

## Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten: Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete

Cremer, Hendrik; Engelmann, Claudia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cremer, H., & Engelmann, C. (2018). *Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten: Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete*. (Analyse / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61193-1>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Analyse

# Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten

Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung  
(Art. 13 GG) in Gemeinschaftsunterkünften für  
Geflüchtete

Hendrik Cremer | Claudia Engelmann



## Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

## Die Autor\_innen

**Dr. iur Hendrik Cremer** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte mit den Themen Recht auf Asyl und Rechte in der Migration, Recht auf Schutz vor Rassismus und Kinderrechte. Er studierte Rechtswissenschaften in Marburg und Hamburg. Anschließend war er als Rechtsanwalt mit den Schwerpunkten Aufenthalts- und Sozialrecht tätig.

**Dr. Claudia Engelmann** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte. Sie koordiniert die Erstellung des Menschenrechtsberichts an den Bundestag. Sie studierte Rechtswissenschaften, Politikwissenschaften und Germanistik an den Universitäten Oxford, Stockholm und Konstanz. Von 2009 bis 2015 forschte und lehrte sie an der Universität Maastricht zu Asyl, Europäische Union und qualitative Sozialforschung.

Analyse

# Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten

Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung  
(Art. 13 GG) in Gemeinschaftsunterkünften für  
Geflüchtete

**Hendrik Cremer, Claudia Engelmann**



# Vorwort

Menschen, die in Deutschland Asyl suchen, leben häufig über lange Zeiträume – mitunter über mehrere Jahre – in Gemeinschaftsunterkünften. In diesen Einrichtungen verbringen die Erwachsenen und Kinder viel Zeit; sie wohnen, essen und schlafen auf wenig Raum. Umso wichtiger ist es, dass ihre Rechte beachtet werden, wozu auch das Recht auf Privatleben zählt.

Die Privat- und Intimsphäre der Bewohner\_innen ist grund- und menschenrechtlich geschützt und von allen Personen zu achten, die in der Einrichtung tätig sind. Das Zusammenleben in einer Unterkunft wird durch eine Hausordnung beziehungsweise Satzung geregelt. Die vorliegende Publikation geht der Frage nach, ob die bestehenden Hausordnungen und Satzungen das Recht auf Privatsphäre ausreichend beachten oder ob sie diesbezüglich überarbeitet werden müssen. Die Autor\_innen untersuchen dabei insbesondere, inwiefern auch das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung gemäß Artikel 13 Grundgesetz (GG) zu achten ist.

Die Publikation wendet sich an alle Gremien und Behörden, die für die Ausgestaltung von Hausordnungen oder Satzungen für Gemeinschaftsunterkünfte zuständig sind, sowie an die Menschen, die in diesen Einrichtungen tätig sind. Denn sie sind es, die in der täglichen Arbeit Entscheidungen auf der Grundlage von Hausordnungen treffen müssen. Das Personal führt Aufgaben aus, die ihm vom Staat übertragen worden sind. Somit ist es auch die Aufgabe der in den Einrichtungen tätigen Personen, sei es als Sozialarbeiter\_innen oder als Sicherheitspersonal, die Menschenrechte der Bewohner\_innen zu achten. Oftmals haben Entscheidungen, die auf der Grundlage von Hausordnungen getroffen werden, die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, so dass Verallgemeinerungen in diesen Regelwerken an Grenzen

stoßen. Die Publikation geht daher ebenso der Frage nach, welche Maßstäbe und Aspekte bei der Entscheidungsfindung in der Praxis besonders zu berücksichtigen sind, damit das Recht auf Privatsphäre oder auch andere Rechte von Bewohner\_innen und Besucher\_innen beachtet werden.

Erläutert wird die Frage, ob und unter welchen Umständen die Wohn- und Schlafräume der Bewohner\_innen betreten oder gar durchsucht werden dürfen. Welche Maßstäbe sind zu beachten, wenn es um Besuche oder Übernachtungen in den Einrichtungen geht, um Zutritts- oder Hausverbote für Besucher\_innen oder um Hausverbote für Bewohner\_innen?

Das Institut bedankt sich bei den Mitarbeitenden in Gemeinschaftsunterkünften, die es im Rahmen der Untersuchung interviewen durfte. Wir bedanken uns außerdem bei all jenen Personen, die uns Hausordnungen aus den Gemeinschaftsunterkünften zur Verfügung gestellt haben. Unser Dank gilt außerdem Nora Freitag und Christoph Capelle für die Unterstützung bei der Recherche für diese Publikation. Nicht zuletzt bedanken wir uns bei Kay Wendel und Gabi Jaschke, die den Impuls für die Untersuchung gegeben haben: Sie haben uns darauf aufmerksam gemacht, dass es Klärungsbedarf bei der Frage gibt, ob und inwiefern das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) in Hausordnungen von Gemeinschaftsunterkünften Beachtung findet. Wenngleich sich die Analyse auf Gemeinschaftsunterkünfte in der Verantwortung der Kommunen fokussiert, dürfen sich die darin aufgeworfenen Fragen auch in Bezug auf Erstaufnahmeeinrichtungen beziehungsweise „Ankerzentren“ der Länder stellen.

Prof. Dr. Beate Rudolf  
Direktorin des Deutschen Instituts für  
Menschenrechte



# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	<b>9</b>
<hr/>	
<b>1 Einleitung</b>	<b>10</b>
<hr/>	
<b>2 Überblick über die Empirie</b>	<b>12</b>
<hr/>	
<b>3 Das Recht auf Schutz der Wohnung gemäß Artikel 13 Grundgesetz (GG) in Gemeinschaftsunterkünften</b>	<b>14</b>
<hr/>	
3.1 Sind Räume in Gemeinschaftsunterkünften als Wohnung im Sinne des Art. 13 GG zu verstehen?	14
3.2 Keine Verkürzung des Schutzbereichs durch öffentlich-rechtliche Zuweisung	16
<hr/>	
<b>4 Eingriffe in die Rechte der Bewohner_innen</b>	<b>17</b>
<hr/>	
4.1 Eingriffe durch staatliches oder privates Personal	17
4.2 Betreten von Privaträumen	17
4.2.1 Unter welchen Umständen dürfen Privaträume betreten werden?	18
4.2.2 Grenzenlose Betretungsbefugnisse	19
4.3 Durchsuchungen von Privaträumen	19
4.4 Besuchsregeln	20
4.4.1 Rechte unterschiedlicher Personen berücksichtigen	21
4.4.2 Allgemeine Besuchszeitregelungen	21
4.4.3 Übernachtungsregeln für Besucher_innen	22
4.4.4 Pauschale Übernachtungsverbote	23
4.4.5 Genehmigungspraxis	24
4.4.6 Zutritts- und Hausverbote für Besucher_innen	24
4.5 Hausverbote für Bewohner_innen	25



<b>5</b>	<b>Hinweise für die Gestaltung von Hausordnungen und Entscheidungen im Einzelfall</b>	<b>27</b>
<hr/>		
5.1	Gestaltung von Hausordnungen	27
5.2	Maßstäbe für Entscheidungen im Einzelfall	28
<b>6</b>	<b>Literatur</b>	<b>30</b>
<hr/>		

## Zusammenfassung

Hausordnungen beziehungsweise kommunale Satzungen für Gemeinschaftsunterkünfte können nicht alle Einzelfragen des Zusammenlebens in Unterkünften regeln. Sie können aber einen für alle Beteiligten – Bewohner\_innen, Betreiber und Angestellte – verständlichen und annehmbaren Rahmen bilden, um die Rechte aller zu wahren. Die Publikation gibt Hinweise für die (Weiter-) Entwicklung grund- und menschenrechtskonformer Hausordnungen. Sie richtet sich an lokale Behörden

und Gremien, die Satzungen und Hausordnungen verabschieden genauso wie an das Personal, das in Gemeinschaftsunterkünften arbeitet. Da Hausordnungen in vielen Fällen nur einen Rahmen für Entscheidungen im Einzelfall bilden können, werden zudem Leitfragen entwickelt, die das Personal in den Unterkünften dabei unterstützen sollen, bei ihren Entscheidungen die grund- und menschenrechtlich besonders wichtigen Aspekte zu berücksichtigen.

# 1 Einleitung

Menschen, die in Deutschland Asyl suchen, werden nach ihrer Einreise zunächst auf Erstaufnahmeeinrichtungen in der Verantwortung der Länder verteilt. Anschließend werden sie in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften in der Verantwortung der Kommunen untergebracht, wo sie oftmals über lange Zeiträume leben müssen. Die Unterkunft ist häufig für mehrere Jahre ihr Lebensmittelpunkt – hier wohnen, schlafen und essen sie, verbringen Zeit mit Freund\_innen und Familie, hier erledigen die Kinder ihre Hausaufgaben und die Erwachsenen lernen Deutsch oder versuchen Fuß auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu fassen. Vor diesem Hintergrund ist es für die Entfaltung der Persönlichkeit und die Autonomie der Menschen wichtig, dass ihr Privatleben berücksichtigt und angemessen geschützt wird, gerade unter den oftmals schwierigen Bedingungen in einer Gemeinschaftsunterkunft.

Wenn viele Menschen auf engem Raum zusammenleben müssen, kann dies zu Konflikten führen, zum Beispiel zwischen Erwachsenen im Hinblick auf Kinder und deren Bedürfnisse. Sprachbarrieren können es erschweren, Konflikte zwischen den Bewohner\_innen zu lösen. Außerdem befinden sich die Menschen in einer Lebenssituation, in der sie enormen psychischen Belastungen ausgesetzt sind: sei es durch die traumatischen Erlebnisse, die sie vor und während der Flucht durchlebt haben, sei es, weil sie nicht wissen, ob sie als schutzbedürftig anerkannt werden, oder weil sie darauf warten, dass ihre Kinder oder Lebenspartner\_innen im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland einreisen können.

Die für die Unterbringung zuständigen Behörden und Betreiber sind mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert. Diese resultieren daraus, dass es Konflikte zwischen den vielen Menschen auf engem Raum zu lösen gilt. Dabei müssen auch die unterschiedlichen Lebenssituationen von Alleinreisenden und Familien, von Frauen, Männern, schwulen, lesbischen, trans- und intergeschlechtlichen Menschen sowie von Kindern und Erwachsenen beachtet werden. Hinzu kommen Unsicherheiten in rechtlichen Fragen, etwa hinsichtlich der Voraussetzungen und Umstände zur Erteilung eines Hausverbots. In der Gemengelage bestehender Herausforderungen können gute Hausordnungen beziehungsweise Satzungen hilfreich sein, um Regeln für ein gemeinsames Zusammenleben abzustecken. Zugleich ist im Einzelfall auch auf Kompromisse und praktische Vermittlung zwischen den unterschiedlichen Interessen zu setzen, wozu genügend qualifiziertes Personal zur Verfügung stehen muss.

Regeln zum Zusammenleben beziehungsweise zum Verhältnis zwischen Personal und Bewohner\_innen einer Gemeinschaftsunterkunft finden sich maßgeblich in Satzungen der Kommunen<sup>1</sup> und insbesondere in den Hausordnungen der Unterkünfte. Die Analyse richtet sich daher insbesondere an die zuständigen Akteure in Politik und Verwaltung, die diese Regelwerke für das Zusammenleben in Gemeinschaftsunterkünften gestalten. Dazu gehören die Gremien, die Satzungen für Gemeinschaftsunterkünfte verabschieden<sup>2</sup>, wie auch die lokalen Behörden, die für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften zuständig sind. Zudem richtet sich die Analyse an die Betreiber und das Personal, das in den Einrichtungen arbeitet. Die

---

1 Siehe etwa Satzung Stadt Mannheim, <https://www.mannheim.de/sites/default/files/page/2841/s05-21.pdf> (abgerufen am 27.4.2018).

2 Gemeint ist hier die kommunale Volksvertretung, die in vielen Gegenden etwa als Gemeinderat bezeichnet wird. Die Bezeichnung und Ausgestaltung ist allerdings in den verschiedenen Bundesländern und auch innerhalb derselben je nach Größe und Status der Gemeinde verschieden.

Publikation möchte Anstöße geben, bestehende Regelungen und Praktiken zu überprüfen und gegebenenfalls so zu ändern, dass sie den Grund- und Menschenrechten Rechnung tragen. Dazu werden lösungsorientierte praktische Hinweise zur Ausgestaltung von Hausordnungen beziehungsweise Satzungen gegeben. Entscheidungen, die auf der Grundlage von Hausordnungen getroffen werden, haben allerdings oftmals auch die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Aus diesem Grund sind Verallgemeinerungen in solchen Regelwerken nur begrenzt möglich. Gleichwohl werden abschließend Maßstäbe herausgestellt, die bei Entscheidungen auf der Grundlage von Hausordnungen besonders zu beachten sind.

Die Regelungen in den Hausordnungen unterscheiden sich von Einrichtung zu Einrichtung beträchtlich. Teilweise existieren Regeln, die den in der Unterkunft tätigen Personen weitreichende Spielräume in ihrem Handeln eröffnen. So können die Zimmer der Bewohner\_innen teilweise ohne Anlass und ohne Ankündigung durch das Personal betreten werden. Weite Handlungsspielräume können auch zur Folge haben, dass den Bewohner\_innen vorschnell Hausverbote erteilt werden. Restriktive Besuchsregeln wiederum können dazu führen, dass selbst Familienangehörige unter keinen Umständen über Nacht zu Besuch bleiben dürfen.

Eine solche Praxis kann mehrere Grund- und Menschenrechte der Bewohner\_innen von Gemeinschaftsunterkünften berühren, beispielsweise das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG), das Recht auf Schutz der Ehe und Familie beziehungsweise auf Schutz des Privatlebens (Art. 6 GG, Art. 17 UN-Zivilpakt, Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) oder das Recht auf Wohnen (Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt).

Die Publikation gibt zunächst einen Überblick über zentrale empirische Befunde zum Zusammenleben in den Gemeinschaftsunterkünften, insbesondere zu Aspekten der Privatsphäre und zum Verhältnis zwischen Bewohner\_innen und Personal. Diese Befunde beziehen sich sowohl auf die rechtlichen Vorgaben (Analyse von Hausordnungen aus den Gemeinschaftsunterkünften) als auch auf die Anwendungspraxis (Interviews mit Sozialarbeiter\_innen). Sodann werden rechtliche Eckpfeiler herausgearbeitet, die bei der Gestaltung von Hausordnungen beziehungsweise Satzungen der Kommune zu beachten sind. Bezugspunkt der vorliegenden Publikation sind Gemeinschaftsunterkünfte in der Verantwortung der Kommunen. Gleichwohl dürften sich die hier aufgeworfenen Fragen auch in Bezug auf Erstaufnahmeeinrichtungen beziehungsweise „Ankerzentren“ der Länder stellen.

## 2 Überblick über die Empirie

Die rechtlichen Ausführungen werden durch Beispiele aus der Praxis illustriert. Diese Beispiele stammen aus einer Analyse von Hausordnungen aus Gemeinschaftsunterkünften sowie aus einer Interviewstudie, die das Deutsche Institut für Menschenrechte durchgeführt hat. Für Letztere wurden 15 leitfadenbasierte Interviews mit Personen durchgeführt, die Sozialarbeit in Gemeinschaftsunterkünften leisten.<sup>3</sup> Die Interviewpartner\_innen wurden zur Situation in rund 30 Unterkünften befragt.<sup>4</sup> Die Interviews fanden im Februar und März 2017 statt und decken ein breites Spektrum an Gemeinschaftsunterkünften im gesamten Bundesgebiet ab.<sup>5</sup> Gegenstand der Interviews waren Aspekte, die das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung und das Recht auf Privatleben berühren. Außerdem wurden Studien zur Situation in Gemeinschaftsunterkünften konsultiert.

Regeln zum Zusammenleben beziehungsweise zum Verhältnis zwischen Personal und Bewohner\_innen in Gemeinschaftsunterkünften finden sich üblicherweise in den Hausordnungen der Unterkünfte. Teilweise ergeben sie sich auch aus Satzungen der Kommunen, denen Hausordnungen als Anlage und damit als Teil der Satzung beigefügt sind. Oftmals sind Hausordnungen Bestandteil der Verträge, in denen Behörden private Unternehmen mit dem Betrieb einer Unterkunft beauftragen. Darüber

hinaus gibt es Unterkünfte, in denen der Betreiber die Hausordnung erstellt. Nicht zuletzt wird von Sozialarbeitenden berichtet, dass sie die Hausordnung auf Bitten der Heimleitung selbst verfasst haben (Interview 5 und 10).

Im Rahmen der Analyse wurden vereinzelte Satzungen der Kommunen und insbesondere 32 Hausordnungen aus Gemeinschaftsunterkünften ausgewertet.<sup>6</sup> Insgesamt erlaubt die Datensammlung keine repräsentativen Aussagen zur Situation in den Gemeinschaftsunterkünften in Deutschland. Sie wirft aber exemplarisch Schlaglichter auf bundesweite Problemlagen bezüglich der Frage, wie das Zusammenleben in den Gemeinschaftsunterkünften geregelt ist.

Die Ergebnisse der Analyse wurden umfassend für den Menschenrechtsbericht an den Bundestag „Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2016 – Juni 2017“ aufgearbeitet.<sup>7</sup> Sie zeigen, dass die Wahrung der Privatsphäre beziehungsweise das Verhältnis zwischen Personal und Bewohner\_innen in den Gemeinschaftsunterkünften sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Dies betrifft zum Beispiel die Frage, ob und unter welchen Umständen das Personal die Privaträume der Bewohner\_innen betreten darf. So werden Fälle geschildert, in denen das Personal

3 Im weiteren Verlauf des Textes werden die interviewten Personen als Interviewpartner\_innen, Sozialarbeitende oder Sozialarbeiter\_innen bezeichnet. Letztere Bezeichnung wird zur besseren Lesbarkeit verwendet, auch wenn knapp die Hälfte der befragten Personen – obwohl als Sozialarbeiter\_innen angestellt – keine Ausbildung in Sozialarbeit haben. Zu dieser Problematik siehe auch: Christ/Meininghaus/Röing (2017), S. 35 ff.; Ottersbach/Wiedemann (2017), S. 46–51.

4 Die Diskrepanz zwischen Zahl der Interviewpartner\_innen und Zahl der Gemeinschaftsunterkünfte ergibt sich daraus, dass einige Befragte in mehreren (bis zu sieben) Unterkünften gleichzeitig tätig sind. Dies waren überwiegend Gemeinschaftsunterkünfte.

5 Diese befinden sich in den folgenden Ländern: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen. Die Größe der Gemeinschaftsunterkünfte variierte zwischen acht und 450 Bewohner\_innen. Die Unterkünfte befanden sich sowohl in Großstädten als auch in Kleinstädten und im ländlichen Raum. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer betrug – laut Aussage der Sozialarbeitenden – zwischen sechs und 36 Monaten.

6 Die Hausordnungen wurden mithilfe einer E-Mail-Abfrage an Kommunen, Ehrenamtskoordinator\_innen oder direkt über Verantwortliche in den Unterkünften erlangt. Die Adressat\_innen baten teilweise um Anonymisierung. Entsprechend sind die Hausordnungen mit einer Ziffer versehen und nicht der jeweiligen Unterkunft zuordenbar. Soweit Satzungen zitiert wurden, sind diese öffentlich zugänglich und somit auch der jeweiligen Kommune zuordenbar.

7 Deutsches Institut für Menschenrechte (2017), S. 45–61.

regelmäßige anlasslose Zimmerkontrollen durchführt. In anderen Fällen sprechen die befragten Personen davon, dass sie die Privaträume der Bewohner\_innen nie ohne deren Einverständnis beziehungsweise ohne Grund betreten würden. Sehr unterschiedlich gehandhabt werden auch Besuchs- und Übernachtungsregelungen: Teilweise ist Übernachtungsbesuch erlaubt, in einigen Fällen jedoch verboten. Darüber hinaus gibt es auch bei anderen Punkten große Unterschiede zwischen den Unterkünften – beispielsweise bezüglich der Frage, ob und wie Anwesenheit kontrolliert wird beziehungsweise nach wie vielen Tagen Abwesenheit Bewohner\_innen der zuständigen Behörde als ausgezogen gemeldet werden.

Welche Regeln in den Unterkünften gelten, scheint teilweise davon abhängig zu sein, was der/die entsprechende Mitarbeiter\_in für angemessen hält. Die Interviewpartner\_innen schildern mitunter einen sehr großen Handlungsspielraum und beschreiben sich selbst als diejenigen, die entscheiden, welche Regeln gelten.<sup>8</sup> Der große Handlungsspielraum kann positiv genutzt werden. Er ermöglicht aber auch Machtmissbrauch und Willkür. So werden beispielsweise Hausverbote in einigen Unterkünften scheinbar vorschnell und aus

Anlässen ausgesprochen, die einen Verlust des Unterkunftsplatzes nicht rechtfertigen – beispielsweise weil Bewohner\_innen ihre Zimmer nicht ausreichend saubermachen oder lüften.<sup>9</sup>

Diese Ergebnisse weisen auf ein uneinheitliches Rechtsverständnis hin, dass große Auswirkungen auf das Leben und die Rechte von Bewohner\_innen in Unterkünften hat. Satzungen und Hausordnungen sind die vorrangigen Rechtsinstrumente, die gegenwärtig das Zusammenleben in den Unterkünften regeln. Die Analyse zeigt allerdings, dass diese Regelwerke das Rechtsverhältnis zwischen Bewohner\_innen und Personal nur teilweise klären. So gibt es beispielsweise Hausordnungen, die keinerlei Anhaltspunkte geben, unter welchen Umständen ein Hausverbot ausgesprochen werden darf. Die Analyse zeigt auch, dass vorhandene Regelungen das Personal zu sehr weitreichendem Handeln ermächtigen und teilweise unzulässig sind. Die Interviews mit den Sozialarbeitenden machen deutlich, dass die Hausordnungen im Unterkunftsalltag eine unterschiedlich große Rolle spielen – sowohl was den Bekanntheitsgrad betrifft (oft sind sie nicht bekannt oder nicht verständlich) als auch die Frage, inwieweit diese Regeln umgesetzt werden (können).<sup>10</sup>

---

8 Siehe beispielsweise auch: Christ/Meininghaus/Röing (2017), S. 25 ff., 35–38.

9 Ein Großteil der hier genannten Beispiele wird im Verlauf der Publikation ausführlicher diskutiert.

10 Zu diesen Erkenntnissen ausführlicher: Deutsches Institut für Menschenrechte (2017), S. 45–61.

## 3 Das Recht auf Schutz der Wohnung gemäß Artikel 13 Grundgesetz (GG) in Gemeinschaftsunterkünften

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, inwiefern bestimmte Maßnahmen des Personals in die Grund- und Menschenrechte der Bewohner\_innen von Gemeinschaftsunterkünften eingreifen, wozu etwa das Betreten der Privaträume oder das Einschränken von Besuch gehört. Ob solche Maßnahmen das Recht auf die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) verletzen, ist davon abhängig, ob Räume in Gemeinschaftsunterkünften überhaupt dem Schutz von Art. 13 GG unterfallen. Insofern muss geklärt werden, inwieweit Räume in Gemeinschaftsunterkünften als Wohnung gemäß Art. 13 GG anzusehen sind.

Wen schützt Artikel 13 GG? Art. 13 GG gilt für jeden Menschen, unabhängig etwa von der Staatsangehörigkeit oder dem Aufenthaltsstatus. Der Schutz gilt für jede\_n Bewohner\_in eines Wohnraums. Bei mehreren Bewohner\_innen einer Wohnung steht das Grundrecht jedem Einzelnen, bei Familien mithin jedem Familienmitglied zu.<sup>11</sup>

Was schützt Artikel 13 GG? In Art. 13 Abs. 1 GG heißt es schlicht: „Die Wohnung ist unverletzlich.“ Das Grundgesetz schützt damit die Wohnung vor staatlichen Maßnahmen, die die Privatheit der Wohnung verletzen.<sup>12</sup> Durchsuchungen und Wohnraumüberwachung sind nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig, aber auch das

schlichte Betreten der Wohnung durch staatliche Bedienstete beeinträchtigt bereits das Grundrecht. Der Schutz des Art. 13 GG richtet sich grundsätzlich gegen Träger öffentlicher Gewalt, etwa Polizei, Ausländerbehörden, Sozialbehörden oder Mitarbeiter\_innen einer Unterkunft in öffentlicher Trägerschaft. Im vorliegenden Zusammenhang ist Art. 13 GG allerdings auch von Relevanz, wenn es um das Handeln von Mitarbeiter\_innen einer Unterkunft in privater Trägerschaft geht.<sup>13</sup>

Der Begriff Wohnung ist im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich weit auszulegen. Geschützt sind etwa Gast- und Hotelzimmer<sup>14</sup>, Zimmer in Studentenwohnheimen<sup>15</sup>, in einer Klinik<sup>16</sup> oder einer Notunterkunft zur Vermeidung von Obdachlosigkeit.<sup>17</sup>

### 3.1 Sind Räume in Gemeinschaftsunterkünften als Wohnung im Sinne des Art. 13 GG zu verstehen?

Zu der Frage, ob und inwieweit Räume in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete dem Schutz des Art. 13 GG unterfallen, gibt es bisher kaum Rechtsprechung in Deutschland. Auch in der

11 BVerfG Urteil vom 03.03. 2004, Az.: 1 BvR 2378/98, 1084/99, BVerfGE 109, 279 (326).

12 BVerfG Beschluss vom 03.04.1979, Az.: 1 BvR 994/76, BVerfGE 51, 97 (107).

13 Dazu genauer unter 4.1.

14 BGH, Beschluss vom 15.12.1959, Az.: VIII ZB 28/59, S. 9.

15 BVerwG, Urteil vom 06.09.1974, Az.: I C 17.73, BVerwGE 47, 31.

16 BGH, Urteil vom 10.08.2005, Az.: 1 StR 140/05, S. 10 ff.

17 OVG Berlin, Beschluss vom 08.02.1989, Az.: 6 S 150/88, NVwZ-RR 1990, S. 194, S. 195 („unzweifelhaft“). Siehe zu weiteren Beispielen (Gartenhäuser, Wohnwagen, Wohnmobile, bewohnbare Schiffe, Zelte, Schlafwagenabteile), BGH, Urteil vom 10.08.2005, Az.: 1 StR 140/05, S. 11.

Rechtsprechung und Spruchpraxis internationaler oder europäischer Spruchkörper, etwa des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu Artikel 8 der EMRK<sup>18</sup>, finden sich keine Ausführungen zu der Frage, inwiefern Räume in Flüchtlingsunterkünften dem menschenrechtlichen Schutz der Wohnung unterliegen. Der EGMR geht beim Recht auf Achtung der Wohnung (Art. 8 EMRK) von einer weiten Auslegung des Begriffs der Wohnung aus<sup>19</sup> und interpretiert diese als räumlich abgegrenzten Bereich, in dem sich das Privat- und Familienleben abspielt.<sup>20</sup>

Ob Räume in Gemeinschaftsunterkünften dem Schutz von Art. 13 GG – oder auch von Art. 8 EMRK – unterfallen, lässt sich nicht pauschal beantworten, zumal die Unterkünfte in ihrer Größe und Ausgestaltung sehr unterschiedlich sind. Für Gemeinschaftsunterkünfte kommt es daher maßgeblich darauf an, ob und inwieweit die Bewohner\_innen eigene Privatheit entfalten können. Es ist also auf die konkreten Umstände im Einzelfall abzustellen. Diese können von Unterkunft zu Unterkunft sehr unterschiedlich sein. Dabei ist im Grunde für jeden Raum einzeln zu bewerten, ob er als Wohnung zu qualifizieren ist.<sup>21</sup> Eine zentrale Rolle spielt hierbei die Art der Nutzung der Räume. Während etwa reine Betriebsräume<sup>22</sup> für die Bewohner\_innen nicht dazu bestimmt sind, Privatheit zu entfalten, liegt es nahe, Wohn- und Schlafräume sehr wohl als Wohnung im Sinne des Art. 13 GG zu verstehen.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob auch Gemeinschaftsräume als Wohnung im Sinne des Art. 13 GG qualifiziert werden können. Existieren in der Gemeinschaftsunterkunft – im Unterschied zu großen Speisesälen – etwa separate, räumlich abgegrenzte Esszimmer oder Küchen, in denen die Bewohner\_innen ihr Essen selbst zubereiten

können, sind auch solche Räume als Orte privater Entfaltung zu begreifen.<sup>23</sup> Grundsätzlich gehört das Essen – wie auch das Zubereiten von Essen – zu den Tätigkeiten, die zum privaten täglichen Leben dazugehören und daher als Entfaltung eigener Privatheit gelten müssen.

Auch Aufenthaltsräume können Orte sein, in denen die Bewohner\_innen eigene Privatheit entfalten: beispielsweise wenn sie von Bewohner\_innen mit familiären Bindungen als Ort ihres Familienlebens oder von Einzelpersonen für private Tätigkeiten und als kommunikativer Raum genutzt werden, nicht zuletzt für Besuch von Freund\_innen.<sup>24</sup>

Orte der Privatheit sind ebenfalls Räume, in denen sich Duschen, Waschbecken oder Toiletten befinden, die als Sanitärbereiche und damit zur Körperpflege genutzt werden. Hier ist auch die grundrechtlich (Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG) und menschenrechtlich (Art. 8 EMRK) geschützte Intimsphäre zu beachten, die etwa durch das Betreten der Räumlichkeiten verletzt werden kann.

Wenngleich die genannten Gemeinschaftsräume als Orte zu verstehen sind, in denen die Bewohner\_innen eigene Privatheit entfalten können, so unterliegen die Räume allerdings nicht dem ausschließlichen Wohn- und Dispositionsrecht (Verfügungsrecht) der Bewohner\_innen. Vielmehr erfordert die gemeinschaftliche Nutzung gewisse Einschränkungen: Dazu gehört etwa, dass sich das Personal bei der Ausübung seiner Tätigkeiten in Gemeinschaftsräumen bewegen kann, oder dass der Zutritt zu Gemeinschaftsräumen eingeschränkt wird, wenn zum Beispiel in Toiletten, Duschen, Aufenthaltszimmern oder Küchen Reinigungsarbeiten durchgeführt werden, die

18 Art. 8 EMRK lautet: „Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und Korrespondenz.“ Auch nach Artikel 7 der Charta der Grundrechte der EU ist die Wohnung geschützt. Darin heißt es: „Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation.“

19 EGMR Urteil vom 16.12.1992, Niemetz against Germany, Application no. 13710/88, Ziffer 31.

20 EGMR Entscheidung vom 03.07.2007, GAIDA against Germany, Application no. 32015/02. Siehe dazu auch Slingenberg (2014), S. 351, unter Bezugnahme auf „asylum seekers reception centres“.

21 Vgl. dazu ebenso Hollmann, (2003), S. 6.

22 Zum Beispiel Aufenthaltsräume für das Personal, Abstellkammern, Heizungsräume.

23 Vgl. dazu ebenso Hollmann (2003), S. 7; ebenso Höfling (2004), S. 42f. unter Bezugnahme auf Speisesäle in Heimen.

24 Vgl. dazu ebenso Höfling (2004), S. 42f. unter Bezugnahme auf Leseräume, Fernseh- und sonstige Freizeiträume in Heimen.



der Gewährleistung ihres bestimmungsgemäßen Gebrauchs dienen.<sup>25</sup>

Anders liegt der Fall bei Schlaf- beziehungsweise Wohnräumen: Sie sind den Bewohner\_innen, Familien oder Einzelpersonen grundsätzlich in einer Weise zugewiesen, dass ihnen das exklusive „Hausrecht“ zukommt. Wohn- und Schlafräume dürften aufgrund der Art der Nutzung in der Regel als Wohnung im Sinne des Art. 13 GG zu qualifizieren sein.<sup>26</sup> Auch für das Amtsgericht Kerpen<sup>27</sup> besteht daran kein Zweifel, solange es sich nicht „bloß um einen Schlafsaal für 10 oder mehr Personen handelt“. Zu der Einschränkung sei allerdings angemerkt, dass der Schlafräum grundsätzlich ein privater Ort ist, an dem jeder Mensch prinzipiell das Recht hat, ungestört zu sein, auch wenn es zwischen den Personen, die gemeinsam in einem Raum schlafen, keine familiären oder sonstigen Bindungen gibt.<sup>28</sup> Mögen die Gesamtumstände im Einzelfall etwas Anderes nahelegen, insbesondere wenn sehr viele Menschen beengt in einem Raum schlafen, so ist doch bei Wohn- und Schlafräumen in Gemeinschaftsunterkünften grundsätzlich von einer Wohnung auszugehen.<sup>29</sup>

### 3.2 Keine Verkürzung des Schutzbereichs durch öffentlich-rechtliche Zuweisung

Asylsuchende sind zu Beginn ihres Aufenthalts in Deutschland dazu verpflichtet, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen. Danach werden sie regelmäßig einer Gemeinschaftsunterkunft zugewiesen. Die öffentlich-rechtliche Zuweisung des Wohnraums wirkt sich jedoch nicht auf die Eigenschaft als Wohnung im Sinne des Art. 13 GG aus. Der Staat bleibt an die Grund- und Menschenrechte gebunden. Er kann sich seiner Verantwortung nicht entledigen, indem er durch einfaches Gesetz oder eine Auflage ein besonderes Rechtsverhältnis schafft, in dem die Grundrechte nicht gelten sollen.<sup>30</sup> Regelungen in Hausordnungen oder Benutzungssatzungen, etwa Bestimmungen über die Inhaberschaft des Hausrechts, sind für die Bestimmung der Wohnungseigenschaft ohne Relevanz.<sup>31</sup> 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.

25 Aus Einschränkungen des Wohn- und Dispositionsrechts der Bewohner\_innen im Verhältnis zum Einrichtungsträger ist indes nicht zu schlussfolgern, dass die Bewohner\_innen dadurch keinerlei grund- und menschenrechtlichem Schutz unterliegen würden, vgl. dazu etwa BGH, Urteil vom 10.8.2005, Az.: 1 StR 140/05, S. 11, unter Bezugnahme auf Krankenzimmer in einer Klinik.

26 Das BVerfG bejaht die Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 13 GG auch für Betriebs- und Geschäftsräume, wobei das BVerfG die weite Auslegung des Schutzbereichs durch eine entsprechende Auslegung des Eingriffs ausgleicht. Das Gericht geht davon aus, dass das Schutzbedürfnis der „räumlichen Privatsphäre“ zuzuordnenden Räume verschieden groß sei. Am größten sei das Schutzbedürfnis bei Räumen, in denen sich das Privatleben im engeren Sinne abspiele, während der grundrechtliche Schutz schwächer werde, je größer eine Offenheit nach außen gegeben sei. Als Konsequenz seien die Begriffe „Eingriffe und Beschränkungen“ in Art. 13 Abs. 7 daher nur weit auszulegen, wenn es sich um eine Wohnung im engeren Sinne handle, siehe zu alledem BVerfG, Urteil vom 13.10.1971, Az.: 1 BvR 280/66, BVerfGE 32, 54 (75 f.); BVerfG Urteil vom 17.02.1998, Az.: 1 BvF 1/91, BVerfGE 97, 228 (266). Im Ergebnis ist danach auch nach der Rechtsprechung des BVerfG jedenfalls bei Wohn- und Schlafräumen in Gemeinschaftsunterkünften grundsätzlich eine Wohnung im engeren Sinne anzunehmen.

27 AG Kerpen, Beschluss vom 23. Januar 2004, Az. 68 XIV 3/04, <https://openjur.de/u/102077.html> (abgerufen am 27.4.2018).

28 Weiser (2017), S. 431, mit weiteren Nachweisen; Hollmann (2003) S. 7; vgl. ebenso Höfling (2004), S. 41.

29 Siehe dazu auch Herdegen (1993), Art. 13, Rn. 36; Gornig (2010), Art. 13, Rn. 30; Krings (2009), S. 114 ff; Engler (2018), S. 158.

30 Siehe dazu genauer Engler (2018), S. 155 f.

31 Siehe dazu auch Weiser (2017), S. 431, mit weiteren Nachweisen; Hollmann (2003), S. 7, mit weiteren Nachweisen; Gornig (2010) Art. 13, Rn. 27 ff.

## 4 Eingriffe in die Rechte der Bewohner\_innen

Im Folgenden wird erläutert, unter welchen Umständen Eingriffe in Art. 13 GG wie auch in weitere Rechte der Bewohner\_innen gerechtfertigt sein können und wo die Grenzen überschritten werden. Dabei geht es um das Betreten sowie das Durchsuchen von Privaträumen, um Besuchs- und Übernachtungsregelungen, um Zutritts- und Hausverbote für Besucher\_innen wie auch um Hausverbote für Bewohner\_innen.

### 4.1 Eingriffe durch staatliches oder privates Personal

Grund- und Menschenrechte entfalten ihre Wirkung in erster Linie im Verhältnis des Staates zu den Menschen, die seiner Hoheitsgewalt unterliegen. Ausländerbehörden, Polizei oder sonstige Behörden haben daher die Schutzwirkung von Art. 13 GG zu beachten.

Eingriffe in den Schutzbereich von Art. 13 GG – wie auch anderer Grund- und Menschenrechte – können allerdings auch durch das Handeln von Betreibern, der Objektverwaltung oder Sicherheitsdiensten erfolgen, die privatrechtlich organisiert sind. Entscheidend ist, dass die Unterbringung der geflüchteten Menschen eine originär staatliche Aufgabe ist.<sup>32</sup> Wenn der Staat die Umsetzung dieser Aufgabe an Private überträgt, muss er die Erfüllung seiner Pflichten weiterhin gewährleisten und sicherstellen, dass die Rechte der Menschen beachtet werden.<sup>33</sup>

Die Behörde, die die Aufgabe zu erfüllen hat, bleibt demnach weiterhin verantwortlich und – auch als Ansprechpartner – zuständig, wenn sie private Unternehmen mit der Erfüllung staatlich obliegender Pflichten beauftragt. Das Handeln der Beauftragten ist grundsätzlich der Behörde zuzurechnen. Die Bewohner\_innen von Unterkünften müssen bei Verletzungen von Art. 13 GG, egal ob durch private Betreiber, Personal der Objektverwaltung oder Sicherheitsdienste geschehen, immer die Möglichkeit der Beschwerde gegen den Staat haben. Demzufolge müssen auch Beschwerdemöglichkeiten gegen das Handeln privatrechtlich organisierter Akteure gewährleistet sein.<sup>34</sup>

### 4.2 Betreten von Privaträumen

„Und die Regel ist auch eigentlich: Es soll nur betreten werden, wenn es abgesprochen ist und wenn die Menschen dann aufmachen. Nur, in der Praxis ist es dann doch so, dass das halt oft missachtet wird, weil es praktisch ist, weil dieser Schlüssel halt verfügbar ist und man natürlich auch dabei gucken kann. Was im schlimmsten Fall natürlich auch dazu führen kann, dass jemand dann noch schläft und plötzlich steht halt jemand in seinem Raum, was schon ein Eingriff in die Privatsphäre ist.“ (Interview 11)

Das Betreten von Privaträumen in Gemeinschaftsunterkünften ist grundsätzlich nur mit der Einwilligung der Bewohner\_innen zulässig. Das Zitat verdeutlicht, dass dem hier befragten

<sup>32</sup> Siehe dazu genauer Engler (2018), S. 155 ff.

<sup>33</sup> Auch nach der Rechtsprechung des EGMR kann den Staat gemäß Artikel 8 EMRK eine Verpflichtung treffen, geeignete Maßnahmen vorzunehmen, um die Verletzung des Schutzbereichs durch Dritte zu verhindern. EGMR, Entscheidung vom 03.07.2007, GAIDA against Germany, Application no. 32 015/02.

<sup>34</sup> Beschwerdemöglichkeiten in Flüchtlingsunterkünften sind allerdings nicht flächendeckend gewährleistet, siehe beispielsweise: Lewek / Naber (2017), S. 49–51; Christ/Meininghaus/Röing (2017), S. 29, 39. Deutsches Institut für Menschenrechte (2016), S. 71–72; Wendel (2014), S. 54.

Sozialarbeiter bewusst ist, dass die Privatsphäre ein hohes, zu schützendes Gut ist – welches jedoch durch das Personal nicht immer beachtet wird. So werden Fälle geschildert, in denen das Personal regelmäßig anlasslose Zimmerkontrollen durchführt.<sup>35</sup> Wie diese Zimmerkontrollen ablaufen, ist dabei sehr unterschiedlich: Manchmal werden sie angekündigt, manchmal nicht. Sind die Bewohner\_innen nicht anzutreffen, werden die Zimmer in einigen Fällen einfach aufgeschlossen und die Überprüfung findet in ihrer Abwesenheit statt. Auch andere Fälle werden geschildert, in denen das Personal zwar klopft, dann aber die Räume betritt, egal ob und welche Antwort es erhält (Interview 7, Interview 11).

Art. 13 GG schützt grundsätzlich gegen jede Verletzung der Privatheit durch staatliches beziehungsweise staatlich zurechenbares Handeln. Das Betreten einer Wohnung ist nur unter bestimmten Voraussetzungen gerechtfertigt.<sup>36</sup> Das Grundrecht normiert ein grundsätzliches Verbot des Eindringens in die Wohnung oder des Verweilens darin gegen den Willen des Wohnungsinhabers.<sup>37</sup> Es soll dazu dienen, Menschen mit Blick auf ihre Menschenwürde und im Interesse ihrer freien Entfaltung einen elementaren Lebensraum zu gewährleisten.<sup>38</sup> Werden durch Art. 13 GG geschützte Räume in Gemeinschaftsunterkünften ohne weiteres betreten, ist dies unzulässig, da Art. 13 GG dadurch verletzt wird.

#### 4.2.1 Unter welchen Umständen dürfen Privaträume betreten werden?

Ob das Betreten von Räumen in Gemeinschaftsunterkünften, die dem Schutz des Art. 13 Abs. 1

GG unterfallen, zulässig ist, muss insbesondere an Absatz 7 des Art. 13 GG<sup>39</sup> gemessen werden.<sup>40</sup> Absatz 7 unterscheidet zwischen einer Gemeingefahr oder Lebensgefahr für einzelne Personen (Alternative 1) und sonstigen dringenden Gefahren (Alternative 2). Das Betreten von Privaträumen ist demnach stets zulässig, wenn es zur Abwehr einer Gemeingefahr oder Lebensgefahr erfolgt. Als Gemeingefahren sind Gefahren für die Allgemeinheit zu verstehen, die lebensbedrohend wirken, wie etwa Überschwemmungen oder Brand- und Explosionsgefahren.<sup>41</sup>

Zudem ist das Betreten ebenfalls zulässig, wenn dadurch dringende Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Alternative 2) abgewehrt beziehungsweise beseitigt werden. Hierunter fallen auch Gefahren für Individualrechte, wie etwa das Recht auf körperliche Unversehrtheit. Darüber hinaus kann ein Eingriff auch dem Zweck dienen, eine Gefahr zu verhüten, um einen Zustand nicht erst eintreten zu lassen, der eine dringende Gefahr darstellen würde. Die in Art. 13 Abs. 7 GG benannten Eingriffszwecke (Behebung von (Wohn-)Raumnot, die Bekämpfung von Seuchengefahr, Jugendschutz) sind exemplarisch zu verstehen. Bei der Frage, ob das Betreten eines gemäß Art. 13 GG geschützten Raumes zur Verhütung einer dringenden Gefahr verhältnismäßig und somit zu rechtfertigen ist, sind folgende Aspekte relevant: für welche Schutzbeziehungsweise Rechtsgüter eine Gefahr besteht beziehungsweise bestehen könnte; die zeitliche Nähe und die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadens wie auch dessen Ausmaß.<sup>42</sup>

35 Siehe dazu auch Lewek/Naber (2017), S. 22; Muy (2016), S. 159; Pieper (2013), S. 103.

36 Dazu nachfolgend.

37 BVerfG, Urteil vom 15.12.1983, Az.: 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83, BVerfGE 65, 1 (40).

38 BVerfG Urteil vom 03.03.2004, Az.: 1 BvR 2378/98, 1084/99, BVerfGE 109, 279 (313f.).

39 Art. 13 Abs. 7 GG lautet: Eingriffe und Beschränkungen dürfen im Übrigen nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen, auf Grund eines Gesetzes auch zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Behebung der Raumnot, zur Bekämpfung von Seuchengefahr oder zum Schutze gefährdeter Jugendlicher vorgenommen werden.

40 Art. 13 Abs. 7 GG zieht Schranken für solche Eingriffe und Beschränkungen der Unverletzlichkeit der Wohnung, die keine Durchsuchung oder Wohnraumüberwachung darstellen. Vgl. allgemein dazu: Jarass (2016), Art. 13, Rn 34 ff. Die Frage, ob die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung einschlägigen Bestimmungen dem Gesetzesvorbehalt und damit den formellen Anforderungen des Art. 13 Abs. 7 GG genügen, wird hier nicht untersucht.

41 Kunig (2012), Art. 13 Rn. 61; Jarass (2016), Art. 13, Rn. 35.

42 Siehe dazu etwa Jarass, (2016), Art. 13 Rn. 37, mit weiteren Hinweisen.

Somit kann es Situationen geben, in denen das in der Gemeinschaftsunterkunft tätige Personal befugt ist, die Räumlichkeiten der Bewohner\_innen zu betreten. Dies gilt insbesondere in Fällen, in denen konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass bereits eine Gefahr für die Bewohner\_innen bestehen könnte. Dazu seien zwei Beispiele erwähnt, geschildert aus dem Arbeitsalltag der Interviewpartner\_innen:

„Ich war einmal dabei, da hat die Security mich gerufen, [...] Kannst du bitte mal mit hochkommen, da weint ein Kind im Zimmer. Da bin ich mit hoch und dann habe ich geklopft und geklopft, hat keiner aufgemacht, [...] dann haben wir die Tür geöffnet, das kleine Mädchen hat geweint, und der 15-jährige Bruder, der aufpassen sollte, hat mit Kopfhörer irgendwas gespielt und hat das gar nicht gehört.“ (Interview 8)

„Und natürlich, wenn Feuermelder angehen [...] und man davon ausgehen muss, dass in irgendeinem Zimmer irgendwas ist, dann geht der Hausmeister rein.“ (Interview 13)

Im ersten Beispiel war das Betreten des Raumes deswegen berechtigt, weil das Klopfen an der Tür ohne jede Reaktion blieb und zu ermitteln war, warum das Kind in dem abgeschlossenen Raum weinte. Im zweiten Fall war das Betreten berechtigt, weil es konkrete Anhaltspunkte für eine Brandgefahr (Gemeingefahr) gab, so dass die Situation unverzüglich zu klären war, um die Gefahr gegebenenfalls abwenden zu können.

Darüber hinaus kann es selbstverständlich weitere Gründe geben, die das Betreten der Privaträume notwendig machen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn es Anhaltspunkte dafür gibt, dass die körperliche Unversehrtheit eines Menschen in Gefahr sein könnte, etwa im Fall einer Schlägerei:

„Bei Konfliktsituationen, es gab auch schon mal Schlägereien im Haus, und dann sind wir da einfach, haben die Tür quasi aufgerissen, sind da rein.“ (Interview 9)

Klarstellend sei dazu allerdings angemerkt, dass Anhaltspunkte für einen Streit hinter verschlossenen Türen allein nicht ausreichen, um

unangekündigt und ohne Vorwarnung Privaträume zu betreten. Eine solche Vorgehensweise ist insbesondere dann gerechtfertigt, wenn es zu Gewalt kommt oder wenn es Anhaltspunkte dafür gibt, dass Streitereien in Gewalt münden, etwa wenn Drohungen ausgesprochen werden.

#### 4.2.2 Grenzenlose Betretungsbefugnisse

In den untersuchten Hausordnungen finden sich unterschiedliche Regelungen zum Betreten der Räume. Dazu zählen Regeln, die wie Art. 13 GG eine Gefahrenlage zum Betreten von Privaträumen fordern: „Dem Betreiber- und dem Sicherheitspersonal ist es zur Abwehr dringender Gefahren gestattet, Zimmer der Bewohner bei Abwesenheit zu betreten.“ (Hausordnung 33) Teilweise wird in den untersuchten Hausordnungen allerdings auch ein allgemeines, unbegrenztes Recht ausgesprochen, die Räume zu betreten. So heißt es in einer Hausordnung etwa wie folgt:

„Das Hausrecht wird auf die Leitung der Unterkunft und deren Vertreter übertragen. Sie ist berechtigt, das Hausrecht auf dem Gelände und in den Gebäuden auszuüben. In Ausübung des Hausrechts können insbesondere [...] Räume betreten werden.“ (Hausordnung 27)

Vergleichbare Formulierungen finden sich in vielen der untersuchten Hausordnungen. Solche allgemein gefassten Regelungen werden den Anforderungen von Art. 13 GG nicht gerecht, da sie den Zweck des erlaubten Betretens nicht erkennen lassen, keinerlei Bezüge zu Gefahrenlagen aufweisen und damit den Umfang des erlaubten Betretens auch in keiner Weise eingrenzen. Die Regelungen müssen zumindest erkennen lassen, dass das Betreten nicht grundlos, sondern nur zu einem konkreten Anlass zur Abwehr oder Verhütung von Gefahren erfolgen darf, um die Rechte der Bewohner\_innen ausreichend zu sichern und unzulässiges Betreten der Privaträume zu verhindern.

### 4.3 Durchsuchungen von Privaträumen

Als eine besondere Form eines Grundrechtseingriffs in Art. 13 GG gilt die Durchsuchung von

Wohnräumen, die zwar nicht verboten, aber nur unter spezifischen Voraussetzungen zulässig ist (Art. 13 GG Abs. 2 GG). Diese Voraussetzungen sind auch bei der Durchsuchung von Wohnräumen in Gemeinschaftsunterkünften zu beachten.

Bei der Durchsuchung handelt es sich um einen Eingriff in das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG), der weitreichender ist als das reine Betreten der Wohnung.<sup>43</sup> Kennzeichnend für eine Durchsuchung ist, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,<sup>44</sup> das zielgerichtete und zweckgerichtete Suchen nach Personen oder Sachen oder zur Ermittlung eines Sachverhalts, um etwas aufzuspüren, was der Inhaber der Wohnung von sich aus nicht offenlegen oder herausgeben will. Dies ist etwa dann der Fall, wenn Schränke geöffnet werden, um sie zu durchsuchen.

Eine Wohnung zu durchsuchen ist nur zulässig, wenn dafür eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage besteht.<sup>45</sup> Entsprechende Ermächtigungsgrundlagen sind in zahlreichen Gesetzen vorgesehen, etwa im Polizei- und Ordnungsrecht der Länder und des Bundes und in Regelungen der Strafprozessordnung. Außerdem setzt eine Durchsuchung grundsätzlich eine vorherige richterliche Anordnung voraus (Richtervorbehalt, gem. Art. 13 GG Abs. 2 GG).<sup>46</sup> Dadurch soll sichergestellt werden, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Eingriffs in den Schutzbereich des Grundrechts in jedem Einzelfall genau beachtet werden.<sup>47</sup>

Einzig bei „Gefahr in Verzug“ kann ausnahmsweise auf die richterliche Anordnung verzichtet werden. Gefahr im Verzug liegt dann vor, wenn die durch die Anrufung eines Gerichts bedingte Verzögerung den Erfolg der Durchsuchung gefährden würde.<sup>48</sup> Diese Voraussetzung ist allerdings nicht erfüllt, wenn nur die bloße Möglichkeit der Erfolgsvereitelung besteht; es muss vielmehr eine konkrete Gefahr vorliegen, deren Annahme auf Tatsachen gestützt werden kann.<sup>49</sup>

Diese Grundsätze sind auch mit Blick auf Gemeinschaftsunterkünfte zu beachten. Demzufolge werden Regelungen, die darauf abstellen, dass die Leiter\_innen von Gemeinschaftsunterkünften der Durchsuchung eines Zimmers zustimmen müssen, den Anforderungen von Art. 13 GG nicht gerecht.<sup>50</sup> Sofern Behörden die Befugnis verliehen wird, Räume in Gemeinschaftsunterkünften zu durchsuchen, die dem Schutzbereich von Art. 13 GG unterfallen, ist vielmehr grundsätzlich eine richterliche Anordnung erforderlich. Demensprechend finden sich auch Hausordnungen, die darauf hinweisen, dass solche Maßnahmen nur im Einzelfall durch berechtigte Behörden erfolgen dürfen.

## 4.4 Besuchsregeln

Die Möglichkeit für Bewohner\_innen, Besuch zu empfangen, ist in den Gemeinschaftsunterkünften unterschiedlich geregelt. Üblicherweise sind Zeiten festgelegt, in denen Besuche grundsätzlich erlaubt sind. Bei der Frage, ob Besuch über Nacht

43 Letzteres ist zwar mit einem Einblick in die Wohnung verbunden, aber deswegen noch nicht als Durchsuchung zu qualifizieren.

44 BVerfG, Beschluss vom 03.04.1979, Az.: 1 BvR 994/76, BVerfGE 51, 97 (106f.).

45 Eine Durchsuchung lässt sich beispielsweise nicht rechtfertigen, wenn sich Behörden dabei auf Gesetzesbestimmungen berufen, die sie nicht dazu ermächtigen, eine Wohnung, sondern die von Menschen „mitgeführten Sachen“ zu durchsuchen. Eine gegenteilige Auffassung hat das AG Coburg zu Recht zurückgewiesen, AG Coburg (2016): Beschluss vom 19.08.2016, Az: 12 XIV 3/16 (B).

46 Die Regelungen des Polizei- und Ordnungsrechts erstrecken den Vorbehalt einer richterlichen Anordnung oftmals auch auf das reine Betreten der Wohnung.

47 BVerfG, Beschluss vom 03.04.1979, Az.: 1 BvR 994/76, BVerfGE 51, 97 (107f.).

48 BVerfG, Beschluss vom 03.04.1979, Az.: 1 BvR 994/76, BVerfGE 51, 97 (111.).

49 BVerfG, Urteil vom 20.02.2001, Az.: 2 BvR 1444/00, BVerfGE 103, 142, 155. So hat etwa das AG Coburg in einer Entscheidung vom August 2016 (AG Coburg Beschluss vom 19.08.2016, Az: 12 XIV 3/16 (B)) anlässlich der Durchsuchung einer Wohnung zur Sicherstellung von Identitätsdokumenten aufgrund des bayerischen Polizeigesetzes festgestellt, dass hierfür tatsächliche Verdachtsmomente vorliegen müssen und die bloße Wahrscheinlichkeit des Auffindens von Dokumenten nicht genüge. Die Voraussetzungen für eine Wohnungsdurchsuchung sind demzufolge nur erfüllt, wenn hinreichend konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass die betreffende Person Identitätsdokumente besitzt, die für ihre Abschiebung benötigt werden, und sich diese Dokumente tatsächlich in ihrer Unterkunft befinden. Allein ein allgemein gehaltener Verdacht oder die grundsätzlich immer bestehende Möglichkeit, dass die betreffende Person Identitätspapiere besitzt, genügt nicht.

50 AG Kerpen Beschluss vom 23. Januar 2004, Az. 68 XIV 3/04, <https://openjur.de/u/102077.html> (abgerufen am 27.4.2018).



bleiben darf, gibt es erhebliche Unterschiede. Unterschiedlich bewertet wird vonseiten des Personals beispielsweise auch die Frage, wem unter welchen Umständen das Zutrittsrecht zur Unterkunft verweigert werden darf.

#### 4.4.1 Rechte unterschiedlicher Personen berücksichtigen

Durch Besuchszeitregeln – und individuelle Besuchsverbote – können mehrere Grundrechte unterschiedlicher Personen betroffen sein: die Grundrechte von Bewohner\_innen der Unterkünfte, von Personen, die diese besuchen wollen, oder auch von Personen, die in den Einrichtungen tätig sind. Die entsprechenden Regelungen in Hausordnungen sollten also den Rahmen dafür bieten, dass diese Rechte im Einzelfall angemessen gegeneinander abgewogen werden können.<sup>51</sup>

Auf Seiten der Bewohner\_innen ist insbesondere Art. 13 GG zu beachten. Dieser garantiert nämlich nicht nur das Recht der Abwehr vor unerwünschten Zutritten beziehungsweise Störungen der räumlichen Privatsphäre. Er garantiert auch das Recht, Dritten den Aufenthalt zu gewähren. Art. 13 GG sichert das Selbstbestimmungsrecht der Bewohner\_innen darüber, wer wann und unter welchen Bedingungen Zugang zu der Wohnung haben soll.<sup>52</sup> Es geht hier um die Sicherung eines Raums, der persönliche Entfaltung ermöglicht, auch und gerade im Kontakt und kommunikativen Austausch mit anderen.<sup>53</sup> Allerdings sind in diesem Zusammenhang auch die Rechte der anderen Bewohner\_innen zu berücksichtigen, die durch den Besuch potenziell beeinträchtigt werden können.

Wird im Rahmen eines Besuchs Familienangehörigen der Zugang verweigert, ist auch eine Beeinträchtigung des Rechts zum Schutz der Ehe und Familie (Art. 6 GG) möglich, wobei der Begriff der Familie weit zu verstehen ist und über Verwandtschaftsverhältnisse hinausgehen kann. Insbesondere darf der Begriff nicht auf die sogenannte Kernfamilie reduziert werden, so dass nur Eltern-Kind-Verhältnisse erfasst wären. Erfasst sein können insbesondere auch Beziehungen zwischen Großeltern und Enkel\_innen, Geschwistern, Onkeln oder Tanten und Nichten oder Neffen.<sup>54</sup>

Wird Anwält\_innen, Rechtsberater\_innen oder Personen von einschlägig tätigen Nichtregierungsorganisationen in Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit der Zugang verweigert, kommt ihnen gegenüber auch eine Beeinträchtigung der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) in Betracht.<sup>55</sup> Bei anderen Personen, etwa Personen, die die Bewohner\_innen im Rahmen freiwilligen Engagements unterstützen, kann die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit beeinträchtigt werden.<sup>56</sup> Sofern Journalist\_innen betroffen sind, die mit Einverständnis eines Bewohners/einer Bewohnerin diese\_n in der Unterkunft besuchen wollen, kommt auch eine Beeinträchtigung der Presse- und Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. GG in Betracht.<sup>57</sup>

#### 4.4.2 Allgemeine Besuchszeitregelungen

Üblicherweise ist die Zeit, zu welcher Besuch empfangen werden kann, eingegrenzt. Die untersuchten Hausordnungen der Gemeinschaftsunterkünfte verweisen auf Besuchszeiten von 7/8/9/10 Uhr bis 20/21/22/23 Uhr, beispielsweise: „Besuche

51 Vgl. dazu ebenso Höfling (2004), S. 52.

52 Gornig, (2010), Art. 13 Rn. 2; Hermes (2013), Art. 13, Rn. 12; Höfling (2004), S. 35–36.

53 Höfling (2004), S. 35 f.

54 Vgl. dazu auch Höfling (2004), S. 44 f.

55 Der Schutz nach Art. 12 GG gilt nicht für Nicht-Staatsangehörige; die Berufsfreiheit ist für sie durch Art. 2 Abs. 1 GG beziehungsweise durch Art. 6 des Internationalen Pakts für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte geschützt. Zur Frage der Beeinträchtigung weiterer Rechte wie etwa der Informationsfreiheit der Bewohner\_innen, siehe Engler (2018), S. 159 ff.

56 Bei Besuchszeitregelungen und Betretungsverboten ist auch an einen möglichen Verstoß gegen Art. 18 Abs. 2 c) der EU-Aufnahmerichtlinie (Richtlinie 2013/33/EU) zu denken, nach der die EU-Mitgliedsstaaten dafür Sorge tragen, dass „Familienangehörige, Rechtsbeistand oder Berater, Personen, die den UNHCR vertreten, und einschlägig tätige von dem betreffenden Mitgliedstaat anerkannte Nichtregierungsorganisationen Zugang erhalten, um den Antragstellern zu helfen. Der Zugang darf nur aus Gründen der Sicherheit der betreffenden Räumlichkeiten oder der Antragsteller eingeschränkt werden.“ Die Schwelle für individuelle Betretungsverbote gegenüber der genannten Personengruppe ist demzufolge sehr hoch. Siehe hierzu auch Engler (2018), S. 159 ff.

57 So auch bei Heimen: Höfling (2004), S. 49.

sind nur in der Zeit von 8.00 bis 22.00 Uhr erlaubt.“ (Hausordnung 22). Die Interviewpartner\_innen verweisen auf ähnliche Besuchszeiten.

Die Ermächtigungsgrundlage für Besuchszeitregeln ergibt sich aus der Berechtigung zur Abwehr von Störungen durch die jeweils zuständige Behörde.<sup>58</sup> Da unabhängig von ihrer konkreten Rechtsgrundlage jede Besuchszeitenregelung einen Eingriff in Art. 13 GG darstellt, müsste eine solche Regelung grundsätzlich den Anforderungen des Art. 13 Abs. 7 GG genügen und damit der Verhütung oder Abwehr einer Gefahr dienen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Besuchszeitregelungen gerade auch den Schutz von anderen Bewohner\_innen bezwecken können. Daher sind Besuchszeitregelungen auch möglich, wenn durch sie gerade bezweckt werden soll, auch die anderen Bewohner\_innen gemäß Art. 13 GG zu schützen (Ausgleich kollidierender Grundrechtsausübung).

Da die Bewohner\_innen einer Gemeinschaftsunterkunft sich oftmals Zimmer mit weiteren Bewohner\_innen teilen, müssen die unterschiedlichen Besuchs- und Ruhebedürfnisse der Bewohner\_innen durch den Betreiber einer Unterkunft zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden.<sup>59</sup>

Die Regelung müsste also ein legitimes Ziel verfolgen, was im Hinblick auf den Schutz der Unverletzlichkeit der Wohnung der anderen Bewohner\_innen gegeben sein dürfte. Die weiteren Voraussetzungen der Verhältnismäßigkeit, die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Besuchszeitregelung sind jeweils im Einzelfall für die jeweilige Unterkunft zu prüfen. Insoweit sich die Besuchszeiten an den üblichen Zeiten zur Nachtruhe (22:00 – 06:00 Uhr) orientieren, dürften sie zumindest geeignet sein, dem Ziel des Schutzes der Unverletzlichkeit der Wohnung zu dienen, da es in der Regel Bewohner\_innen geben dürfte, die zur Nachtzeit ein Ruhebedürfnis haben. Bei den Regelungen der Besuchszeiten ist zugleich zu berücksichtigen, ob es in der Unterkunft möglicherweise Aufenthaltsräume gibt, die auch zu

den üblichen Zeiten der Nachtruhe zum Empfang von Besuch genutzt werden können, ohne dass daraus Störungen der anderen Bewohner\_innen resultieren. In manchen Fällen kann es – im Rahmen der Erforderlichkeit und Angemessenheit – geboten sein, Ausnahmen zu ermöglichen, nach denen auch ein Besuch zur Nachtzeit möglich ist, wenn dadurch die anderen Bewohner\_innen nicht gestört werden. Dem Träger der Einrichtung kommt gegebenenfalls die Aufgabe zu, zwischen den Beteiligten einen Kompromiss zu vermitteln.

Regelungen, wie sie im Folgenden geschildert werden, wonach Besuch grundsätzlich nur genehmigt wird, wenn ein verwandtschaftliches Verhältnis besteht, sind in jedem Fall unzulässig:

„Es muss natürlich schon eine verwandtschaftliche Bindung da sein. Also das Klassische: Jemand hat sich in den Anderen verliebt und möchte, dass die Freundin jetzt kommt oder der Freund, das wird natürlich nicht genehmigt.“ (Interview 14)

#### 4.4.3 Übernachtungsregeln für Besucher\_innen

Bei der Frage, ob Übernachtungen in Gemeinschaftsunterkünften zu erlauben sind, kann es eine zentrale Rolle spielen, ob andere Bewohner\_innen dadurch unmittelbar betroffen sind. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Raum geteilt werden muss:

„Es war einmal der Fall, da hatte eine äthiopische Dame, die war schwanger, und ihr Mann war [in einer anderen Stadt, anonymisiert] [...] die wollte aber [...], dass der Papa da ist, und da hat [...] [er bei ihr] im Zimmer übernachten dürfen. In dem Zimmer waren aber zwei andere äthiopische Damen, die das nicht so super fanden, die haben sich auch tatsächlich mal beschwert. Da versuchen wir zu schlichten, eine ziemlich schwierige Situation, so eine Gratwanderung, man versteht beide Seiten, versteht die beiden Frauen, ich verstehe aber auch die schwangere Frau, die halt sagt, sie kann das alleine nicht.“ (Interview 8)

<sup>58</sup> Die Ermächtigungsgrundlage ergibt sich aus der Zuweisung der Verwaltungsaufgabe, aus der sich gewohnheitsrechtlich als Annex auch die Berechtigung zur Abwehr von Störungen durch den/die Behördenleiter\_in ergibt.

<sup>59</sup> Zur ähnlichen Problematik in Heimen siehe: Höfling (2004), S. 41 f.

Das Beispiel macht deutlich, wie schwierig es ist, pauschale Regelungen aufzustellen, die jeder Situation gerecht werden, und wie schwierig es mitunter auch sein kann, die Rechte der Betroffenen im Einzelfall angemessen gegeneinander abzuwägen, so dass es auch wichtig und erforderlich sein kann, im Einzelfall zu vermitteln und einen Kompromiss zu finden, dem (möglichst) alle Betroffenen zustimmen.

#### 4.4.4 Pauschale Übernachtungsverbote

Aus manchen Unterkünften wird berichtet, dass Übernachtungen von Besucher\_innen nicht möglich beziehungsweise verboten sind. So steht in einer Hausordnung: „Die Übernachtung hausfremder Personen ist untersagt.“ (Hausordnung 3). Dies führt in der Praxis dann zu Fällen wie dem Folgenden:

„Konflikte gibt es tatsächlich, wenn die Familien getrennt sind und zum Beispiel ein Kind möchte, dass die Mama übers Wochenende hier schläft, und die Security einfach an die Regeln der Regierung gebunden ist, die sagt: Keine Übernachtungen in der Unterkunft.“ (Interview 8)

Das folgende Zitat eines Sozialarbeiters macht demgegenüber deutlich, wie groß die Spannweite in der Praxis ist:

„Übernachten ist natürlich immer nicht so leicht. Da müssen wir dann manchmal helfen. Also der klassische Fall: Minderjährige sind woanders untergebracht, in einem anderen Bundesland, wollen in den Schulferien den Onkel hier vielleicht besuchen, der hier drin lebt. Dann wird die Übernachtung schon genehmigt. Aber da müssen wir dann noch mal vielleicht die Unterkunftsleitung anrufen. Das war aber früher sehr, sehr streng und inzwischen wird so was eigentlich ganz locker gehandhabt.“ (Interview 14)

Ein pauschales Übernachtungsverbot wird den Rechten der Betroffenen, zu denen auch das Recht auf Familienleben (Art. 6 GG, Art. 8 EMRK) zählt, nicht gerecht. Die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere die bundesweite Verteilung Asylsuchender auf der Grundlage des so genannten Königsteiner Schlüssels und

damit einhergehende Residenzpflichten wie auch Wohnsitzauflagen für die Betroffenen, führen nicht selten dazu, dass Familienangehörige nicht in örtlicher Nähe zusammenleben, sondern weit entfernt voneinander wohnen. Die mangelnde Berücksichtigung familiärer Bindungen bei der Verteilung der (betroffenen) Menschen kann deshalb – neben anderen Faktoren, wie oftmals geringe finanzielle Ressourcen – dazu führen, dass sie ihr Recht auf Familienleben mitunter nur ausüben können, wenn Familienangehörige in der Unterkunft übernachten können.

Dass Behörden oder die Betreiber der Unterkünfte in zulässiger Weise pauschal Übernachtungsverbote anordnen können, dürfte lediglich die Ausnahme sein. Eine solche Praxis kann nur in Zeiten erfolgen, in denen die Unterkunft mangels räumlicher Kapazitäten tatsächlich ausgelastet ist. Im Umkehrschluss kann die Erlaubnis zur Übernachtung daran geknüpft werden, ob freie Plätze vorhanden sind, wie es Hausordnungen vereinzelt explizit vorsehen. Eine solche für die gesamte Einrichtung geltende Praxis dürfte allerdings nur bei Unterkünften in Betracht kommen, die ausschließlich über Gemeinschaftszimmer verfügen, also nicht über Zimmer, in denen einzelne Personen beziehungsweise Familien untergebracht sind.

In den untersuchten Hausordnungen finden sich auch Einschränkungen, die Übernachtungen von Mitgliedern der so genannten Kernfamilie ohne Berücksichtigung des Einzelfalls pauschal auf wenige Tage begrenzen: „Ehegatten und Kinder eines Bewohners können im Einzelfall eine Übernachtungserlaubnis für maximal 3 Tage erhalten, ...“ (Hausordnung 19). Solche Einschränkungen sind fragwürdig, zumal Mitglieder der so genannten Kernfamilie grundsätzlich vom Recht auf Familienleben (Art. 6 GG, Art. 8 EMRK) geschützt sind. Außerdem muss das Kindeswohl bei Entscheidungen, die minderjährige Kinder betreffen, gemäß Art. 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention als ein vorrangiger Gesichtspunkt berücksichtigt werden. Gerade die Wahrung der Familieneinheit und die Ermöglichung von persönlichen Beziehungen und unmittelbaren Kontakten zu beiden Elternteilen, um die es in solchen Konstellationen gehen kann, hat überragende



Bedeutung für das Kindeswohl und Vorrang gegenüber anderen staatlichen Belangen.<sup>60</sup>

#### 4.4.5 Genehmigungspraxis

In vielen Unterkünften scheint es gängige Praxis zu sein, dass das Personal (Heimleitung, Sicherheitsdienst, Sozialarbeitende oder Hausdienst) den Übernachtungsbesuch genehmigen muss. Teilweise ist dies in den Hausordnungen formuliert: „Besucher dürfen nur nach vorheriger Absprache mit der Hausverwaltung übernachten.“ (Hausordnung 31). Teilweise ist es nicht schriftlich fixierte Praxis im Unterkunftsalltag.

Gegen Regelungen, die eine Genehmigung durch das Personal in der Einrichtung fordern, ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Allerdings ist darauf zu achten, dass die Abläufe zur Genehmigung von Übernachtungsbesuch möglichst unkompliziert und zügig vonstattengehen, damit die Rechte der Betroffenen nicht unangemessen beeinträchtigt werden. Vereinzelt Beispiele aus den Schilderungen aus der Praxis belegen jedoch, dass Übernachtungsbesuch teilweise lange im Voraus beantragt werden muss und/oder mit hohem bürokratischem Aufwand verbunden ist.

#### 4.4.6 Zutritts- und Hausverbote für Besucher\_innen

Besucher\_innen können unter bestimmten Umständen mit befristeten oder auch unbefristeten Besuchsverboten belegt werden. Eröffnet ist diese Möglichkeit bei Verhaltensweisen, die die Funktionsfähigkeit der Unterkunft stören. Von wesentlicher Bedeutung ist, ob andere Menschen durch das Verhalten von Besucher\_innen beeinträchtigt werden. So dient die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Betriebs zugleich der Wahrung der Rechte der in der Unterkunft tätigen Personen wie auch der übrigen Bewohner\_innen. Die Erteilung eines Hausverbots kommt etwa bei beleidigendem, bedrohendem oder aggressivem Verhalten in Betracht, wobei es auch auf die Umstände im Einzelfall ankommen kann.<sup>61</sup>

Ein Hausverbot für Besucher\_innen kann zum Beispiel ausgesprochen werden, wenn sie wiederholt die nächtliche Ruhe von Bewohner\_innen stören. In solchen Fällen ist zunächst eine Verwarnung auszusprechen. Im Falle der weiteren Missachtung kann ein Hausverbot erteilt werden. Das folgende Zitat zeigt, dass dies auch von den Umständen im Einzelfall abhängig sein kann.

„Andere Fälle [bei denen Besucher\_innen der Unterkunft verwiesen werden] sind in der Regel Ruhestörung und späte Ruhestörung, Respektlosigkeiten bei Hinweisen auf Ruhestörungen, was nicht zwingend zum Hausverbot führt. Da ist immer die Frage, wie sehr das eskaliert.“ (Interview 11)

Aus der Unterkunftspraxis werden auch Fälle geschildert, in denen Besucher\_innen der Zutritt verweigert wird, weil sie unter Alkohol- oder Drogeneinfluss stehen (Interview 9, Interview 11, Interview 13). Entsprechende Hinweise gibt es auch in den Hausordnungen: „BesucherInnen unter Alkohol- oder Drogeneinfluss kann der Zutritt in Wahrnehmung des Hausrechtes verweigert werden.“ (Hausordnung 29). Hier stellt sich die Frage, wie eine solche Regelung, die als Ermessensregelung formuliert ist („kann“), ausgelegt und angewendet wird. So darf der Zutritt etwa nicht allein deswegen verweigert werden, weil die Person, die jemandem im Haus besuchen möchte, nach Alkohol riecht. Entscheidend ist vielmehr das jeweilige Verhalten der Person.

Vor allem die Dauer eines Hausverbots für Besucher\_innen kann maßgeblich für die Frage sein, ob es verhältnismäßig ist. Wenn keine gravierenden, insbesondere gewalttätigen Vorfälle vorliegen, bei denen die körperliche Unversehrtheit anderer beeinträchtigt wurde, sollten in der Regel Hausverbote für Besucher\_innen von zeitlich überschaubarer Länge ausgesprochen werden. Wiederholen sich nicht hinnehmbare Verhaltensweisen nach Ablauf eines ersten Hausverbots, indem die

<sup>60</sup> Siehe dazu auch Art. 9 Abs. 3 und Art. 10 Abs. 2 UN-Kinderrechtskonvention sowie Art. 24 Abs. 3 Grundrechte-Charta.

<sup>61</sup> Vgl. dazu im Hinblick auf den rechtlichen Maßstab für Hausverbote in Obdachlosenunterkünften, die Bewohner\_innen betreffen, VG Osna-brück, Beschluss vom 04.05.2012 – Az: 6B 44/12, <https://openjur.de/u/366664.html> (abgerufen am 04.10.2018), unter Bezugnahme auf VG Düsseldorf, Beschluss vom 1.8.2011 – 21 L 1077/11 –, mit weiteren Nachweisen; siehe auch Höfling (2004), S. 52 f., unter Bezugnahme auf Besucher\_innen von Heimen.

Person etwa weitere Ruhestörungen begeht, können Hausverbote erneut und von gesteigerter Dauer verhängt werden.

## 4.5 Hausverbote für Bewohner\_innen

Aus dem Alltag in den Gemeinschaftsunterkünften werden unterschiedlichste Fälle geschildert, bei denen gegen Bewohner\_innen ein Hausverbot ausgesprochen wird. Diese reichen von scheinbar geringfügigen Anlässen (Zimmer nicht regelmäßig gelüftet)<sup>62</sup> bis hin zu schwerwiegenden Gründen (Gewalt). Auch den interviewten Sozialarbeiter\_innen scheint oft nicht klar zu sein, wer unter welchen Umständen ein Hausverbot aussprechen darf.

Hausverbote können in bestimmten Fällen gerechtfertigt sein. Sie bergen aber bei ungerechtfertigter Anwendung die Gefahr, dass die betroffene Person in ihren Rechten verletzt wird, wie etwa in ihrem Recht auf Wohnen (Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt). Werden sie durch das Hausverbot von ihrer Familie getrennt, kann außerdem das Recht auf Achtung des Familienlebens (Art. 17 UN-Zivilpakt, Art. 8 Abs. 1 EMRK) verletzt sein.

Die Ermächtigungsgrundlage für Hausverbote ergibt sich aus der Aufgabe der für die Unterbringung zuständigen Behörde, der die Berechtigung zur Abwehr von Störungen eingeräumt wird. In den untersuchten Hausordnungen aus Gemeinschaftsunterkünften wird die Befugnis zum Aussprechen von Hausverboten oftmals auch auf weitere Akteure, insbesondere die Heimleitung, übertragen (Hausordnungen 8, 26 und 27).

Der Ausspruch eines Hausverbots hat präventiven Charakter. Er zielt darauf ab, künftige Störungen des Betriebsablaufs in der Einrichtung

zu vermeiden. Ein Hausverbot dient somit dem öffentlichen Interesse an der Funktionsfähigkeit der Einrichtung – und damit zugleich der Wahrung der Rechte der in der Unterkunft tätigen Personen wie auch der übrigen Bewohner\_innen. Das heißt, ein Hausverbot kann insbesondere (auch) deshalb ausgesprochen werden, weil jemand durch sein Verhalten (dauerhaft) die Belange der anderen Mitbewohner\_innen missachtet.

Ein Hausverbot muss auf einer Tatsachengrundlage beruhen, die die Prognose trägt, dass auch künftig mit Störungen gerechnet werden muss. Dies erfordert grundsätzlich, dass die betroffene Person in der vorangegangenen Zeit den Hausfrieden gestört hat und ein Hausverbot der Wiederholung derartiger Störungen wirksam begegnen kann.<sup>63</sup> Gründe für mögliche Hausverbote sollten in den Hausordnungen zumindest erkennbar sein. Dies ist in den untersuchten Hausordnungen aus Gemeinschaftsunterkünften größtenteils nicht ausreichend der Fall: Teilweise werden sehr allgemeine Gründe genannt („Nichtbeachtung der Hausordnung“, zum Beispiel Hausordnungen 31, 22, 20, 3) oder es wird überhaupt kein Grund angegeben (Hausordnungen 27, 8, 26).

Grundsätzlich muss die Einrichtung auch mit aus ihrer Sicht schwierigen Menschen zurechtkommen. Sie kann somit nicht aus jedem geringfügigen Anlass ein Hausverbot aussprechen. Sie kann insbesondere nicht auf ein Hausverbot als Sanktion zurückgreifen, nur weil Bewohner\_innen sich so verhalten, dass es den Vorstellungen der einzelnen Mitarbeitenden der Einrichtung missfällt. Ein Hausverbot allein mit (irgend-)einem (einmaligen) Verstoß gegen die Hausordnung zu begründen, ist ebenfalls nicht haltbar. Ein Hausverbot ist in der Regel erst dann angemessen, wenn der Betrieb beziehungsweise das Zusammenleben in der Einrichtung insbesondere durch beleidigendes, bedrohendes oder aggressives Verhalten

62 Muy (2016), S. 159. Auch werden Fälle geschildert, in denen das Sicherheitspersonal ein Hausverbot androht, wenn dem Personal widersprochen beziehungsweise zu laut ferngesehen oder gelacht wird. Pieper (2013), S. 105.

63 Vgl. zu alledem VG Osnabrück, Beschluss vom 04.05.2012 – Az: 6B 44/12, <https://openjur.de/u/366664.html> (abgerufen am 04.10.2018); VG Aachen, Beschluss vom 4.4.2007, Az: 6 L 113/07; Engler (2018), S. 160.

nachhaltig gestört wird.<sup>64</sup> Aus der Praxis werden zum Beispiel wiederholtes Randalieren in der Unterkunft (Interview 9, Interview 10) oder Fälle von wiederholtem Drogenkonsum (Interview 13) als Gründe für Hausverbote genannt. Allerdings ist allein der Konsum von Drogen kein Grund, ein Hausverbot zu erteilen. Für eine solche Maßnahme müssten andere Gründe sprechen, insbesondere mit dem Drogenkonsum verbundene spezifische Gefahren für andere.

Bei der Erteilung von Hausverboten für Bewohner\_innen ist insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen. Dazu gehört etwa die Frage, wie lange die Person bereits in der Einrichtung wohnt, welche Konsequenzen das Hausverbot für die konkrete Person hätte und/oder für welchen Zeitraum das Hausverbot ausgesprochen wird.

In einzelnen Fällen, etwa im Fall von Gewalt oder massiven Bedrohungen, kann es allerdings menschenrechtlich geboten sein, Hausverbote zum Schutz anderer Bewohner\_innen oder auch zum Schutz der Mitarbeitenden in der Einrichtung unverzüglich auszusprechen und durchzusetzen.<sup>65</sup> Dies wird von den Sozialarbeitenden auch in den Interviews geschildert: Bei einem Fall von Gewalt vonseiten des Mannes/Vaters gegenüber Frau und Kindern wurde zum Schutz der Familie ein sofortiges Hausverbot ausgesprochen (Interview 4). Geht es um den Schutz vor Gewalt, kann es demnach irrelevant sein, ob die gewalttätige Person bereits zuvor auffällig wurde und verwarnt worden ist. Ein Hausverbot kann dann unmittelbar ausgesprochen und auch durchgesetzt werden.

Wird ein Hausverbot ausgesprochen, muss dafür Sorge getragen werden, dass den Betroffenen noch am selben Tag eine alternative Unterkunft zugewiesen wird.<sup>66</sup>

---

64 Vgl. dazu im Hinblick auf den rechtlichen Maßstab für Hausverbote in Obdachlosenunterkünften, VG Osnabrück, Beschluss vom 04.05.2012 – Az: 6B 44/12, <https://openjur.de/u/366664.html> (abgerufen am 04.10.2018), unter Bezugnahme auf VG Düsseldorf, Beschluss vom 1.8.2011 – 21 L 1077/11 –, mit weiteren Nachweisen.

65 Siehe dazu auch Rabe (2015), S. 20f.; Engler (2018), S. 160.

66 Siehe dazu etwa VG Berlin (2017): Beschluss vom 1. März 2017, Az.: VG 23 L 144.17; Engler (2018), S. 160; Dass dies nicht immer geschieht, zeigen Medienberichte aus Berlin: Abel Andreas, Wie Berliner Bezirke Flüchtlinge obdachlos machen, Berliner Morgenpost, 14.3.2017, <https://www.morgenpost.de/berlin/article209922997/Wie-Berliner-Bezirke-Fluechtlinge-obdachlos-machen.html> (abgerufen am 11.06.2018).

## 5 Hinweise für die Gestaltung von Hausordnungen und Entscheidungen im Einzelfall

### 5.1 Gestaltung von Hausordnungen

Hausordnungen beziehungsweise kommunale Satzungen für Flüchtlingsunterkünfte können nicht alle Einzelfragen des Zusammenlebens in Unterkünften regeln. Sie können aber einen für alle Beteiligten – Bewohner\_innen, Betreiber\_innen und Angestellte – verständlichen und annehmbaren Rahmen dafür bilden, dass die Rechte aller in der Unterkunft gewahrt werden. Die folgenden Hinweise sollen bei der (Weiter-)Entwicklung grund- und menschenrechtskonformer Hausordnungen unterstützen.

#### Präambel

In der Hausordnung könnte anfangs hervorgehoben werden, dass das Zusammenleben in der Einrichtung gegenseitige Rücksichtnahme erfordert, frei von Gewalt und Diskriminierung sein soll, wobei die Privat- und Intimsphäre der Bewohner\_innen seitens des in der Einrichtung tätigen Personals wie auch untereinander zu achten ist.

#### Klarstellung der Befugnisse

In Hausordnungen sollte klargestellt werden, welche Befugnisse das in einer Unterkunft tätige Personal hat. So sollte etwa deutlich werden, ob und gegebenenfalls wem Befugnisse zur Wahrnehmung des behördlichen Hausrechts<sup>67</sup> übertragen werden (zum Beispiel der Heimleitung, weiterem Personal in der Einrichtung und/oder privatem Sicherheitspersonal). Dazu gehören beispielsweise Befugnisse zum Aussprechen eines Hausverbots oder zum Betreten von Privaträumen.

#### Regelungen zum Betreten von Räumen

Insbesondere Schlaf- beziehungsweise Wohnräume unterliegen dem Schutz von Art. 13 GG. Sie dürfen nicht ohne Anlass betreten werden, wenn kein Einverständnis der Bewohner\_innen vorliegt. Hausordnungen sollten daher erkennen lassen, dass Schlaf- beziehungsweise Wohnräume nicht grundlos, sondern nur zur Abwehr oder Verhütung einer Gefahr betreten werden dürfen.

#### Regelungen zum Durchsuchen von Räumen

In den Hausordnungen sollte klargestellt werden, dass das Durchsuchen von Räumen (zum Beispiel auch von Schränken) grundsätzlich nur mit richterlicher Genehmigung oder nur bei Gefahr im Verzug durch gesetzlich berechnigte Behörden zulässig ist.

#### Besuchs- und Übernachtungsregeln

Art. 13 GG garantiert das Selbstbestimmungsrecht der Bewohner\_innen darüber, wer wann unter welchen Bedingungen Zugang zu der Wohnung haben soll. Das Recht, Besuch zu empfangen, kann in Gemeinschaftsunterkünften allerdings eingeschränkt werden.

Besuchszeitenregelungen sollten sich an den üblichen Zeiten zur Nachtruhe (22:00 – 06:00 Uhr) orientieren.

Hausordnungen sollten Übernachtungen nicht grundsätzlich verbieten. Pauschale Übernachtungsverbote sind unzulässig, da sie keine Abwägung mit den Rechten und Interessen der Bewohner\_innen oder Besucher\_innen zulassen.

67 Hier ist oftmals vom Hausrecht der Kommunalverwaltung die Rede.

Übernachtungen können von einer Genehmigung im Einzelfall abhängig gemacht werden.

### **Regelungen zu Zutritts- und Hausverboten für Besucher\_innen**

In den Hausordnungen sollte sich eine Regelung finden, wonach Besucher\_innen der Zutritt verweigert werden kann und sie auch mit Hausverboten belegt werden können, wenn sie die Regeln der Hausordnung nicht beachten und insbesondere andere Menschen in der Einrichtung durch ihr Verhalten beeinträchtigt werden.

### **Regelungen zu Hausverboten für Bewohner\_innen**

In den Hausordnungen sollte geregelt sein, dass Bewohner\_innen mit Hausverboten belegt werden können, wenn sie die Regeln der Hausordnung wiederholt nicht beachten und insbesondere andere Menschen in der Einrichtung durch ihr Verhalten beeinträchtigt werden. Im Fall von Gewalt und massiven Bedrohungen kann das Hausverbot unverzüglich angeordnet und durchgesetzt werden.

### **Regelungen zur Beschwerde**

Die Bewohner\_innen müssen die Möglichkeit haben, sich bei den für die Unterbringung zuständigen Behörden auf kommunaler Ebene gegen Regeln und Praktiken in Gemeinschaftsunterkünften zu beschweren. Die staatlichen Behörden tragen dabei auch Verantwortung für Regeln in Hausordnungen von privaten Betreibern. Erfährt die Behörde, dass das in einer Unterkunft tätige Personal grund- und menschenrechtswidrige Praktiken vornimmt, hat sie dafür zu sorgen, dass entsprechende Praktiken abgestellt werden.

Die Hausordnung sollte die Beschwerdemöglichkeit in einem eigenen Paragraphen deutlich machen und die Beschwerdestelle mit konkreten Kontaktdaten nennen. Auch sollte hierzu eine Anlaufstelle in der Unterkunft genannt sein.

### **Format und Verständlichkeit**

Die Hausordnungen sollten verständlich formuliert

sein. Sie sollten außerdem in einer Sprache vorliegen, deren die Bewohner\_innen mächtig sind.

## **5.2 Maßstäbe für Entscheidungen im Einzelfall**

Die Hausordnung kann in vielen Fällen nur einen Rahmen für Entscheidungen im Einzelfall bilden. Das heißt, dass für eine grund- und menschenrechtskonforme Praxis in den Unterkünften die im Rahmen der Hausordnung getroffenen Einzelfallentscheidungen der Dreh- und Angelpunkt sind. Die folgenden Leitfragen sollen das Personal in Unterkünften dabei unterstützen, bei ihren Entscheidungen die menschenrechtlich besonders wichtigen Aspekte zu berücksichtigen.<sup>68</sup>

### **Betreten von Privaträumen**

Das Betreten von Räumen in Gemeinschaftsunterkünften, die dem Schutz des Art. 13 Abs. 1 GG unterfallen, ist zulässig, wenn es zur Abwehr oder Verhütung einer Gefahr erfolgt. Im Einzelfall können hierbei folgende Fragen maßgeblich sein:

- Liegt eine lebensbedrohliche Gefahr für die Allgemeinheit vor, etwa eine Überschwemmung, eine Brand- oder Explosionsgefahr?
- Liegt eine Lebensgefahr vor?
- Gibt es Anhaltspunkte dafür, dass die körperliche Unversehrtheit eines Menschen in Gefahr sein könnte oder Kinder spezifischen Gefahrensituationen ausgesetzt sein könnten?
- Gibt es Anhaltspunkte für andere dringende Gefahren, so dass es insbesondere zu erheblichen Beeinträchtigungen anderer Bewohner\_innen oder der Einrichtung kommen könnte, wenn ein Betreten des Raums unterbleibt?

### **Genehmigung von Übernachtungen**

Bei der Frage der Genehmigung von Übernachtungen ist insbesondere zu beachten, ob besondere Interessen an einem Besuch zu berücksichtigen

<sup>68</sup> Sollte die bestehende Hausordnung dafür keinen ausreichenden Handlungsspielraum bieten, wäre in erster Linie darauf hinzuwirken, dass die jeweilige Hausordnung geändert wird, um dies zu ermöglichen.

sind. Solche Konstellationen können insbesondere dann vorliegen, wenn die Ehe- oder Lebenspartner\_innen beziehungsweise Eltern oder ihre Kinder an einem anderen Ort in Deutschland leben. Folgende Fragen können maßgeblich sein:

- Handelt es sich bei der Person um ein Familienmitglied?
- Lässt die Belegungslage den Besuch zu?
- Resultieren aus der Übernachtung nennenswerte Störungen für andere Bewohner\_innen?
- Wird derselbe Raum mit anderen Bewohner\_innen geteilt?
- Ist es gegebenenfalls geboten, zwischen den Bewohner\_innen desselben Raums einen Kompromiss zu vermitteln?

### **Zutritts- und Hausverbote für Besucher\_innen**

Zutritts- und Hausverbote für Besucher\_innen können gerechtfertigt sein. Eröffnet ist diese Möglichkeit etwa bei beleidigendem, bedrohendem oder aggressivem Verhalten. Folgende Fragen können maßgeblich sein:

- Wurden andere Menschen durch das Verhalten der besuchenden Person beeinträchtigt?
- Ist es das erste Hausverbot?
- Ist die Dauer des Hausverbots angemessen?

### **Hausverbote für Bewohner\_innen**

Ein Hausverbot für Bewohner\_innen bedarf einer Tatsachengrundlage, die die Prognose trägt, dass auch künftig mit Störungen gerechnet werden muss, zu deren Verhinderung das Hausverbot notwendig ist. In anderen Worten: Es ist grundsätzlich erforderlich, dass die Betroffenen zuvor bereits den Hausfrieden gestört haben und eine Wiederholung zu erwarten ist. Folgende Fragen können maßgeblich sein:

- Hat die betreffende Person bereits zuvor den Hausfrieden erheblich gestört?
- Wurde das Zusammenleben in der Einrichtung insbesondere durch beleidigendes, bedrohendes oder aggressives Verhalten nachhaltig gestört?

Im Fall von Gewalt oder massiven Bedrohungen kann es menschenrechtlich geboten sein, Hausverbote zum Schutz anderer unverzüglich auszusprechen und durchzusetzen. Geht es um den Schutz vor Gewalt oder massiven Bedrohungen, kann es demnach irrelevant sein, ob die Person bereits zuvor auffällig wurde. Wird ein Hausverbot ausgesprochen, muss dafür Sorge getragen werden, dass den Betroffenen noch am selben Tag eine alternative Unterkunft zugewiesen wird. Folgende Frage kann hier maßgeblich sein:

- Ist es zum Schutz vor Gewalt oder massiven Bedrohungen erforderlich, dass ein Hausverbot unmittelbar ausgesprochen und auch durchgesetzt wird?



## 6 Literatur

**Brücker, Herbert u. a.** (2016): Geflüchtete Menschen in Deutschland – eine qualitative Befragung. IAB-Forschungsbericht 9/2016. Hg. v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb0916.pdf> (abgerufen am 03.09.2018)

**Christ, Simone / Meininghaus, Esther / Röing, Tim** (2017): "All Day Waiting". Konflikte in Unterkünften für Geflüchtete in NRW. Bonn. Bonn International Center for Conversion. [https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/BICC\\_WP\\_3\\_2017\\_web.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_WP_3_2017_web.pdf) (abgerufen am 03.09.2018)

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2017): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2016 – Juni 2017. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2016): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Januar 2015 – Juni 2016. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/show/entwicklung-der-menschenrechtssituation-in-deutschland-januar-2015-juni-2016/> (abgerufen am 03.09.2018)

**Engler, Anne-Marlen** (2018): Hausverbote in Flüchtlingsunterkünften, Asylmagazin 5/2018, S. 154–161

**Gornig, Gilbert** (2010), In: von Mangold / Klein / Stark, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage, München, 2010, Art. 13

**Herdegen, Matthias** (1993), In: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bearbeitungsstand: Oktober 1993, Heidelberg, Art. 13

**Hermes, Georg** (2013), in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage, Art. 13

**Höfling, Wolfram** (2004): Hausrecht in Heimen, Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin

**Hollmann, Ekkehard** (2003): Wohnung in Asylbewerberunterkünften, Asylmagazin 1–2/2003, S. 6–10

**Jarass, Hans D.** (2016), in: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, 14. Auflage, München, Art. 13

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

**Kunig, Philip** (2012), in: von Münch / Kunig, Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, 6. Auflage, München, Art. 13

**Lewek, Mirjam / Naber, Adam** (2017): Kindheit im Wartezustand. Studie zur Situation von Kindern und Jugendlichen in Gemeinschaftsunterkünften in Deutschland. Hg. v. Unicef. <https://www.unicef.de/blob/137024/ecc6a2cfed1abe041d261b489d2ae6cf/kindheit-im-wartezustand-unicef-fluechtlingskinderstudie-2017-data.pdf> (abgerufen am 03.09.2018)

**Muy, Sebastian** (2016): Interessenkonflikte Sozialer Arbeit in Sammelunterkünften gewerblicher Träger. Ergebnisse einer Fallstudie. In: Neue Praxis 13, S. 157–166

- Ottersbach, Markus/Wiedemann, Petra** (2017): Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen. Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln. [https://www.th-koeln.de/mam/downloads/deutsch/hochschule/aktuell/nachrichten/f01/expertise\\_fgw.pdf](https://www.th-koeln.de/mam/downloads/deutsch/hochschule/aktuell/nachrichten/f01/expertise_fgw.pdf) (abgerufen am 04.10.2018)
- Pieper, Tobias** (2013): Die Gegenwart der Lager. Zur Mikrophysik der Herrschaft in der deutschen Flüchtlingspolitik. 2. Aufl. Münster: Westfälisches Dampfboot
- Rabe, Heike** (2015): Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, Policy Paper Nr. 32, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), Berlin
- Slingenberg, Lieneke** (2014): The Reception of Asylum Seekers under International Law Between Sovereignty and Equality, Oxford
- Weiser, Barbara** (2017): Müssen Beschäftigte in Flüchtlingsunterkünften an Abschiebungen mitwirken? Asylmagazin 12/2017, S. 428–435
- Wendel, Kay** (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Pro Asyl (Hg.), [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/04/Laendervergleich\\_Unterbringung\\_2014-09-23\\_01.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/04/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_01.pdf) (abgerufen am 27.04.2018)



## Impressum

### HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Analyse | Oktober 2018

ISBN 978-3-946499-31-2 (Print)

ISBN 978-3-946499-32-9 (PDF)

### SATZ

Da-TeX, Leipzig

### TITELBILD

© Alexander Farnsworth / istockphoto.com

### DRUCK

bud Potsdam



© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018  
Alle Rechte vorbehalten

**Deutsches Institut  
für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)