



Stellungnahme Nr. 12/2025
April 2025

zur Verfassungsbeschwerde des Herrn M.

- gegen**
- a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts v. 15.06.2023 (BVerwG 1 C 10.22),**
 - b) das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg v. 28.03.2022 (VGH 1 S 1265/21),**
 - c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart v. 18.02.2021 (1 K 9602/18),**
 - d) die Maßnahmen zur Ergreifung des Beschwerdeführers zum Zwecke seiner Abschiebung am 20.06.2018 durch den Polizeivollzugsdienst des Landes Baden-Württemberg in der Landeserstaufnahmeeinrichtung Ellwangen**

Az. des BVerfG: 2 BvR 42/24

Mitglieder des Ausschusses Migrationsrecht

RA Dr. Stephan Hocks (Vorsitzender)

RA Michael Brenner

RAin Claire Deery

RAin Oda Jentsch

RA Michael Koch

RAin Dr. Kati Lang (Berichterstatte(r)in)

RA Wim Mischok

RA Manfred Weidemann

RAuN Dr. Thomas Remmers, Vizepräsident der Bundesrechtsanwaltskammer

RA Sven Krautschneider, Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: Bundesministerium des Innern und für Heimat
Bundesministerium der Justiz
Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Recht des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag
Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag
Arbeitsgruppen Inneres der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien
Arbeitsgruppen Recht der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien
Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien
Rechtsanwaltskammern
Deutscher Anwaltverein
UNHCR Deutschland
Katholisches Büro in Berlin
Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
Diakonisches Werk der EKD
Deutscher Caritasverband
Deutsches Rotes Kreuz
AWO Bundesverband e.V.
Flüchtlingsrat Berlin
Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland
Deutsches Institut für Menschenrechte
Deutscher Richterbund
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
Der Paritätische
Neue Richtervereinigung
(NRV) NVwZ, ZAR, Asylmagazin, ANA, Informationsbrief Ausländerrecht

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

I. Überblick

Die Bundesrechtsanwaltskammer hält die Verfassungsbeschwerde für **begründet**. Die angegriffenen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.06.2023 (1 C 10.22) und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 28.03.2022 (1 S 1265/21) verletzen den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 Abs. 1 und 2 GG, hilfsweise nach Art. 13 Abs. 1 und 7 GG.

II. Wohnungsbegriff des Art. 13 Abs. 1 GG, Eingriffsintensität und Schrankensystematik des Art. 13 Abs. 2 bis 7 GG

1. Die Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 Abs. 1 GG garantiert dem Einzelnen mit Blick auf seine Menschenwürde und im Interesse der Persönlichkeitsentfaltung einen elementaren Lebensraum.¹ Der Wohnungsbegriff in Art. 13 Abs. 1 GG ist weit auszulegen und ist im Sinne der räumlichen Privatsphäre zu verstehen.² Daher unterfallen dem Schutz des Art. 13 Abs. 1 GG auch beruflich genutzte Räume, wie Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume.³ Private Wohnräume sind dadurch gekennzeichnet, dass die Räumlichkeit nach außen abgeschirmt und der Allgemeinheit nicht zugänglich ist.⁴ In diesen Wohnräumen hat der Einzelne das umfassende Recht, in Ruhe gelassen zu werden.⁵
2. Art. 13 GG enthält das grundsätzliche Verbot, gegen den Willen des*der Wohnungsinhabers*Wohnungsinhaberin in die Wohnung einzudringen oder darin zu verweilen.⁶ Das Eindringen staatlicher Organe in die Wohnung stellt in der Regel einen schwerwiegenden Eingriff in die besonders geschützte persönliche Lebenssphäre des*der Betroffenen dar.⁷ Dem begegnet Art. 13 GG in seinen Absätzen 2 bis 7 mit unterschiedlichen besonderen Voraussetzungen zur Rechtfertigung der Eingriffe.⁸ Eine Durchsuchung unterliegt dem Richtervorbehalt in Art. 13 Abs. 2 GG sowie ist nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besonders rechtfertigungsbedürftig. Für Eingriffe und Beschränkungen verlangt Art. 13 Abs. 7 GG wiederum strenge materielle Voraussetzungen wie das Vorliegen einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

¹ BVerfGE 42, 212 (219); 120, 274 (309).

² BVerfGE 32, 54 (72).

³ BVerfGE 32, 54, 69 ff.; 97, 228, 265; Beschl. v. 29.01.2015 – 2 BvR 497/12, Rn. 12 m.w.N.; Beschl. v. 06.05.2008 – 2 BvR 384/07, Rn. 12.

⁴ vgl. BVerfGE 32, 54 (75).

⁵ BVerfGE 27, 1 (6); 51, 97 (107).

⁶ BVerfGE 76, 83 (89 f.); BVerfGE 89, 1 (12).

⁷ BVerfG, Stattgebender Kammerbeschl. v. 18.09.2008 – 2 BvR 683/08 –, juris Rn. 18.

⁸ BVerfGE 120, 274 (309).

III. Durchsuchungsbegriff und Richtervorbehalt in Art. 13 Abs. 2 GG

1. Das Bundesverfassungsgericht bestimmt eine Durchsuchung in ständiger Rechtsprechung als „das ziel- und zweckgerichtete Suchen staatlicher Organe 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.“⁹

Hieran anknüpfend nimmt das Bundesverfassungsgericht eine Durchsuchung an, wenn der Gerichtsvollzieher durch die Wohnung des Vollstreckungsschuldners geht, um festzustellen, inwieweit sich pfändbare Gegenstände in der Wohnung – auch sichtbar – befinden.¹⁰ So bejaht auch die zweite Kammer des Ersten Senats eine Durchsuchung, wenn Vollstreckungsorgane eine Wohnung betreten, um dort dem Inhaber der Wohnung ein Kind wegzunehmen, da in die räumliche Lebenssphäre eingegriffen wird und staatliche Organe ziel- und zweckgerichtet in der Wohnung nach einer Person suchen, die der Inhaber der Wohnung von sich auch nicht herausgeben will.¹¹ In Abgrenzung hiervon verneint das Bundesverfassungsgericht eine Durchsuchung, wenn eine Wohnung betreten wird, um Messungen vorzunehmen, da der Wohnungsinhaber den Grad der Schalldämmung zum Nachbarhaus nicht verheimlichen möchte.¹²

Dieser bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind keine besonderen Anforderungen an das Vorliegen einer Durchsuchung zu entnehmen. Das Bundesverfassungsgericht versteht das Suchen weit und setzt keine qualifizierten Suchhandlungen oder eine Verborgenheit von Personen oder Sachen innerhalb der Wohnung voraus.

2. Liegt eine Durchsuchung vor, ist nach Art. 13 Abs. 2 GG grundsätzlich eine richterliche Anordnung erforderlich. Das entspricht dem Gewicht dieses Eingriffs und der verfassungsrechtlichen Bedeutung des Schutzes der räumlichen Privatsphäre.

Der präventive Richtervorbehalt, der der verstärkten Sicherung des Grundrechts des Art. 13 Abs. 1 GG dient, zielt auf eine vorbeugende Kontrolle der Maßnahme durch eine unabhängige und neutrale Instanz.¹³

Zentraler Ausgangspunkt für das Verständnis des Richtervorbehalts ist der Grundsatz der Gewaltenteilung.¹⁴ Der Schutz der Privatsphäre, die auch von übermäßigen Maßnahmen im Rahmen einer an sich zulässigen Durchsuchung betroffen sein kann, darf nicht allein im Ermessen der mit der Durchführung der Durchsuchung beauftragten Beamt*innen überlassen bleiben.

Hinzu tritt der Gedanke effektiven Grundrechtsschutzes durch eine Verfahrensgestaltung, die darauf abzielt, strukturelle Rechtsschutzdefizite zumindest teilweise zu kompensieren. Bei Wohnungsdurchsuchungen, die ihren Zweck nicht erfüllen könnten, wenn der*die potenzielle Betroffene vorher davon erführe und sich darauf einstellen könnte, werden vollendete Tatsachen geschaffen, ohne dass der*die betroffene Grundrechtsträger*in sich gerichtlich rechtzeitig zur Wehr setzen kann.

⁹ BVerfGE 51, 97 (106 f.).

¹⁰ BVerfGE 51, 97; so auch in BVerfGE 76, 83 bei einer Durchsuchung von Geschäftsräumen durch einen Gerichtsvollzieher zum Zwecke der Zwangsvollstreckung.

¹¹ BVerfG, Kammerbeschl. v. 19.11.1999 – 1 BvR 2017/97 –, juris Rn. 11.

¹² BVerfGE 75, 318 (327).

¹³ BVerfGE 20, 162 (223); 57, 346 (355 f.); 76, 83 (91); 103, 142 (151 f.).

¹⁴ BVerfGE 3, 255 (247); 139, 245 (265).

Dieser Situation hat der Verfassungsgeber durch die Normierung des präventiven Richtervorbehalts in Art. 13 Abs. 2 GG Rechnung getragen.¹⁵

Der*Die Richter*in kann in Anbetracht der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit und der strikten Unterwerfung unter das Gesetz (Art. 97 GG) die Rechte des*der Betroffenen im Einzelfall am besten und sichersten wahren.¹⁶ Der gerichtliche Durchsuchungsbeschluss dient im Ergebnis auch dazu, die Durchführung der Eingriffsmaßnahme messbar und kontrollierbar zu gestalten.

IV. Dringende Gefahr im Sinne des Art. 13 Abs. 7 GG

Eingriffe und Beschränkungen in die Wohnung sind nach Art. 13 Abs. 7 Var. 3 GG bei einer dringenden Gefahr zum Schutz für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erlaubt. Als Regelbeispiele sind die Behebung der Raumnot, die Bekämpfung von Seuchengefahr oder der Schutz gefährdeter Jugendlicher genannt.

Die Verhütung einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit nach Art. 13 Abs. 7 GG setzt eine gegenüber der konkreten Gefahr nochmals gesteigerte Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts voraus, im Regelfall aber noch keine unmittelbare und konkretisierte Gefahr.¹⁷ Die Gefahr muss sich also noch nicht realisiert haben. Maßgebliche Kriterien sind die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts und die zeitliche Nähe und das Ausmaß des zu erwartenden Schadens mit Blick auf die Hochrangigkeit des gefährdeten Rechtsguts.¹⁸

Schließlich ist das Erfordernis der dringenden Gefahr eine spezifische Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Die Anforderungen an Wahrscheinlichkeit, zeitliche Nähe und Ausmaß des potentiellen Schadens sind von der Intensität des Eingriffs in die Wohnungsfreiheit abhängig.¹⁹ Bei besonders eingriffsintensiven Maßnahmen, d.h. wenn diese der Eingriffsintensität der Durchsuchung nach Art. 13 Abs. 2 GG sehr nahekommen, findet auch für diese der Richtervorbehalt Anwendung.²⁰ Dies trifft nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts für die heimliche Wohnungsbetretung zu. Andernfalls würden die Anforderungen an eine offene Durchsuchung aus Art. 13 Abs. 2 GG unterlaufen.²¹

V. Ergebnis

Die angegriffenen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichtshofs halten diesen strengen Anforderungen nicht stand:

1. Zimmer in Geflüchtetenunterkünften stellen Wohnungen dar und unterfallen dem umfassenden Schutz des Art. 13 Abs. 1 GG.²² Das gilt auch für das dem Beschwerdeführer zugewiesene Zimmer

¹⁵ BVerfGE 139, 245.

¹⁶ BVerfGE 77, 1 (51); 103, 142 (151); 139, 245.

¹⁷ BVerfG, Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 –, juris Rn. 146, unter Verweis auf BVerfGE 141, 220 (296) zu Art. 13 Abs. 4 GG.

¹⁸ BVerfG, Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 –, juris Rn. 146.

¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 –, juris Rn. 146.

²⁰ BVerfG, Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 –, juris Rn. 147 ff.

²¹ BVerfG, Beschl. v. 09.12.2022 – 1 BvR 1345/21 –, juris Rn. 147 ff.

²² VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 02.02.2022 – 12 S 4089/20 –, juris Rn. 103-107; OVG Bremen, Beschl. v. 30.09.2019 – 2 S 262/19 –, juris Rn. 18; OVG Hamburg, Urt. v. 18.08.2020 – 4 Bf 160/19 –, juris Rn. 31

in der Landeserstaufnahmeeinrichtung. Das Zimmer war nach außen hin abgeschirmt und verschließbar; somit weder öffentlich zugänglich noch einsehbar. Auch handelte es sich um den einzigen Rückzugsort, an dem der Beschwerdeführer seinem Grundbedürfnis nach Schlaf und Ruhe nachgehen konnte und die Möglichkeit hatte, „in Ruhe gelassen zu werden“. Dies wird zusätzlich durch § 47 Abs. 1 AsylG belegt, wonach die Bewohner*innen der Erstaufnahmeeinrichtung nicht nur verpflichtet, sondern auch berechtigt sind, die ihnen zugewiesenen Räume als privaten Rückzugsraum zu nutzen und entspricht europarechtlichen Vorgaben (vgl. Erwägungsgrund Nr. 8 sowie Art. 7 Abs. 1, Art. 17 Abs. 2, Art. 18 Abs. 3 der Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU).

Zum Wohnbereich nach Art. 13 Abs. 1 GG zählen auch die dem Wohnbereich zugeordneten Nebenräume, wie Sanitäranlagen einschließlich der verbindenden Flurstücke.²³ Schließlich dienen die sanitären Anlagen als räumlich-gegenständlicher Inbegriff der Intimsphäre nicht der Kontaktaufnahme durch Dritte. Die potenzielle verminderte Privatsphäre von Nebenräumen kann daher nicht zum Ausscheiden aus dem Grundrechtsschutz des Art. 13 Abs. 1 GG führen, sondern allenfalls zu abgestuften Verhältnismäßigkeitsanforderungen.²⁴ Auch die Suche des Beschwerdeführers auf dem Flur zwischen seinem Zimmer und den Sanitäranlagen ist an den Anforderungen des Art. 13 GG zu messen.

2. Nach Auffassung der BRAK ist das Eindringen in eine Wohnung zur Personenergreifung zwecks Abschiebung eine Durchsuchung im Sinne des Art. 13 Abs. 2 GG. Für die polizeiliche Maßnahme beim Beschwerdeführer fehlte damit die erforderliche richterliche Anordnung.

Die von der Verfassungsbeschwerde auf Grundlage der bundesverfassungsgerichtlichen Begriffsbestimmung der Durchsuchung vertretene Differenzierung anhand des Zwecks der Maßnahme kommt zu überzeugenden Ergebnissen.

Demnach muss für die Einordnung einer Maßnahme als Durchsuchung das maßgebliche Kriterium sein, ob die Maßnahme den Zweck verfolgt, eine Person zu ergreifen oder einen Gegenstand oder Spuren aufzufinden. Die Durchsuchung erschöpft sich nicht in einem bloßen Eintreten in die Wohnung durch ein Staatsorgan, sondern verlangt eine Suche, die weit auszulegen ist und sich in der Vornahme von Inaugenscheinnahme erschöpfen kann.²⁵ Auf die Verborgenheit innerhalb der Wohnung kommt es damit ebenso wenig an wie auf die Qualität der Suchhandlung.

Abzugrenzen ist diese zweckorientierte Durchsuchung vom Betreten. Das Betreten zielt lediglich auf die Inaugenscheinnahme der Wohnung zum Zwecke der Feststellung eines Sachverhalts zur Vorbereitung einer etwaigen behördlichen Maßnahme ab.²⁶ Wird das Eintreten in die Wohnung zusätzlich zum Zwecke der Aufklärung eines Sachverhalts einer Ordnungswidrigkeit genutzt, liegt hingegen eine Durchsuchung mit dem Erfordernis einer richterlichen Anordnung vor.²⁷

Der zweckorientierte Durchsuchungsbegriff ermöglicht damit eine klare Abgrenzung. Die Rechtsauffassungen des Bundesverwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichtshofs verkürzen den Grundrechtsschutz in kleinen Wohnungen entgegen dem Schutzgehalt des Art. 13 Abs. 1 GG und unterlaufen die vorbeugende richterliche Kontrolle, die gerade bei geflüchteten Menschen, denen nach

²³ Papier, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 101. EL 2023, Art. 13 Rn. 10; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage 2022, Art. 13 Rn. 4-6a.

²⁴ Kühne, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 13 Rn. 26.

²⁵ Gentz, Die Unverletzlichkeit der Wohnung, 1968, S. 70 f.

²⁶ Wischmeyer, in: Dreier/Brosius-Gersdorf, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 13 Rn. 54; Franke/Kerkemeyer, NVwZ 2020, 760 (763); Kluckert, in: Epping/Hillgruber, BeckOK-GG, 55. Ed. (15.05.2023), Art. 13 Rn. 12; OVG Hamburg, Urt. v. 18.8.2020 – 4 Bf 160/19 –, juris Rn. 35.

²⁷ BVerfG, Stattgebender Kammerbeschl. v. 15.03.2007 – 1 BvR 2138/05 – juris Rn. 36.

ihrer Abschiebung eine nachträgliche gerichtliche Kontrolle der Maßnahme verwehrt ist, umso wichtiger ist.

3. Die angegriffenen Urteile werden auch den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 13 Abs. 7 Var. 3 GG nicht gerecht, weil sie die besonderen Anforderungen an die dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verkennen.

Die Überstellung im Dublin-Verfahren an den zuständigen Mitgliedsstaat und die damit verbundene Verhinderung der Sekundärmigration stellt keine dringende Gefahr für ein in Art. 13 Abs. 7 GG genanntes Rechtsgut dar. Allein die vollziehbare Ausreisepflicht des Beschwerdeführers vermag keine dringende Gefahr im Sinne des Art. 13 Abs. 7 Var. 3 GG begründen, insbesondere in Hinblick auf die sonst in der Norm stehenden Rechtsgüter.

Als gefährdetes Rechtsgut identifizierte das Bundesverwaltungsgericht die gemeinsame europäische Asylpolitik, d.h. Steuerung und Verteilung der Migration innerhalb der Europäischen Union, wie sie in der Dublin-III-VO vereinbart ist. Ein solches Rechtsgut ist nicht mit der Systematik des Art. 13 Abs. 7 Var. 3 GG vereinbar, der ausschließlich an den Lebens- und Gesundheitsschutz anknüpft.

Schließlich war auch das vom Bundesverwaltungsgericht normierte Rechtsgut der Steuerung und Verteilung der Migration nicht gefährdet, da die Überstellungsfrist des Beschwerdeführers nach Italien noch nicht in absehbarer Zeit zum Zeitpunkt des Überstellungsversuchs ablief. Die Maßnahme der Polizei war auch nicht erforderlich, da der Eintritt in die Wohnung nicht zwingend notwendig war. Es ist bspw. aus der Praxis von Vollzugsbehörden bekannt, dass diese „mildere Mittel“ wählen, so bspw. Anordnungen, sich zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort einzufinden. Im konkreten Fall hätten die agierenden Polizeibeamten den Beschwerdeführer herausbitten und die Identitätsfeststellung außerhalb der Wohnung durchführen können.

Schließlich ist mit dem Eingriff ein gravierendes Rechtsschutzdefizit verbunden, sodass eine vorbeugende Kontrolle durch eine unabhängige Instanz, wie der Richtervorbehalt, verfassungsrechtlich geboten ist. Es erschließt sich insoweit auch nicht, weshalb im Rahmen einer auch im Dublin-Verfahren länger vorbereiteten Abschiebung die Einholung eines richterlichen Beschlusses aufgrund des Dringlichkeitsarguments nicht möglich sein sollte. Dublin-Abschiebungen unterliegen ebenso wie andere Abschiebungen einer gewissen Vorbereitungszeit, in deren Rahmen die Einholung eines richterlichen Beschlusses kein Hindernis darstellt. Eine dringende Gefahr liegt gerade nicht vor.

* * *