebeugt werden müsste.

- **Die Hausordnung, so die Besucherregelung, gelte sinngemäß auch für Besucherinnen und Besucher. Besucherinnen und Besucher können aus Gründen der Sicherheit und Ordnung durch die Einrichtungsleitung und den Sicherheitsdienst abgewiesen werden. Einrichtungsleitung und von dieser beauftragte Personen sind zudem berechtigt, Besucher/innen vom Einrichtungsgelände zu verweisen, wenn diese den Betrieb sowie die Ruhe in der Einrichtung stören oder den Anordnungen der Einrichtungsleitung bzw. der von ihr beauftragten Personen oder den Vorschriften der Hausordnung zuwiderhandeln. Verstöße gegen die Regelungen können im Interesse des geordneten Zusammenlebens in der Einrichtung den Verlust der Besuchsmöglichkeit zur Folge haben. Letzteres wird durch die Einrichtungsleitung angeordnet.**

Das in der Besucherregelung bestimmte, weitgehend grenzenlose Recht der Einrichtungsleitung und beauftragter Personen, Besucherinnen und Besucher bei Betriebs- oder Ruhestörungen vom Gelände zu verweisen, ist ebenfalls unzulässig. Abgesehen davon, dass die Besucherregelung keinerlei konkrete und objektive Bestimmung der sanktionsauslösenden Störungen enthält, können bloße „Betriebsstörungen“ in Anbetracht des zuvor beschriebenen Grundrechtsschutzes der Bewohner/innen und der sie

Die die gesamte Hausordnung prägende Grundregel, die von einem Hausrecht (allein) des Regierungspräsidiums Freiburg ausgeht, ist bereits im Kern grundgesetzwidrig. Sie missachtet vollständig, dass zugunsten der Bewohner/innen der Erstaufnahmeeinrichtung das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 Abs. 1 GG gilt. Mit der Einräumung des Nutzungsrechts wird gleichzeitig ein im Verhältnis zum Regierungspräsidium Freiburg grundsätzlich stärkeres Hausrecht an die Bewohner/innen übertragen. Aufgrund dessen verbleiben zwar gewisse Dispositionsmöglichkeiten hinsichtlich der Räume der Unterkunft noch beim Regierungspräsidium. Diese beschränken sich aber im Wesentlichen auf (durch die Grundrechte der Bewohner/innen eingeschränkte) hausrechtliche Befugnisse gegenüber dritten, außenstehenden Personen.³³ Bewohnen mehrere Personen gemeinschaftlich ein Zimmer, steht ihnen das Hausrecht, auch im Verhältnis zum Regierungspräsidium und den von diesen beauftragten Personen, gemeinschaftlich zu³⁴. Unter dieser Prämisse mag zwar die grundsätzliche Befugnis, für die Unterkunft selbst Hausverbote zu verhängen, dem Regierungspräsidium bzw. der von diesem beauftragten Einrichtungsleitung zustehen. Die Hausordnung bestimmt allerdings nicht näher, unter welchen inhaltlichen Voraussetzungen die Anordnung eines Hausverbots zulässig ist und in welcher Form sie zu erfolgen hat. Da durch Hausverbote die Grundrechte der Bewohner/innen aus Art. 2 Abs. 1, Art. 3, Art. 6 und Art. 13 Abs. 1 GG und gleichermaßen Grundrechte der Besucher/innen tangiert werden können, stellt sich die Regelung in der Hausordnung, nach der Hausverbote einschränkungslos, scheinbar nach Gutdünken der Einrichtungsleitung und ohne Schriftformerfordernis zulässig sein sollen, als nicht verfassungskonform dar. Um den Grundrechten der Bewohner/innen durch die Hausordnung zumindest ansatzweise Rechnung zu tragen, bedarf es ausdrücklicher näherer Bestimmung dessen, welches Verhalten dritter Personen mittels Hausverbots sanktioniert werden soll. Rechtlich zulässig sind Hausverbote lediglich bei konkreten objektiven Gefahren für Bewohner/innen bzw. Beschäftigte der Einrichtung, bei sonstigen konkreten Gefahren für Sicherheit und Ordnung oder bei objektiv bestehendem Verdacht auf bevorstehende Straftaten. Zudem müssen Hausverbote schriftlich erfolgen, begründet und mit Rechtsbehelfsbelehrung versehen werden. Ähnliches gilt in noch größerem Maße hinsichtlich der in § 4 geregelten Übertragung der Befugnis zur temporären Zutrittsverweigerung bzw. zur Verweisung vom Gelände auf den beauftragten Sicherheitsdienst. Im Hinblick auf die durch Art. 13 Abs. 1 GG gewährleistete Unverletzlichkeit der Wohnung der Bewohner/innen der Einrichtung, zu deren Schutz das

33 Schäfer, in MüKoStGB 2017, § 123 Rn. 36, 41.

34 Höfling, „Hausrecht in Heimen“, Rechtsgutachten im Auftrag des BMFSFJ 2004, S. 41, <https://www.bmfsfj.de/blob/79122/18092d8239fd2eb9e7427fba63f13dc/hausrecht-in-heimen-data.pdf> (besucht am 6.4.2020).

Regierungspräsidium Freiburg unmittelbar verpflichtet ist, ist eine inhaltlich voraussetzungsfreie und auch im Übrigen uneingeschränkte Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf einen privaten Sicherheitsdienst, zumal ohne gesetzliche Grundlage und jeglichen automatischen Kontrollmechanismus, unzulässig.

In Bezug auf die der Alltagsbetreuung übertragene Befugnis, Zimmer zuzuweisen und Verlegungen vorzunehmen, ist ebenfalls festzustellen, dass die betroffenen Grundrechte der Bewohner/innen in diesem Kontext keine Rolle spielen sollen bzw. zumindest nicht erklärtermaßen. In Anbetracht der nicht unbeträchtlichen, gemäß § 47 AsylG zulässigen Wohndauer in der Erstaufnahmeeinrichtung ist diese Regelung verfassungsrechtlich mindestens bedenklich.

d) § 5 Zutrittsregelung und Allgemeines

- Neben der Bestimmung, dass es sich bei der Erstaufnahmeeinrichtung nicht um eine allgemein zugängliche öffentliche Einrichtung handelt, bestimmt die Regelung, dass nur berechtigte Personen Zugang zum Einrichtungsgelände erhalten. Hierzu wird auf Anlage 1–Besucherregelung verwiesen.
- Hauptaussage der Besucherregelung ist, dass Besuche von Bewohner/innen bzw. Kontakte zu diesen mit Rücksicht auf die Sicherheit der Einrichtung und auf die Belange der anderen Bewohner/innen nach Möglichkeit vorrangig außerhalb der Einrichtung stattfinden sollen. Ausnahmen können im Falle des Vorliegens eines besonderen berechtigten Interesses durch die Einrichtungsleitung gestattet werden.
- Die Besucherregelung bestimmt eine bemerkenswerte Rangfolge der Besucherinnen und Besucher der Einrichtung: In erster Linie zählen zu den Besucher/innen Personen, die die Einrichtungsleitung, Behörden und Organisationen auf dem Einrichtungsgelände besuchen wollen, in zweiter Linie solche, die Veranstaltungen in der Einrichtung und erst in dritter Linie jene, welche Bewohner/innen besuchen wollen.

Mit dem Regel–Ausnahme–Verhältnis der Kontaktpflege, bei dem Kontakte der Bewohner/innen vorrangig außerhalb der Einrichtung stattfinden sollen, und bei dem ein Erfordernis eines besonderen berechtigten Interesses für Besuche einerseits und eine Genehmigungspflichtigkeit andererseits besteht, missachtet die Hausordnung der LEA

Freiburg die Unverletzlichkeit der Wohnung der Bewohner/innen aus Art. 13 Abs. 1 GG. Diese gewährleistet die Möglichkeit sozialer Kontakte innerhalb der Wohnung. Zudem werden das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG (Eigentumsgarantie)³⁵ und das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG (Allgemeine Handlungsfreiheit), auch der (potenziellen) Besucherinnen und Besucher, in eklatanter Weise verkannt. Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist vom Schutzgehalt des Grundrechts des Art. 13 Abs. 1 GG die Wohnung als jene räumliche Sphäre umfasst, in der sich das Privatleben entfaltet. Der Grundrechtsschutz bezieht sich insbesondere auf die Wohnung als Raum der persönlichen Entfaltung und der Kommunikation mit anderen Menschen, „deren Präsenz das eigene Leben sinnvoll und im Sinne einer emotionalen Beheimatung „wohnlich“ macht.“³⁶ Dieser Schutz muss noch umso mehr für Menschen gewährleistet sein, die aus ihrer Heimat in ein noch völlig fremdes Land geflüchtet und insbesondere in der ersten Zeit ihres Aufenthalts hier auf die Möglichkeit zum Aufbau neuer sozialer Kontakte in einem geschützten Rahmen angewiesen sind. In Bezug auf Bewohner/innen, die (entferntere) Familienangehörige in der Bundesrepublik Deutschland haben, die außerhalb der LEA Freiburg, gegebenenfalls in anderen Unterkünften leben, verletzt die Besucherregelung außerdem ihre Grundrechte aus Art. 6 Abs. 1 GG³⁷.

Vor diesem Hintergrund ist die Verweisung auf Kontaktpflege vorrangig außerhalb der Unterkunft schlechterdings unzulässig. Auch eines besonderen und berechtigten Interesses an einem Besuch innerhalb der Einrichtung bedarf es nach dem Grundgesetz von vornherein nicht: Besuche innerhalb der Unterkunft, die dem Wunsch der Bewohner/innen entsprechen, sind in deren Wohnräumen ohne weiteres zulässig.

Auch die Regelung, wonach – ausnahmsweise – Besuche durch die Einrichtungsleitung gestattet werden können bzw. müssen, ist grundgesetzwidrig. Sogar dann, wenn die mit den Regelungen verbundenen Grundrechtseingriffe als grundsätzlich zulässig angesehen werden würden, wären sie wegen Verstoßes gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip rechtswidrig: Ein unter Berücksichtigung der tangierten Grundrechte der Bewohner/innen und deren (potentieller) Besucher/innen legitimer Zweck der Regelungen ist nicht ansatzweise ersichtlich. Die Bestimmungen der Besucherregelung wären zwar geeignet,

³⁵ BVerfG, Beschluss vom 26. 5.1993 – 1 BvR 208/93 –, wonach das Besitzrecht von Mieter/innen trotz der nur eingeschränkten Verfügungsbefugnis als Eigentum im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG anzusehen ist. Die rechtlichen Erwägungen sind ohne weiteres auf Bewohner/innen von Unterkünften mit wirksamem öffentlich– rechtlichen Nutzungsverhältnis übertragbar.

³⁶ Höfling, Fn. 34, S. 36.

³⁷ BVerfG, Beschluss vom 24.6.2014 – 1 BvR 2926/13: Der Grundrechtsschutz besteht auch hinsichtlich generationenübergreifender Großfamilien.