

Grundkurs Öffentliches Recht II. GrundrechteDienstag, der 10. Mai 2005

Die Unverletzlichkeit der Wohnung

Art. 13 GG ist ein Eingriffsabwehrrecht, dessen Schutzbereich in Abs. 1 von dem Begriff "Wohnung" bestimmt wird. Der Schutzbereich ist damit objekt-, nicht tätigkeitsbezogen. Grundrechtsberechtigt ist jedermann, auch juristische Personen. Art. 13 GG gibt als Grundrecht Abwehrrechte nur gegen den Staat, nicht etwa gegen einen Vermieter. Art. 13 GG gibt weiterhin nur einen Abwehranspruch, keinen Anspruch auf ein positives Tun, etwa das Zurverfügungstellen einer Wohnung (Beispiel für ein Grundrecht auf Wohnraum: Art. 28 VvB). Ein Recht auf Wohnung kennt das Grundgesetz nicht. Art. 13 II und VII, 2. Alt. GG sind qualifizierte Gesetzesvorbehalte, wobei Abs. 2 ein Spezialfall von Abs. 7 ist. Eine Besonderheit von Art. 13 VII, 1. Alt. GG besteht darin, dass er Eingriffe ohne einfachgesetzliche Grundlage, unmittelbar gestützt auf die Verfassung, zulässt.

Durch das 45. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes ist in das Grundrecht eine Regelung des sogenannten Lauschangriffs aufgenommen worden. Dies sind die Absätze 3 bis 6 des Art. 13; dessen Absätze 1 und 2 blieben unverändert; der bisherige Abs. 3 wurde ohne inhaltliche Änderung Abs. 7. Die Neuregelung ist ein abschreckendes Beispiel des bürokratischen Stils des verfassungsändernden Gesetzgebers; andere Beispiele sind die Art. 16a, 23 oder die Regelungen zur Bahn- oder Postreform.

Die Problematik dieses Grundrechts möchte ich Ihnen an einem Fall aus der Rechtsprechung darstellen. Die Fundstelle ist BVerfGE 32, 54; die Ausführungen zu Art. 13 GG beginnen dort auf S. 68.

Sachverhalt: Die X-GmbH ist² ein Schnellreinigungsunternehmen. Durch eine Änderung der Handwerksordnung wird sie zwangsweise zu einem Mitglied der örtlich zuständigen Handwerkskammer. Sie muss der Kammer deshalb Angaben über ihren Betrieb machen. Um deren Richtigkeit zu überprüfen, dürfen nach § 17 II HandwO Beauftragte der Handwerkskammer Grundstücke und Geschäftsräume der Auskunftspflichtigen betreten und dort Prüfungen und Besichtigungen vornehmen. Die X-GmbH ist der Ansicht, § 17 II HandwO verletze sie in ihrem Grundrecht aus Art. 13 GG.

Lösung: Art. 13 GG ist ein Freiheitsgrundrecht, denn nach seinem Zweck will dieser Artikel die Freiheit der Wohnung von staatlichen Eingriffen schützen. Folglich ist nach dem Schema Schutzbereich - Eingriff - verfassungsrechtliche Eingriffsrechtfertigung zu prüfen.

I. Schutzbereich

Der Schutzbereich des Art. 13 GG wird in Abs. 1 durch nur ein Wort umschrieben: Wohnung. Dieses Wort muss nach dem Schutzzweck von Art. 13 GG ausgelegt werden. Das Auslegungsergebnis bestimmt den sachlichen und den persönlichen Schutzbereich. Zwei Auslegungsvarianten sind denkbar. Man kann einmal sagen, dass Art. 13 GG den Schutz der räumlichen Privatsphäre des Menschen bezwecke. Dann sind "Wohnung" die Räumlichkeiten, welche die Privatsphäre umschließen. Wohnung sind dann Räume, die zum dauernden Aufenthalt für Menschen als deren räumliche Lebensgrundlage bestimmt sind, einschließlich von Zusatzräumen wie Keller und Garage, unter Umständen sogar ein Campingwagen oder eine Yacht. Auf die Eigentumsverhältnisse kommt es dabei unstreitig nicht an, so dass Eigentümer und Mieter in gleicher Weise geschützt sind, und zwar beide vor dem Staat als Grundrechtsverpflichteten; der Mieter bleibt auch im Fall einer wirksamen Kündigung im Verhältnis zum Staat grundrechtsberechtigt. Diesem sachlichen Schutzbereich korrespondiert, dass dem persönlichen Schutzbereich nur natürliche Personen unterfal-

len, ohne Beschränkung auf Deutsche. Es ist unstreitig, dass Art. 13 GG zumindest auch und in jedem Fall natürliche Personen hinsichtlich der so definierten Wohnung schützt. Legt man dieses Verständnis zugrunde, so kommt man zu dem Ergebnis, dass die Geschäftsräume der X-GmbH keine Wohnung sind, weil sie nicht dem dauerhaften Aufenthalt von Menschen dienen und insbesondere nicht räumliche Lebensgrundlage von Menschen sind. Weiterhin kommt man zu dem Ergebnis, dass die X-GmbH nicht grundrechtsberechtigt ist. Bei dem geschilderten Wohnungsbegriff ist Art. 13 GG seinem Wesen nach auf juristische Personen nicht anwendbar, denn juristische Personen können sich nicht "aufhalten" und haben keine "Lebensgrundlage". Es ist unstreitig, dass Art. 13 I GG in jedem Fall natürliche Personen hinsichtlich der so definierten Wohnung schützt.

Die herrschende Meinung und das BVerfG fassen den Wohnungsbegriff aber weiter, das BVerfG in ständiger Rechtsprechung. Dies ist die zweite mögliche Auslegung, welche die erste vollständig umschließt. Mit dem Argument, zum räumlichen Bereich individueller Persönlichkeitsentfaltung gehöre auch die vom Staat ungestörte berufliche und gewerbliche Betätigung, werden Betriebs- und Geschäftsräume in den sachlichen Schutzbereich des Grundrechts aufgenommen. Das hat Weiterungen beim persönlichen Schutzbereich. Da auch juristische Personen Inhaber von Betriebs- und Geschäftsräumen sein können, ist es bei einem solch weiten Verständnis des Wohnungsbegriffs mit dem Wesen des Grundrechts vereinbar, den persönlichen Schutzbereich auf juristische Personen auszudehnen. So macht es das BVerfG. Das hat zur Folge, dass auch die Betriebs- und Geschäftsräume der X-GmbH "Wohnung" sind und dass die X-GmbH grundrechtsberechtigt ist.

Auf keinen Fall unter den Wohnungsbegriff unterfallen bloße Grundstücke ohne Bebauung, auch wenn sie eingezäunt sein mögen. Der verfassungsrechtliche Wohnungsbegriff ist deshalb bei jeder Lesart enger als der Begriff des befriedeten

Besitztums, den § 123 StGB zur Umschreibung des Hausfriedensbruchs verwendet.

Wenn man diese herrschende Lehre zusammenfasst, kommt man hinsichtlich des Schutzbereiches von Art. 13 GG zu folgenden Ergebnissen: (1) Wohnung sind nicht nur die als räumliche Lebensgrundlage für Menschen dienenden Räume, sondern auch Betriebs- und Geschäftsräume. (2) Grundrechtsberechtigt sind auch juristische Personen. (3) Der sachliche Schutzbereich von Art. 13 I GG ist objektbezogen. Das hat Auswirkungen für das Kriterium des Grundrechtseingriffs.

II. Eingriff

Eingriff ist jedes körperliche oder sich technischer Hilfsmittel bedienende unkörperliche Eindringen in die Wohnung durch die staatliche Gewalt ohne den Willen des Wohnungsinhabers. Ein Betreten von Betriebs- und Geschäftsräumen der X-GmbH durch Beauftragte der Handwerkskammer ohne den Willen der GmbH ist darum ein Eingriff. Ein Beispiel für Eingriffe durch technische Hilfsmittel ist das Ausspähen einer Wohnung von außen durch Richtmikrophone oder Infrarotkameras, also das, was im Strafprozessrecht oder im Polizei- und Ordnungsrecht als Lauschangriff bezeichnet wird. Kein Eingriff in das Grundrecht aus Art. 13 GG ist eine Abrissverfügung; hier ist Art. 14 GG einschlägig.

Im vorliegenden Fall liegt ein Eingriff also vor. Doch damit ist die Prüfung nicht beendet, weil Art. 13 in den Abs. 2 bis 7 zwischen drei Eingriffsarten unterscheidet und diesen drei Eingriffsarten unterschiedliche Regeln über die Eingriffsrechtfertigung zuordnet. Zu unterscheiden ist zwischen Durchsuchungen, für die Abs. 2 gilt, Lauschangriffen, für die die Abs. 3 bis 6 gelten, und sonstigen Eingriffen und Beschränkungen, für welche die Eingriffsrechtfertigung sich nach Abs. 7 richtet. Durchsuchungen sind Eingriffe in die Unverletzlichkeit der

Wohnung, welche dem Auffinden von bestimmten Personen und Sachen dienen. Beispiele sind die Suche des Gerichtsvollziehers nach Sachen, die er im Rahmen der Zwangsvollstreckung verwerten kann, oder die Suche des Kriminalbeamten nach einem Verbrecher, die sich in einer Wohnung versteckt hält. Im vorliegenden Fall geht es nicht um eine Durchsuchung. Nach § 17 II HandwO sollen die Beauftragten der Handwerkskammer nicht Personen oder Sachen auffinden, sondern die Richtigkeit von Angaben überprüfen. Ein Lauschangriff steht ersichtlich nicht in Rede. Folglich handelt es sich um einen Grundrechtseingriff, dessen verfassungsrechtliche Rechtfertigung sich nach Art. 13 VII GG beurteilt.

III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Aufgrund von Art. 13 VII, 1. Alt. GG sind Eingriffe zur Abwehr einer gemeinen Gefahr, also einer Gefahr für wichtige Rechtsgüter der Allgemeinheit, oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen zulässig, ohne dass es einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Eingriffsgrundlage ist hier ausnahmsweise das Grundgesetz selbst. Diese Alternative ist im vorliegenden Fall ersichtlich nicht einschlägig.

Und auch die 2. Alternative passt nicht. Von einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung könnte man allenfalls dann sprechen, wenn im Zeitpunkt des Betretens durch Beauftragte der Handwerkskammer schon feststeht oder zumindest ein konkreter Verdacht vorliegt, dass die Angaben des Betriebsinhabers, die geprüft werden sollen, falsch sind. Das ist aber nicht der Fall. Selbst wenn kein konkreter Verdacht besteht, erlaubt § 17 II HandwO das Betreten von Betriebs- und Geschäftsräumen. Es scheint deshalb so, als könnte der vorliegende Eingriff verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden. Die Schranke des Art. 13 VII GG passt auf Wohnräume im engeren Sinne, nicht aber auf Betriebs- und Geschäftsräume. Wenn man diese gleichwohl unter den Wohnungsbegriff fasst, bekommt man Probleme mit der verfassungsrechtlichen

Rechtfertigung von wirtschafts-
verwaltungsrechtlichen Betretungs- und Besichtigungsrechten. Das BVerfG löst diese Probleme wie folgt: Es erklärt Art. 13 VII GG für lückenhaft. Die Lücke bestehe darin, dass an die besonderen Verhältnisse bei Betriebs- und Geschäftsräumen nicht gedacht worden sei. Insoweit fehle wegen eines Redaktionsversehens des Verfassungebers ein weiterer Schrankenvorbehalt. Dieser weitere Schrankenvorbehalt - ein imaginärer Art. 13 VIII GG - lautet: Auf gesetzlicher Grundlage ist das Betreten und Besichtigen von Betriebs- und Geschäftsräumen durch die zuständigen Behörden zulässig, soweit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet ist.

Diese Rechtsprechung ist vielfach als inkonsequent kritisiert worden. Die Inkonsequenz liege darin, dass Betriebs- und Geschäftsräume unter den Schutzbereich des Grundrechts gefasst würden, dass dann aber die Konsequenzen, die sich daraus auf der Ebene der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung nach dem Wortlaut von Art. 13 VII GG ergeben, abgebogen werden. Dem ist entgegenzuhalten, dass Art. 13 VII GG in der Tat vom Verfassungeber nicht durchdacht worden ist und dass das BVerfG diesen Redaktionsfehler behebt. Warum der verfassungsändernde Gesetzgeber, der 1998 Art. 13 um eine wortreiche Regelung zum Lauschangriff ergänzt hat, insoweit keine Klarstellung vorgenommen hat, ist mir nicht bekannt.

IV. Die neue Regelung zum Lauschangriff

Die Neuregelung unterscheidet zwischen dem großen Lauschangriff zu Zwecken der Strafverfolgung (Abs. 3), dem großen Lauschangriff zu Zwecken der Gefahrenabwehr (Abs. 4), dem kleinen Lauschangriff zum Schutze der bei einem Einsatz im Wohnraum tätigen Personen (Abs. 5) und enthält in Abs. 6 eine organisatorische Bestimmung. Die Voraussetzungen der Lauschangriffe hier darzustellen, würde zu weit führen, weil es sich der Sache nach um Strafprozess- oder Polizeirecht handelt. Polizeirechtliche „große Lauschangriffe“ sind überdies selten; in Berlin hat es von 2001 bis 2004 nur einen

Fall gegeben. „Gefahr im Verzug“⁷ liegt vor, wenn die Zeitverzögerung, die die Einschaltung eines Richters mit sich brächte, den Erfolg der staatlichen Maßnahme gefährdete.