

FAQ zur mündlichen Verhandlung zum Grundrechtsschutz in Geflüchteten-Unterkünften am 15. Juni 2023 vor dem Bundesverwaltungsgericht in Leipzig

06. Juni 2023

Menschen, die in Deutschland Asyl suchen, sind gesetzlich dazu verpflichtet, nach ihrer Ankunft in Deutschland in ihnen zugewiesenen Mehrbettzimmern in Landesaufnahmeeinrichtungen (LEA) zu wohnen (§ 47 Abs. 1 Asylgesetz). Viele Geflüchtete müssen für die ganze Dauer des Asylverfahrens und im Falle einer Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder Abschiebung dort wohnen. Das bedeutet, dass geflüchtete Menschen in Deutschland viele Monate, teilweise sogar jahrelang in LEAs leben.

1. Worum geht es in den Verfahren, die am 15. Juni 2023 vor dem BVerwG verhandelt werden?

Das BVerwG verhandelt zwei Verfahren gemeinsam, die von der GFF geführt und im Bündnis mit PRO ASYL, Aktion Bleiberecht Freiburg und dem Flüchtlingsrat Baden-Württemberg begleitet werden. In beiden Verfahren geht es im Kern um den grundrechtlichen Schutz der Privatsphäre von Bewohner*innen in LEAs.

a. Hausordnung in der Erstaufnahmeeinrichtung Freiburg

Eines der Verfahren (Az.: 1 CN 1.22) richtet sich gegen die Hausordnung der LEA Freiburg, die exemplarisch für die einheitlichen Hausordnungen aller LEAs in Baden-Württemberg und vergleichbare Hausordnungen in anderen Bundesländern steht.

Die **Hausordnung der LEA Freiburg** sieht **mehrere Regelungen vor, die das Privatleben und die Grundrechte der geflüchteten Menschen massiv einschränken**: Bewohner*innen erhalten keinen Schlüssel für ihre Zimmer und dürfen keinen Besuch empfangen. Sie dürfen sich auf dem gesamten Gelände nicht politisch betätigen. Das Personal der LEA und der private Sicherheitsdienst dürfen – auch nachts und gegen den Willen der Bewohner*innen – die Zimmer kontrollieren und beim Betreten der Einrichtung und auf dem Gelände die Taschen durchsuchen. Bewohner*innen dürfen selbst einfache Haushaltsgegenstände wie eine Packung Reis, einen Gebetsteppich oder einen Haarschneider nicht mit in die Einrichtung nehmen.

In der Praxis haben die Bewohner*innen keinen ungestörten Rückzugsort in der Unterkunft und können keine privaten Gegenstände in ihr Zimmer nehmen, ohne dass das LEA-Personal dies weiß.

Dagegen wehren sich **sechs ehemalige Bewohner der LEA Freiburg**. Mit einem Normenkontrollantrag, über den nun vor dem BVerwG mündlich verhandelt wird, lassen sie die Regelung der Zutritts- und Zimmerkontrollen sowie der Taschenkontrollen überprüfen. Gegen weitere Regelungen der Hausordnung ist eine Klage am Verwaltungsgericht Freiburg anhängig. Diese Verfahren werden über den Rechtshilfefonds von PRO ASYL gefördert.

b. Polizeirazzia in der Erstaufnahmeeinrichtung Ellwangen

Das zweite Verfahren (Az.: 1 C 10.22) betrifft die Klage gegen eine **Polizeirazzia** in der LEA Ellwangen (Baden-Württemberg) im Jahr 2018. Polizeibeamt*innen **holten damals den Kläger Alassa Mfouapon in den frühen Morgenstunden ohne gerichtlichen Durchsuchungsbeschluss aus seinem Zimmer, um ihn abzuschieben**. Er möchte gerichtlich feststellen lassen, dass die Vorgehensweise der Polizei rechtswidrig war.

2. Wie ist die rechtliche Einschätzung der GFF? Welche Grundrechte sind verletzt?

Die in der Hausordnung der LEA Freiburg geregelten **Zutritts- und Kontrollrechte sowie die Polizeimaßnahme in der LEA Ellwangen verletzen die Kläger in ihrem Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG)**.

Art. 13 Abs. 1 GG schützt auch Zimmer in LEAs: Weil die Unverletzlichkeit der Wohnung ein Grundrecht ist, das **eng mit der Menschenwürde verbunden** ist, muss der **Schutzbereich weit** gefasst werden. Geschützt sind alle Räume, in denen Menschen das Recht haben, in Ruhe gelassen zu werden. So haben Fachgerichte bereits Zimmer in Studierendenwohnheimen, in einer Klinik sowie in Obdachlosenunterkünften als Wohnung anerkannt. Verschiedene Verwaltungsgerichte und zuletzt auch das Oberverwaltungsgericht Hamburg (Urteil vom 18.08.2020 – 4 Bf 160/19) haben auch den Zimmern in Sammelunterkünften für Geflüchtete den Schutz der Wohnung zugesprochen. Dieser Schutz muss uneingeschränkt gelten. Das Grundgesetz kennt für geflüchtete Menschen keinen Grundrechtsschutz „zweiter Klasse“.

Eingriffe in die Unverletzlichkeit Wohnung unterliegen strengen verfassungsrechtlichen Anforderungen. Das bedeutet für die beiden Verfahren Folgendes:

- Eingriffe in die Unverletzlichkeit der Wohnung bedürfen einer **hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage** und dürfen nicht auf Grundlage einer einfachen Hausordnung erfolgen.
- Die in der Hausordnung der LEA Freiburg enthaltenen Zutrittsrechte sind an Art. 13 Abs. 7 GG zu messen und **setzen eine dringende Gefahr voraus**. Die Hausordnung der LEA Freiburg erfüllt diese engen Anforderungen nicht.
- Das **Betreten eines Schlafzimmers in einer LEA durch die Polizei zum Zwecke der Abschiebung stellt eine Wohnraumdurchsuchung dar**. Gemäß Art. 13 Abs. 2 GG ist dafür ein richterlicher Beschluss erforderlich. Selbst wenn man das Vorliegen einer Durchsuchung verneint, fehlt es hier an der Voraussetzung einer dringenden Gefahr. Die Tatsache allein, dass eine Person ausreisepflichtig ist, stellt **keine Gefahr für gewichtige Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit** dar.

Die **Taschenkontrollen** verletzen Betroffene schließlich in ihrem **Allgemeinen Persönlichkeitsrecht** nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG. Die Kontrolle der mitgeführten persönlichen Gegenstände durch den Sicherheitsdienst lässt erhebliche Rückschlüsse auf das Privatleben der Bewohner*innen zu: etwa in Bezug auf politische und religiöse Einstellungen oder

auch sexuelle Vorlieben. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht schützt auch und gerade davor, Informationen über die eigenen Lebensumstände preisgeben zu müssen.

3. Wie war der Verfahrensverlauf in den Vorinstanzen?

a. LEA Freiburg

Der **Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg** entschied **im Februar 2022**, dass die in der Hausordnung geregelten Befugnisse des Sicherheitsdienstes, die Zimmer der Bewohner*innen jederzeit zu kontrollieren und zu betreten, unwirksam sind. Das Gericht stellte klar, dass die Schlafzimmer in den Unterkünften grundrechtlich geschützte Wohnräume gemäß Art. 13 Abs. 1 GG sind und die Zutrittsbefugnisse in den Hausordnungen weitreichende Eingriffe in dieses Grundrecht darstellen. Für diese Grundrechtseingriffe müssen die **gewählten Parlamente die wesentlichen Entscheidungen durch ein Gesetz treffen**; den Vorschriften fehle demnach eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage. Denn Regelungen in einer Hausordnung seien nicht ausreichend. Gegen diese Entscheidung hat das Land Baden-Württemberg Revision eingelegt.

Den Antrag bezüglich der Taschenkontrollen wies das Gericht ab: Da die Bewohner nicht mehr in der LEA wohnen, setze die nachträgliche gerichtliche Kontrolle einen schwerwiegenden Grundrechtsverstoß voraus, der nach Auffassung des Gerichts nicht vorlag. Gegen diesen Teil der Entscheidung **legten die Beschwerdeführer mit Unterstützung der GFF Anschlussrevision** ein.

b. LEA Ellwangen

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg entschied im März 2022, dass die Zimmer in LEAs **zwar geschützte Wohnräume gemäß Art. 13 Abs. 1 GG seien, schränkte den Grundrechtsschutz aber erheblich ein**. Die Polizei dürfe die Zimmer entgegen den Vorgaben des Art. 13 Abs. 2 und 7 GG auch ohne Durchsuchungsbeschluss und ohne dringende Gefahr betreten. Es handele sich insbesondere nicht um eine „Durchsuchung“, da die Zimmer so klein seien, dass keine „Suche“ nach dem Kläger erforderlich gewesen sei. **Hiergegen legte der Beschwerdeführer Alassa Mfouapon mit Unterstützung der GFF Revision beim Bundesverwaltungsgericht** ein.

4. Warum ist ein privater Rückzugsraum für Geflüchtete besonders wichtig?

Viele Geflüchtete suchen in Deutschland Schutz vor Krieg oder Verfolgung. Sie haben eine lange Flucht hinter sich und sind häufig traumatisiert. Hier angekommen **brauchen sie Schutz und Sicherheit**. Dafür benötigen sie einen Ort, an dem sie sich zurückziehen und an dem sie zur Ruhe kommen können. Mehrbettzimmer in LEAs bieten dafür ohnehin schon keine guten Bedingungen. Wenn jedoch zusätzlich ständig damit gerechnet werden muss, dass der Sicherheitsdienst im Zimmer steht oder dass man nachts von der Polizei abgeholt wird, ist dies extrem belastend und kann sogar zu Retraumatisierungen führen. Unter der fehlenden Privatsphäre in den Unterkünften leiden besonders Frauen und Mädchen. Sie können Gewalt, die sie in ihrer Heimat oder auf der Flucht erlitten haben, schlechter verarbeiten. Und sie haben Angst vor Übergriffen durch männliche Bewohner, Security-Personal oder sonstige Angestellte – zumal sie in vielen Unterkünften weder die Duschen noch ihr Zimmer abschließen können.

5. Warum sind Erstaufnahmeeinrichtungen als Unterbringungsform aus grundrechtlicher Perspektive grundsätzlich problematisch?

Ein selbstbestimmtes Leben ist in den LEAs nicht möglich. Die Bewohner*innen dürfen nicht selbst einkaufen und kochen, sondern bekommen Mahlzeiten von einer Großküche. Die Bewohner*innen sind in den oft abgelegenen Einrichtungen gesellschaftlich isoliert, sie dürfen keinen Besuch empfangen, der Zugang zu medizinischer Versorgung oder rechtlicher Beratung ist erschwert. In den ersten Monaten dürfen Geflüchtete nicht arbeiten. Auch darüber hinaus sind Eigeninitiative und Selbsthilfe enge Grenzen gesetzt. Aufgrund der strengen Einlass- und Zimmerkontrollen und der stetigen Überwachung durch das Sicherheitspersonal haben viele Unterkünfte einen fast schon haftähnlichen Charakter.

Eine grundrechtskonforme und menschenwürdige Unterbringung muss von Anfang ein selbstbestimmtes Leben, Integration und soziale Teilhabe ermöglichen. Dies erfordert eine möglichst wohnungsähnliche Unterbringung in Gemeinschaftseinrichtungen mit der Möglichkeit zur eigenständigen Organisation des Alltags mit eigenen Küchen.¹ Der Wohnungszwang in LEAs sollte dafür verkürzt oder ganz abgeschafft werden, so wie Berlin es innerhalb seines Zuständigkeitsbereichs bereits umgesetzt hat.²

6. Kann es nicht manchmal sicherheitspolitisch nötig sein, dass die Sicherheitsdienste / die Polizei die Zimmer in LEAs auch gegen den Willen der Bewohner*innen betreten können?

Die Unterbringung vieler Menschen aus unterschiedlichen Ländern auf engem Raum in Mehrbettzimmern, häufig für viele Monate oder sogar Jahre, kann zu Konflikten führen. Die repressive, teils schon haftähnliche Ausgestaltung der LEAs verstärkt dieses Konfliktpotenzial. Eine Unterbringung in wohnungsähnlichen Einrichtungen, die ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen, würde das Konfliktpotenzial erheblich verringern.

Bei Konflikten oder anderen Gefahren in der LEA haben die Mitarbeiter*innen und der Sicherheitsdienst auch innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen ausreichend Handlungsspielraum.

Art. 13 Abs. 7 GG gestattet das Betreten der Zimmer zur Abwehr von Gefahren für besonders gewichtige Schutzgüter, etwa Leben oder Gesundheit. Bei Vorliegen einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigung können Sicherheitskräfte oder andere LEA-Mitarbeiter*innen also durchaus die Zimmer betreten: Sie dürfen eine gewalttätige Auseinandersetzung zwischen zwei Bewohner*innen unterbinden oder bei Anhaltspunkten für eine Brandgefahr einschreiten, z.B. weil auf dem Zimmer verbotenerweise gekocht wird.

Nicht von den verfassungsrechtlichen Vorgaben gedeckt sind tägliche, anlasslose Kontrollen. Die Überprüfung von Feuermeldern und Feuerlöschern oder anderen Sicherheitsvorgaben kann, wie in

¹ <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/Aufruf-mit-Unterzeichnenden.pdf>

² <https://www.berlin.de/sen/ias/presse/pressemitteilungen/2023/pressemitteilung.1288274.php>

anderen Wohnungen auch, nach vorheriger Terminankündigung erfolgen. Auch bei geringfügigen Störungen oder Streit, etwa über Unordnung oder Lärm, sind die LEA-Mitarbeiter*innen nicht befugt, die Zimmer gegen den Willen der Bewohner*innen zu betreten. In solchen Fällen sollten die Mitarbeiter*innen vermittelnd eingreifen und entweder außerhalb des Zimmers oder nach Einwilligung eine Lösung mit den Bewohner*innen suchen.

Auch bei einer geplanten Abschiebung muss die Polizei die Unverletzlichkeit der Wohnung beachten. Bevor die Polizei zur Nachtzeit in ein Schlafzimmer eindringen darf, um einen Bewohner abzuschicken, muss sie mildere Mittel ergreifen. So kann die Polizei die gesuchte Person auch tagsüber am Arbeitsplatz oder in der Unterkunft aufsuchen. Anstatt in ihr Schlafzimmer einzudringen, könnte die Polizei anklopfen und den Bewohner bitten, vor die Tür zu kommen und sich auszuweisen. Für eine Zimmerdurchsuchung braucht die Polizei, wie in anderen Wohnungen auch, einen Durchsuchungsbeschluss.

7. Wie könnte eine grundrechtskonforme und menschenwürdige Unterbringung aussehen?

Eine grundrechtskonforme und menschenwürdige Unterbringung muss **das Ankommen der Menschen in den Mittelpunkt** stellen und **sie bestmöglich auf das Asylverfahren und den Aufenthalt in Deutschland vorbereiten**. Dies erfordert eine wohnungsähnliche Unterbringung unter Wahrung der Privatsphäre und die Möglichkeit zur eigenständigen Organisation des Alltags (so der Aufruf für eine zukunftsorientierte Erstaufnahme von Asylsuchenden in Deutschland verschiedener Organisationen, <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/Aufruf-mit-Unterzeichnenden.pdf>). Der **Wohnungszwang in LEAs sollte dafür verkürzt oder ganz abgeschafft werden**, so wie Berlin es innerhalb seines Zuständigkeitsbereichs bereits umgesetzt hat

(<https://www.berlin.de/sen/ias/presse/pressemitteilungen/2023/pressemitteilung.1288274.php>).

8. Wer sind die Kläger und sonstigen Beteiligten?

Sechs Bewohner*innen der LEA Freiburg haben 2020 gegen die Hausordnung der LEA Freiburg Klage eingereicht (Az.: 1 CN 1.22). Die Klage wird unterstützt von der Gesellschaft für Freiheitsrechte, Aktion Bleiberecht Freiburg, PRO ASYL und dem Flüchtlingsrat Baden-Württemberg. Mittlerweile lebt keiner der Bewohner*innen mehr in der Unterkunft. Drei der Kläger Emmanuel Annor, Ba Gando und Uzery Abdalah werden zur mündlichen Verhandlung am Bundesverwaltungsgericht kommen. Prozessbevollmächtigte sind der Rechtsanwalt Thorsten Deppner und für die Gesellschaft für Freiheitsrechte die Rechtsanwältin Sarah Lincoln.

Kläger gegen die Polizeimaßnahme in der LEA Ellwangen ist Alassa Mfouapon. Auch er wird am 15. Juni in Leipzig bei der Verhandlung sein. Unterstützt wird die Klage von der Gesellschaft für Freiheitsrechte. Prozessbevollmächtigte sind der Rechtsanwalt Roland Meister und für die Gesellschaft für Freiheitsrechte die Rechtsanwältin Sarah Lincoln.

Anlässlich der Verhandlung findet vor dem Bundesverwaltungsgericht um 12 Uhr eine Kundgebung statt. <https://grundrechte-am-eingang-abgeben.de/>