



Bahnhöfe - Öffentlicher Raum für alle ?

Zur rechtlichen Stellung der Bahnhöfe, dem Recht auf Zugang und Aufenthalt sowie der Zulässigkeit von Hausverbot

**Rechtsgutachten
von**

Prof. Dr. Wolfgang Hecker

Verwaltungsfachhochschule Frankfurt/Main

**im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe
e.V.**

Impressum

Hecker, Wolfgang: Bahnhöfe – öffentlicher Raum für alle? Zur rechtlichen Stellung der Bahnhöfe, dem Recht auf Zugang und Aufenthalt sowie der Zulässigkeit von Hausverbot. Gutachten im Auftrag der BAG Wohnungslosenhilfe e.V.
Herausgeber: BAG Wohnungslosenhilfe e.V.
VSH Verlag, Bielefeld 2002
ISBN 3-923074-78-6

Inhaltsverzeichnis:

I. Vorwort

II. Die rechtliche Stellung der Bahnhöfe

- | | |
|---|----|
| 1. Die Widmung der Bahnhöfe für den öffentlichen Verkehr | 4 |
| 2. Bahnhöfe - Teil des allgemeinen öffentlichen Raums? | 7 |
| 3. Rechtliche Bindungen von Geschäftsbetrieben (Bahnhof als Marktplatz) | 11 |
| 4. Grundrechtlicher Anspruch auf Zugang zu den Bahnhöfen? | 14 |

III. Die Hausordnung der DB AG

- | | |
|---------------------------------|----|
| 1. Verbote und Beschränkungen | 16 |
| 2. Zusammenfassende Beurteilung | 23 |

IV. Hausverbot und weitere Sanktionen

- | | |
|---|----|
| 1. Hausverweis und Hausverbot | 23 |
| 2. Anzeigen wegen Hausfriedensbruch | 25 |
| 3. Ordnungswidrigkeiten | 27 |
| 4. Ausgewählte strafgerichtliche Rechtsprechung | 27 |

V. Schlussbemerkung

VI. Zusammenfassung

- | | |
|-----------------------|----|
| Literaturverzeichnis | 31 |
| Abkürzungsverzeichnis | 31 |

I. Vorwort

Seit Herbst 2001 wird eine intensive öffentliche Diskussion über die Frage geführt, ob es sich bei den Bahnhöfen um öffentliche Räume handelt, die allen Bürgern offenstehen. Anlass für diese Debatte waren Äußerungen von Bahnchef Mehdorn im Herbst 2001, der sich in einem Artikel der BILD-Zeitung gegen eine Essensausgabe in den Bahnhofsmissionen („Suppenküche“) wandte. Eine derartige Essensausgabe soll nach Auffassung der DB AG in den Bahnhöfen nicht stattfinden, da die Bahnhöfe dadurch zu einem besonderen Anziehungspunkt für ein spezielles Publikum gemacht würden.

In der allgemeinen Öffentlichkeit und den Medien wurden diese Äußerungen von Bahnchef Mehdorn in weiten Teilen dahingehend interpretiert, dass die DB AG beabsichtigt, künftig gezielt ein ihr missliebiges Publikum von den Bahnhöfen fernzuhalten. Als Indizien für diese Zielsetzung wurden auch die Pläne angesehen, die Bahnhofsmissionen teilweise aus den Bahnhöfen heraus an andere Standorte zu verlagern. Im übrigen wird auch die bereits seit längerem verstärkte Überwachung der Bahnhöfe durch Mitarbeiter des Bundesgrenzschutzes (BGS) und die Bahn Schutz & Service GmbH (BSG), sowie die hier stattfindende Aussprache von Maßnahmen des Hausrechts als weiterer Anhaltspunkt für eine Verdrängungsstrategie gegenüber einem missliebigen Publikum angesehen.

Die kritischen Stimmen in der Öffentlichkeit münden in die Frage ein: Werden die Bahnhöfe zu kommerziellen Shopping-Meilen umgebaut, aus denen kommerziell nicht attraktive Publikumsgruppen ausgesperrt werden? Führt die Führung der Eisenbahnen und der Bahnhöfe durch die DB AG als Wirtschaftsunternehmen dazu, dass die Bahnhöfe ihre traditionelle Stellung als öffentlicher Raum für die Allgemeinheit verlieren?

Die DB AG hat die Vorwürfe, die Bahnhöfe würden künftig für missliebige Publikumsgruppen gesperrt, zurückgewiesen. Auch künftig könne jedermann die Bahnhöfe betreten, solange die Hausordnung eingehalten werde. Die Bahnhöfe würden auch zukünftig nicht in einen exklusiven Club mit Türstehern umgewandelt¹. Es gehe lediglich darum, dass die Bahnhöfe nicht die sozialen Probleme der Städte lösen könnten. Richtig sei deshalb lediglich, dass die DB AG keine besonderen Anziehungspunkte für ein spezielles Publikum in den Bahnhöfen haben möchte, wie dies bei einer Essensausgabe in den Bahnhofsmissionen der Fall sei². Im übrigen werde aber gerade auch die Arbeit der Bahnhofsmissionen weiter unterstützt. Soweit der Bahnhofsmission neue Räume in Bahnhofsnähe angeboten würden, könne die bisherige Tätigkeit der Bahnhofsmissionen sogar unter verbesserten Rahmenbedingungen fortgesetzt werden. Da das Publikum der Bahnhofsmissionen typischerweise auch Nutzer der Bahn sei, könne ein Zugang und Aufenthalt in den Bahnhöfen gar nicht verhindert werden. Eine Umwandlung der Bahnhöfe in closed-shops sei weder rechtlich möglich, noch beabsichtigt.

Zwar wurde in den Stellungnahmen der DB AG betont, dass grundsätzlich auch zukünftig die allgemeine Zugänglichkeit der Bahnhöfe gewährleistet sein soll. Allerdings waren zu dieser Frage auch Äußerungen zu vernehmen, die den kritischen Positionen in der Öffentlichkeit deutlich Nahrung geben, wonach die Bahnhöfe seitens der DB AG zu closed-shops umgebaut werden sollen. Exemplarisch für derartige Äußerungen kann die Stellungnahme eines Sprechers der DB AG in einem Beitrag zu dem Thema von „Report“ am 10. 12. 2001 bezeichnet werden:

„Leute, die weder mit dem Zug fahren noch z.B. Einkaufen gehen, müssen sich eigentlich nicht in den Bahnhöfen aufhalten“³.

Äußerungen dieser Art müssen dazu führen, dass die kritische Öffentlichkeit Anlass für eine nähere Prüfung sieht, ob die DB AG nicht entgegen allen sonstigen Erklärungen doch gezielt auf die Ausgrenzung missliebiger Personen aus den Bahnhöfen hinarbeitet. Auch wenn dies

¹ Willi Meurer, Vorstandsmitglied Unternehmensbereich Personenbahnhöfe der DB AG in der Sendung Report v. 10.12.2001.

² „Essensausgaben ziehen genau die Klientel an, die nicht in der Zuständigkeit der Bahn liegt“, Will Meurer in einer Podiumsdiskussion im Januar 2002 in Berlin, Tagesspiegel, 17.01.2002.

³ Sprecher der DB AG G. Meyer.

nicht die Absicht der DB AG sein sollte, ist es der DB AG mit ihren Stellungnahmen auf jeden Fall gelungen, die kritische Öffentlichkeit zu mobilisieren.

Die Fragestellungen, die diese Debatte aufgeworfen hat, sind Anlass und Gegenstand des vorliegenden Rechtsgutachtens. Den Ausgangspunkt des Gutachtens bildet die seitens der DB AG wiederholt gegenüber der Öffentlichkeit formulierte Aussage, dass jedermann, der sich an die Hausordnung hält, die Bahnhöfe betreten kann. Diese Aussage beantwortet die sich aktuell stellenden Fragen allerdings nicht hinreichend. Vielmehr beginnen für das vorliegende Gutachten die entscheidenden Fragen erst hier. Untersucht wird die allgemeine Stellung der Bahnhöfe und speziell die Frage, ob es sich um einen öffentlichen Raum handelt. Daneben werden die Möglichkeiten der DB AG zu Maßnahmen des Hausrechts und der Inhalt der Hausordnung der DB AG näher behandelt. Im Vordergrund stehen dabei die rechtlichen Möglichkeiten der DB AG, den Zugang zu den Bahnhöfen, den Aufenthalt in den Bahnhöfen sowie einzelne Verhaltensweisen zu regeln, und Maßnahmen des Hausrechts umzusetzen. Im abschließenden Teil wird zu den Perspektiven der Bahnhöfe und den Möglichkeiten einer Gewährleistung einer Allgemeinzugänglichkeit der Bahnhöfe auch in Zukunft Stellung genommen.

II. Die rechtliche Stellung der Bahnhöfe

1. Die Widmung der Bahnhöfe für den öffentlichen Verkehr

1.1. Die Bahnanlagen und die Bahnhöfe wurden vor langer Zeit **zum öffentlichen Verkehr gewidmet**. Durch diesen Widmungsakt und die tatsächliche Bereitstellung zur Benutzung durch die Allgemeinheit sind die Verkehrsanlagen der Bahn zu einer **öffentlichen Sache** geworden⁴. Mit der Bahnreform ist die Bahn in ein nach wirtschaftlichen Grundsätzen geführtes Unternehmen umgewandelt worden (Art. 87e III GG). Dabei ist die Bahn aber nicht in ein vollständig von öffentlichen Aufgaben befreites privates Wirtschaftsunternehmen überführt worden, wie es bei einer umfassenden Aufgabenprivatisierung der Fall wäre. Bei der Bahnreform handelt es sich um eine **Organisationsprivatisierung**, die mit einer nur **teilweisen Aufgabenprivatisierung** verbunden ist⁵.

Die Bahnanlagen und Bahnhöfe werden durch die **DB AG** betrieben und verwaltet. Die DB AG wurde im Rahmen der Bahnreform gegründet. Das Kapitaleigentum der DB AG befindet sich bislang noch ausschließlich im Besitz des Bundes. Im Zuge der Weiterentwicklung der Bahnreform wurde die DB AG zu einem mehrstufigen Konzern unter Führung der Holding Deutsche Bahn AG (DB AG) als Konzernobergesellschaft ausgebaut. Es existieren 5 ausgegliederte selbständige Unternehmensbereiche. Einer dieser Unternehmensbereiche ist für die Bahnhöfe zuständig. Dabei handelt es sich um die **DB Station & Service AG**⁶.

1.2. Die für die Funktion des Bahnbetriebs notwendigen Einrichtungen besitzen weiterhin den Rechtscharakter einer **öffentlichen Sache zur Nutzung für alle Bürger**⁷. Gewährleistet wird diese Nutzung für den öffentlichen Verkehr durch das Allgemeine Eisenbahngesetz (§§ 3, 10 AEG) und die Eisenbahnverkehrsordnung (EVO). Die Bahnreform und die damit verbundene Privatisierung haben daran nichts geändert. Die Bahnhöfe unterliegen deshalb einem anderen rechtlichen Rahmen als private Kaufhäuser oder Einkaufszentren. Zwar wird durch die Neuregelung des Art. 87 e GG eine Führung der Eisenbahnen des Bundes als wirtschaftliche Unternehmen ermöglicht. Die DB AG besitzt aber weiterhin nicht dieselben Freiräume wie andere privatwirtschaftlich tätige Unternehmen⁸.

Bei privaten Kaufhäusern oder Einkaufszentren unterliegt die Regelung des Zugangs und der Nutzungsmöglichkeiten keiner öffentlich-rechtlichen Widmungsvorgabe. Zwar kann auch in Kaufhäusern und Einkaufszentren das Hausrecht nicht völlig beliebig ausgeübt werden

⁴ Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. II, § 75 Rn 2; mit dieser Zuordnung erfolgt keine Gleichstellung mit anderen öffentlichen Sachen, vielmehr bestehen im einzelnen noch zu behandelnde Unterschiede, vgl. allgemein zum Rechtsstatus öffentlicher Sachen Pappermann/Löhr/Andriske, 1 ff., 13.

⁵ Zu den unterschiedlichen Auffassungen Schmidt-Aßmann/Röhl, DÖV 1994, 581; Ronellenfitsch, DÖV 1996, 1028 ff.; Wolf, 21 ff.

⁶ Zu Einzelheiten der Struktur der DB AG Ronellenfitsch, DÖV 1996, 1028 ff.; Vesting, AK-GG, Art. 87 e Rn 42 ff.

⁷ Wolff, ebd.

⁸ Vesting, AK-GG, Art. 87 e Rn 37 ff.

(dazu näher unter II 3), in den Bahnhöfen der DB AG bestehen aber bereits auf Grund der Widmungsvorgaben **besondere rechtliche Bindungen**.

Die **Widmung** bestimmt im Recht der öffentlichen Sachen darüber, in welcher Weise die Eigentümer und Besitzer einer Sache über die Sache verfügen können. Grundsätzlich bleibt nach dem öffentlichen Sachenrecht in der BRD die privatrechtliche Natur des Eigentums an der Sache auch bei öffentlichen Sachen aufrechterhalten. Die im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben grundsätzlich freie Verfügungsbefugnis der Eigentümer wird durch den Widmungsakt aber eingeschränkt. Der private Eigentümer der öffentlichen Sache darf über die Sache nur insoweit frei verfügen, als dadurch die öffentlich-rechtliche Zweckbindung nicht in Frage gestellt wird, die von der Widmung ausgeht⁹.

Eine Besonderheit der Bahnhöfe besteht darin, dass hier eine „**Gemengelage verschiedenartiger Nutzungen unter einem Dach**“¹⁰ besteht. Einerseits müssen die im Rahmen der Widmung der Bahnanlagen vorgeschriebenen Verkehrsfunktionen für die Allgemeinheit gewährleistet werden, auf der anderen Seite können die Bahnhöfe ohne spezielle rechtliche Vorgaben privatwirtschaftlich seitens der DB AG genutzt werden. Aus dieser Gemengelage verschiedenartiger Nutzungen unter einem Dach ergeben sich zahlreiche rechtliche Spezialfragen¹¹. Im Rahmen dieses Gutachtens ist dabei von Interesse, ob die Allgemein zugänglichkeit der Bahnhöfe von einer privatwirtschaftlichen Nutzung der Bahnhöfe zunehmend überlagert wird. Dabei geht es nicht nur um die tatsächliche Entwicklung, sondern auch um die rechtliche Zuordnung der Bahnhofsf lächen. Zur notwendigen Eisenbahninfrastruktur gehören nicht nur die Bahnanlagen, sondern auch die Gebäude für den Personenverkehr (§ 2 III 3 AEG). Wie sich die Perspektiven der Bahnhöfe bei einer engen rechtlichen Sicht des für den öffentlichen Verkehr notwendigen Raums darstellen könnten, hat Wolf¹² prägnant umrissen:

„Innerhalb von Bahnhofsgebäuden, die gleichzeitig auch zu Zwecken des privatwirtschaftlichen Einzelhandels und zu anderen als verkehrsmäßigen Dienstleistungen genutzt werden, sind öffentlich zugängliche Flächen streng genommen nur im Bahnsteigbereich und den Zugangsbereichen zu den Bahnsteigen betriebsnotwendige Eisenbahnanlagen. Allenfalls die Fahrkartenschalter können einschließlich ihrer Zugänge noch zu den betriebsnotwendigen Einrichtungen gezählt werden“.

In dieser Perspektive käme die Reduzierung der Verkehrsfunktion der Bahnhöfe für die Allgemeinheit auf eine Restfunktion in Betracht. Der Zugang kann u.a. durch das Erfordernis des Erwerbs einer Fahrkarte gesteuert werden, wie dies bei herkömmlichen Bahnsteigkarten der Fall war. Im Extremfall bliebe nur noch ein schmaler Zugang (**Korridor**) für die Nutzung durch die Allgemeinheit übrig.

Die aktuelle Ausgestaltung der Bahnhöfe weist eine derartige Verengung der Verkehrsfunktion nicht auf. Eine strikte Trennung der für die Nutzung der Verkehrsfunktion und die weiteren Ladengeschäfte bereitstehenden Flächen erfolgt nur teilweise. Insgesamt findet in weitem Umfang eine **Mischnutzung** statt, so dass die Bahnhöfe im Rahmen der Verkehrsfunktion insgesamt in weitem Umfang (mit Ausnahmen) allgemein zugänglich sind. Die rechtlich mögliche strikte räumliche Trennung der unterschiedlichen Nutzungsfunktionen würde auch den Marketingkonzeptionen der DB AG völlig widersprechen. Aus der Überschneidung der unterschiedlichen Nutzungen erwächst gerade die Attraktivität für die neuen Marketingkonzepte der DB AG beim Ausbau der Bahnhöfe zu einem „**Marktplatz**“.

Das Zusammenkommen unterschiedlicher Nutzungsfunktionen schafft der DB AG bei der Umsetzung ihrer aktuellen Marketingkonzepte auch Probleme. Die Allgemein zugänglichkeit der Bahnhöfe ist teilweise ein attraktives Element für die kommerzielle Nutzung der Bahnhöfe, teilweise kollidiert die Allgemein zugänglichkeit aber auch mit den neuen Perspektiven einer neuen „Kundenorientierung“ und einer kommerziellen Nutzung der Bahnhöfe. Als historische „Altlast“ sind die Bahnhöfe auch für ein der DB AG bei ihrer Neuausrichtung teilweise **missliebigeres Publikum zugänglich**. Damit gerät für die DB AG die Frage ins Blickfeld, wie

⁹ Pappermann/Löhr/Andriske, a.a.O., 13 ff., 19.

¹⁰ Wolf, 19.

¹¹ Ebd., 19 ff.

¹² Ebd., 23.

es gelingt, rechtliche Vorgaben betreffend die Verkehrsfunktion der Bahnhöfe für die Allgemeinheit sowie tradierte gesellschaftliche Erwartungen an eine Allgemein zugänglichkeit der Bahnhöfe mit der neuen Kundenorientierung und privatwirtschaftliche Verwertungsinteressen bei der Vermietung von Verkaufsflächen abzustimmen. Die DB AG kann hier neue Akzente setzen, nicht aber die überkommene Allgemein zugänglichkeit der Bahnhöfe generell in Frage stellen.

1.3. Die widmungsrechtlichen Vorgaben verpflichten die DB AG zur Gewährleistung eines **freien Zugangs** zu den Bahnhöfen zur Verfolgung von **Reisezwecken**¹³. Diese widmungsrechtliche Vorgabe wird in den speziellen eisenbahnrechtlichen Gesetzen näher konkretisiert. Gemäß § 10 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) besteht eine Verpflichtung öffentlicher Eisenbahnunternehmen, die dem Personenverkehr dienen zur Beförderung von Personen, wenn die Beförderungsbedingungen eingehalten werden. Die Pflicht zur Beförderung schließt das Recht zum Betreten der Bahnhöfe und dem Aufenthalt in den Bahnhöfen zur Verfolgung eines Reisezwecks mit ein. Die Bestimmungen der auf der Grundlage des § 26 I Nr. 1 b AEG ergangenen Eisenbahnverkehrsordnung (EVO) knüpfen an die im AEG geregelte Beförderungspflicht an, sehen aber auch einzelne Ausnahmen von der Beförderungspflicht vor.

§ 8 EVO regelt, in welchen Fällen ein Ausschluss von der Beförderung erfolgen kann. Neben Sonderregelungen für die Beförderung von Kindern (§ 8 I) und im Falle ansteckender Krankheiten (§ 8 III) sieht § 8 II 1 EVO eine allgemeine Regelung zur Frage des Beförderungsausschlusses vor. Gemäß § 8 II 1 EVO können Personen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung der Mitreisenden darstellen oder den Anordnungen des Eisenbahnpersonals nicht folgen, von der Beförderung ausgeschlossen werden¹⁴. Werden innerhalb der Bahnanlagen einschließlich der Bahnhöfe Maßnahmen ergriffen, die sich gegen den Aufenthalt von **Reisenden** in den Verkehrsmitteln und den Bahnhöfen richten, müssen die besonderen Vorschriften der EVO beachtet werden. Angesichts der speziellen Regelungen der EVO kommt dem Hausrecht der DB AG in diesem Zusammenhang nur eine untergeordnete Bedeutung zu, da in jedem Fall vorrangig die Bestimmungen der EVO zu beachten sind¹⁵.

Soweit sich die Maßnahmen dagegen gegen **Nichtreisende** richten, greifen die Bestimmungen der EVO nicht. Gegenüber Nichtreisenden kommt dem allgemeinen **Hausrecht der DB AG**¹⁶ Bedeutung für die Regelung des Zugangs und Ordnungsmaßnahmen in den Bahnhöfen zu. Ein derartiges Hausrecht besteht bei allen öffentlichen und privaten Sachen. Das Hausrecht der DB AG kann zwar nur unter Beachtung der widmungsrechtlichen Vorgaben ausgeübt werden. Aus diesen widmungsrechtlichen Vorgaben folgt allerdings zunächst eindeutig nur, dass die Bahn verpflichtet ist, jedermann den Zugang zu den Bahnhöfen und die Nutzung der Bahnhöfe zu **Reisezwecken** zu ermöglichen. Inwieweit auch eine allgemeine Zugänglichkeit zu den Bahnhöfen gewährleistet sein muss, wenn **keine Reisezwecke** verfolgt werden, ist dagegen zunächst noch offen. Auch dieser Frage kommt in der aktuellen Debatte eine wichtige Bedeutung zu.

Sind die Bahnhöfe der DB AG dem allgemeinen öffentlichen Raum zuzuordnen, besteht ein umfassender Anspruch auf Zugang und das Recht auf Aufenthalt. Führen die widmungsrechtlichen Vorgaben der Bahnhöfe dagegen dazu, dass hier nur ein Aufenthalt zu Reisezwecken rechtlich gesichert ist, wäre die Zugänglichkeit auf diesen Zweck begrenzt. Ein Aufenthaltsrecht könnte sich hier nur als Annex zur Verfolgung eines Reisezwecks ergeben. Dabei müsste dann näher bestimmt werden, welche Verhaltensweisen noch im Zusammenhang mit der Verfolgung eines Reisezwecks anzuerkennen sind, und welche nicht. Zu beachten ist allerdings auch, dass die Bahnhöfe nicht nur zur Verfolgung von Reisezwecken bereitgestellt werden, sondern auch als Einkaufsmeilen. Auch unter diesem Gesichtspunkt kann sich ein allgemeines Zugangsrecht ergeben. Zu dieser Frage müssen die Mög-

¹³ Kunz, BayVBl. 1983, 426 f.

¹⁴ Goltermann, § 8, Anm 3 a. In Betracht kommen je nach Einzelfall auch Betrunkene und andere Personen im Drogenrausch, Finger, § 8, Anm 3. Der Beförderungsausschluss kann unterwegs (= beim nächsten Haltepunkt) oder bereits im Bahnhof erfolgen.

¹⁵ Goltermann, § 5 Anm 4 a cc.

¹⁶ Zum Hausrecht der öffentlichen Eisenbahnen und dessen Entwicklung vgl. Kunz, BayVBl. 1983, 424 ff.

lichkeiten und Grenzen des Hausrechts im privaten Unternehmensbereich näher bestimmt werden.

2. Bahnhöfe - Teil des allgemeinen öffentlichen Raums?

2.1. Die rechtliche Grundlage der Nutzung des **innerstädtischen öffentlichen Raums** durch die Allgemeinheit bilden die Straßengesetze der Bundesländer, während die Bahnhöfe gemäß den speziellen Normen des Eisenbahnrechts zum Verkehr gewidmet wurden. Die Widmung der innerstädtischen Straßen zum Verkehr gemäß den **Straßengesetzen** der Länder und die Widmung der Bahnhöfe und der sonstigen Anlagen der Bahn zum Verkehr beruhen somit auf **unterschiedlichen Widmungsregelungen**. Unterschiede bestehen dabei nicht nur hinsichtlich der jeweiligen rechtlichen Grundlagen und der Zuständigkeit für die Widmung (und Entwidmung)¹⁷, sondern vor allem auch hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung der Zugangs- und Nutzungsmöglichkeiten.

Bei Straßen und Plätzen, die nach den Straßengesetzen der Bundesländer zum öffentlichen Verkehr gewidmet wurden, besteht ein Recht zum **Gemeingebrauch**. Gemeingebrauch bedeutet, dass die öffentlichen Straßen, Wege und Plätze durch die Allgemeinheit im Rahmen der Widmung zum Verkehr **erlaubnisfrei** genutzt werden können. Der Begriff der Widmung zum Verkehr ist allerdings auch im Straßenrecht keineswegs völlig eindeutig. Bei einem engen Verständnis könnte dieser Begriff so ausgelegt werden, dass damit lediglich eine Fortbewegung erlaubnisfrei zugelassen ist, für alle sonstigen Nutzungen aber eine Erlaubnis erforderlich ist.

Die Frage, in welchem Umfang auch ein nicht der Fortbewegung dienender **Aufenthalt** und eine „kommunikative“ Nutzung von Fußgängerzonen im innerstädtischen Raum von der Widmung der öffentlichen Straßen zum Verkehr erfasst werden, war lange Zeit umstritten. Mit der Frage der Auslegung des Begriffs der Widmung zum Verkehr haben sich Rechtsprechung und Literatur zum Straßenrecht viele Jahre eingehend befasst. Nach dem heutigen Stand der Rechtsprechung und Literatur wird ganz überwiegend die Auffassung vertreten, dass mit der Widmung der öffentlichen Straßen zum Verkehr auch ein Recht zum Aufenthalt und zur Nutzung zu **kommunikativen Zwecken** jenseits eines Fortbewegungszwecks gewährleistet ist. Dabei wird ergänzend auch auf die Grundrechte Bezug genommen. Der zulässige Aufenthalt zu kommunikativen Zwecken wird insgesamt im Straßenrecht weit gefasst¹⁸.

Praktisch folgt daraus, dass der Aufenthalt von „missliebigen“ Personen im innerstädtischen Raum seitens der Kommunen nicht durch einen Erlaubnisvorbehalt gesteuert oder unterbunden werden kann. Versuche, einen „Daueraufenthalt“, das Betteln oder den Alkoholkonsum als erlaubnispflichtige Sondernutzung auszugestalten, werden gerade auch von der neueren Rechtsprechung als eindeutig unzulässig erachtet¹⁹.

2. 2. Bezogen auf die Bahnhöfe stellt sich die Rechtslage allerdings etwas anders dar. Zwar sind die Bürger daran gewöhnt, Bahnhöfe jederzeit betreten zu können. Auch stellen sich aus Sicht der Nutzer vor allem die im Innenstadtbereich angesiedelten Bahnhöfe typischerweise so dar, als handele es sich bei ihnen um einen Teil des allgemeinen innerstädtischen öffentlichen Raums. Rechtlich sind die Bahnhöfe aber **nicht Teil des öffentlichen Raums im Sinne der Straßengesetze**. Es besteht damit auch kein Recht der Allgemeinheit auf Gemeingebrauch an den Bahnhöfen **im Sinne der Straßengesetze**. Insoweit sind die Stellungnahmen der DB AG unter rechtlichen Gesichtspunkten zutreffend, in denen betont wird, dass es sich bei den Bahnhöfen nicht um einen öffentlichen Raum handelt²⁰. Fraglich ist allerdings, ob nicht die widmungsrechtlichen Grundlagen der Bahnhöfe und ihre Öffnung als „Markt“ letztlich doch rechtlich den Status eines öffentlichen Raums begründen.

¹⁷ Für die Widmung (und Entwidmung) von Bahnanlagen zu Verkehrszwecken ist der Bund (ursprünglich das Reich) zuständig. Die Aufgabe der Entwidmung wird heute vom Eisenbahnbundesamt wahrgenommen. Die Zuständigkeit für die Widmung und Entwidmung innerstädtischer Strassen und Plätze liegt überwiegend bei den Städten und Gemeinden.

¹⁸ Steiner, Rn 130 ff.; Kodal/Krämer, S. 549 ff.

¹⁹ Eingehend zur neueren Entwicklung die Darstellung bei Simon, Wem gehört der öffentliche Raum; Hecker, Die Regelung des Aufenthalts von Personen im öffentlichen Raum.

²⁰ Zur Entwicklung der Diskussion zu dieser Frage vgl. Kunz, BayVBl. 1983, 426 f.

Zu prüfen ist, ob die Widmung der Bahnhöfe zum Verkehr vergleichbar dem Straßenrecht erweiternd dahingehend ausgelegt werden kann, dass zumindest eine dem Gemeingebrauch vergleichbare Rechtsposition der Allgemeinheit besteht. Während für den Bereich des Straßenraums eine weite Auslegung des Begriffs der Widmung zum Verkehr seit langem anerkannt ist, die auch den erlaubnisfreien Aufenthalt zu weitgehend beliebigen Zwecken einschließt, ist eine derartige Auslegung bezogen auf den Rechtsstatus der Bahnhöfe bislang **nicht näher geprüft worden**. Da eine spezielle gesetzliche Regelung fehlt, die ein allgemeines Zugangs- und Aufenthaltsrecht in den Bahnhöfen jenseits der Verfolgung eines Verkehrszwecks gewährleistet, besteht bezogen auf die Bahnhöfe keine dem Recht an den öffentlichen Straßen vergleichbar gesicherte Rechtslage.

2.3. Bei Zugrundelegung eines **engen Verständnisses** der Widmung der Bahnhöfe könnte die DB AG den Zugang und den Aufenthalt im Bahnhof für Nichtreisende, d.h. für die allgemeine Öffentlichkeit im Prinzip jederzeit auf der Grundlage ihrer privaten Verfügungsbefugnis einschränken oder widerrufen. Bei einer derartigen engen Auslegung besitzen nur Reisende einen rechtlich gesicherten Zugangs- und Aufenthaltsanspruch. Diese enge Auffassung wurde in einem früheren Streitfall ausdrücklich von Stürner vertreten:

„Die DB könnte folglich ihre Bahnhöfe ohne weiteres für den öffentlichen Verkehr sperren, eine Entwidmung im Sinne des öffentlichen Sachenrechts wäre nicht nötig“²¹.

Die Benutzung der Bahnhöfe jenseits eines Reisezwecks durch die allgemeine Öffentlichkeit erfolgt nach dieser Auffassung allein auf der Grundlage einer **privatrechtlichen Gestattung**. Diese Gestattung wird seitens der Bahn im Rahmen der üblichen Alltagsnutzung der Bürger regelmäßig stillschweigend und formlos erteilt, kann aber auch **widerrufen** werden, da insoweit ein freies Verfügungsrecht der DB AG besteht. Nur der Zugang zu Reisezwecken muss gewährleistet werden. Hier besteht auch der entscheidende Unterschied zum allgemein öffentlichen Straßenraum. Entscheidendes Merkmal des Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen ist gerade das Fehlen eines Erlaubnisvorbehalts.

Auch unter der früheren Bahnverwaltung vor der Bahnreform sind bereits einzelne Streitfälle aufgetreten, in denen es um Grundsatzfragen des Rechts zum Aufenthalt in den Bahnhöfen außerhalb eines Reisezwecks ging. Mit derartigen Streitfällen hat sich teilweise auch die **Rechtsprechung** auseinandergesetzt.

Fall BayOLG 1976: Der Betroffene wurde wegen Hausfriedensbruch angezeigt. Er hatte trotz des ihm erteilten Hausverbots den Bahnhof aufgesucht, um dort bei der Sozialfürsorgestelle des Deutschen Roten Kreuzes „Mutter und Kind“ eine Suppe zu essen. Das AG vertrat die Auffassung, im Sozialstaat sei jeder Bedürftige berechtigt, soziale Einrichtungen aufzusuchen, so dass das Bahnverbots zurücktreten müsse. Das BayOLG verneinte demgegenüber einen derartigen allgemeinen Zugangsanspruch zum Bahnhof. Die widmungsrechtlichen Bindungen des Hausrechts der Deutschen Bundesbahn begründeten Nichtreisenden gegenüber keine rechtliche Verpflichtung, den Zugang zu karitativen Einrichtungen im Bahnbereich zu eröffnen:

„Karitative Fürsorge sowie die Unterhaltung von Bahnhofsgaststätten, Verkaufsstellen für den Reisebedarf oder ähnlichen Anlagen dienen nicht unmittelbar der Personenbeförderung. Soweit die DB solche Einrichtungen betreiben lässt, erfüllt sie keine öffentliche Aufgabe. Sie tritt in diesem Zusammenhang als werbendes Unternehmen auf, das im räumlich und wirtschaftlich vertretbaren Rahmen einen Kundendienst zur Verfügung stellt, ohne jedoch verpflichtet und in der Lage zu sein, dies überall, derzeit und gegenüber jedermann zu tun. Ist es ihr schon freigestellt, in welchem Umfang sie Einrichtungen der bezeichneten Art für das reisende Publikum eröffnet, dann ist sie um so weniger gehalten, Personen, die nicht diesem Kreis angehören und nach allgemeinen Kriterien als mögliche Störer der Ordnung unerwünscht sind, Zugang zu gewähren. In diesem privatwirtschaftlichen Bereich unterliegt das Hausrecht der DB keiner Einschränkung“²².

Das BayOLG bejahte einen allgemeinen Zugangsanspruch nur für Personen, denen gegenüber eine Beförderungspflicht der Bahn besteht, da insoweit seitens der Bahn eine öffentliche Aufgabe erfüllt wird. Der Fall verdeutlicht, dass die rechtlichen Grundsatzfragen betref-

²¹ Stürner, JZ 1977, 312.

²² Ebd.

find die Nutzung der Bahnhöfe durch die allgemeine Öffentlichkeit nicht erst seit der Bahnreform aktuell sind.

Die Entscheidung des BayOLG steht im Einklang mit der Mehrheit der in ähnlichen Zusammenhängen ergangenen sonstigen gerichtlichen Entscheidungen²³. Auch die grundsätzlich der Entscheidung des BayOLG zustimmende Besprechung von Stürner hat allerdings auf einen wichtigen Punkt hingewiesen. Auch Stürner erachtete es für höchst fragwürdig, ob eine privatrechtliche Erlaubnis zum Besuch der Sozialdienststelle versagt werden durfte²⁴:

„Soweit nicht ganz gewichtige Störungen vorlagen, musste die DB u.U. eine entsprechende Erlaubnis erteilen“

2.4. Die hier behandelten rechtlichen Grundsatzfragen stellen sich im wesentlichen heute nicht anders dar als vor der Bahnreform. Die Tatsache, dass der Betrieb der Bahnhöfe heute anstelle der früheren Bahnverwaltung durch die DB AG erfolgt, ist für die hier relevanten rechtlichen Fragen ohne Bedeutung. Denn die widmungsrechtlichen Vorgaben für die Nutzung der Bahnhöfe sind durch die Bahnreform in **keiner Weise verändert worden**. Bereits vor der Bahnreform standen in den Bahnhöfen die widmungsrechtlich zwingende Nutzungsmöglichkeit zu Reisezwecken und ergänzende Nutzungen außerhalb der widmungsrechtlichen Vorgaben **nebeneinander**. Allerdings kommt der privatwirtschaftlichen Nutzung der Bahnhöfe als Ladenzeile eine weit größere Bedeutung zu, die sich in Zukunft noch verstärken wird.

Auch bei Ablehnung eines allgemeinen Betretungsrechts zu den Bahnhöfen entsprechend dem Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen kann die Bahn im Einzelfall durchaus zur Duldung des Zugangs verpflichtet sein. Der Unterschied zwischen einem **Betretungsrecht** und einer Pflicht der Bahn zur Duldung besteht darin, dass ein Betretungsrecht (§§ 859 I, 858 I BGB) eine vorherige Gestattung seitens der Bahn nicht zur Voraussetzung hat. Besteht dagegen nur ein **Duldungsanspruch**, muss dieser im Streitfall erst gerichtlich über einen Duldungstitel durchgesetzt werden. Bis dahin kann die Bahn von ihrem Hausrecht Gebrauch machen.

Mit der Auslagerung der Bahnhofsmissionen aus den Bahnhöfen erübrigt sich allerdings die im Zusammenhang mit der Entscheidung des BayOLG relevante Frage, ob jedenfalls dann ein Zugangsrecht zu den Bahnhöfen besteht, wenn eine Sozialdienststelle aufgesucht werden soll. Der Fall zeigt allerdings auf, welche Bedeutung der seitens der Bahn-AG geplanten Auslagerung der Bahnhofsmissionen aus den Zentralbereichen der Bahnhöfe für die rechtliche Diskussion über Zugangsmöglichkeiten zu den Bahnhöfen zukommen kann. Bei einer Auslagerung der Bahnhofsmissionen aus den Bahnhöfen entfällt ein bisher bestehender Ansatzpunkt für die Geltendmachung eines Zugangsanspruchs zu den Bahnhöfen. Wie es die weitere Untersuchung zeigt, darf dieser Aspekt aber nicht überbewertet werden. Der allgemeine Zugang zu den Bahnhöfen ist weder für die Nutzer der Bahnhofsmissionen noch für sonstige Bahnhofsbesucher davon abhängig, dass sich besondere soziale Einrichtungen innerhalb der Bahnhöfe befinden.

2.5. Die auch im Fall des BayOLG zugrunde gelegte **enge Auslegung** des Widmungszwecks der Bahnhöfe **überzeugt im Ergebnis nicht**. Zwar ist es zutreffend, dass Unterschiede zwischen dem rechtlichen Status der öffentlichen Strassen und den Bahnhöfen bestehen. Während auf öffentlichen Straßen dem Aufenthalt und dem „kommunikativen“ Verkehr neben dem Fortbewegungszweck eine besonders große Bedeutung zukommt, gilt dies nicht in vollem Umfang auch für Bahnhöfe. Denn bezogen auf die Bahnhöfe kommt dem Reisezweck unter dem Gesichtspunkt der Nutzungsgewohnheiten und des rechtlichen Rahmens eine deutlich größere Bedeutung zu als dem Fortbewegungszweck in einer innerstädtischen Fußgängerzone. Dies bedeutet aber keineswegs, dass der Widmungszweck der Bahnhöfe ausschließlich auf Reisezwecke verkürzt werden kann. Eine derartige enge Auslegung wird der Entwicklung und heutigen Stellung der Bahnhöfe nicht gerecht.

Die Entwicklung im Straßenrecht belegt, dass die in der Vergangenheit erfolgte Widmung einer öffentlichen Einrichtung einem **gewandelten Verständnis** betreffend den Inhalt des

²³ Zustimmend auch Goltermann, § 5 Anm 4 a cc; Kunz, BayVBl. 1983, 427; a.A. OLG Celle, VRS 32, 202.

²⁴ Stürner, JZ 1977, 312.

Widmungszwecks unterliegen kann. Diese erweiterte Sichtweise hat sich im Straßenrecht vorrangig nicht mittels einer Änderung der Straßengesetze, sondern im Wege der erweiternden Auslegung der bestehenden Gesetze durchgesetzt. Zwar darf der Kern des Widmungszwecks nicht im Wege der erweiternden Auslegung in Frage gestellt werden. Ein den Verkehrszweck ergänzender kommunikativer Gemeingebrauch wahrt die gebotenen Grenzen der Auslegung.

Das im Straßenrecht weite Verständnis einer Widmung zum Verkehr für die Allgemeinheit kann in begrenztem Umfang auch auf die Bahnhöfe übertragen werden. Denn die Bahnhöfe nehmen eine **Sonderstellung** ein. Sie sind rechtlich weder Teil des allgemeinen öffentlichen Raums wie eine Fußgängerzone, können aber auch nicht einfach mit einem privaten Kaufhaus gleichgestellt werden. Bei einem Kaufhaus fehlt die spezielle Widmung zum Verkehr, der die Bahnanlagen unterliegen, und die damit zusammenhängende besondere Nutzungstradition einer Einrichtung für die Allgemeinheit. Im übrigen weisen die Bahnhöfe auf Grund ihrer Verkehrsfunktion auch im Vergleich mit anderen öffentlichen Einrichtungen einen deutlich näheren Bezug zu einer allgemeinen Aufenthaltsfunktion auf.

In der verwaltungsrechtlichen Literatur wird als **Standardfall zum Hausrecht** in öffentlichen Einrichtungen der Fall Aufenthalt von „Nichtsesshaften“ in einem städtischen Verwaltungsgebäude in zahlreichen Varianten behandelt:

„In einem Verwaltungsgebäude einer Großstadt verbringt regelmäßig ein Nichtsesshafter den Tag auf einer Bank im Flur. Besucher der Behörde empören sich über den Aufenthalt des ungepflegten Mannes und fordern von dem Amtsleiter, dass er ein Hausverbot erteilt“²⁵.

²⁵ Bull, § 16 Ausgangsfall Nr. 5; Variante bei Pappermann/Löhr/Andriske, S. 162.

Unabhängig von der Beurteilung dieses speziellen Falls im Ergebnis²⁶, belegt der Vergleich, dass eine allgemeine Aufenthaltsfunktion in einem Verwaltungsgebäude allenfalls randweise rechtlich geschützt ist, da die Widmung eindeutig einen anderen Schwerpunkt aufweist. Diese Eindeutigkeit ist bei den Bahnhöfen auf Grund ihrer besonderen Funktion nicht gegeben. Die tatsächliche Nutzung der Bahnhöfe durch die Allgemeinheit in der Entwicklung der Bahnhöfe in Deutschland **wirkt auch auf die Widmung zurück**. Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass eine Nutzung der Bahnhöfe zum allgemeinen Aufenthalt nicht von Anfang als Bestandteil der Widmung gewährleistet war, so ist die **allgemeine Aufenthaltsfunktion** zumindest im Rahmen der Entwicklung der Bahnhöfe **dazugetreten**. Entsprechend der erweiternden Auslegung des Verkehrsbegriffs im allgemeinen Straßenrecht kann damit auch bei den Bahnhöfen von einer Widmung zu Reisezwecken und einem davon unabhängigen Aufenthalt ausgegangen werden. Der Umfang der von der Widmung mitumfassten allgemeinen Aufenthaltsfunktion jenseits eines Reise- oder Konsumzwecks bestimmt sich danach, inwieweit er mit der primären Funktion der Bahnhöfe verträglich ist. Auf Grund der speziellen Funktion der Bahnhöfe und den räumlichen Gegebenheiten können einzelne Verhaltensverbote und -gebote ergehen. Die grundsätzliche Allgemeinzugänglichkeit der Bahnhöfe darf aber **bereits auf Grund der widmungsrechtlichen Vorgaben** nicht in Frage gestellt werden.

2.6. Auch wenn dieser erweiternden Auslegung nicht zugestimmt wird, besteht zumindest im Rahmen von **Reisezwecken** rechtlich ein **Zugangs- und Aufenthaltsrecht** in den Bahnhöfen. Dieses Zugangs- und Aufenthaltsrecht schließt auch einen Aufenthalt jenseits einer unmittelbaren Nutzung von Verkehrsmitteln mit ein. Ein derartiges allgemeine Aufenthaltsrecht wird im allgemeinen auch nicht in Frage gestellt, sondern allenfalls in Streitfällen. Die rechtlichen Vorgaben verpflichten die Bahn dazu, Personen auch dann den Zugang zu den Bahnhöfen zur Verfolgung von Reisezwecken zu ermöglichen, wenn ihnen gegenüber ein Hausverbot auf Grund von Verstößen gegen die Hausordnung ergangen ist. Dass die Widmung der Bahnhöfe zum Verkehr auch in diesem Fall ein freies Betretungsrecht zu den Bahnhöfen vermittelt, hat die Rechtsprechung bereits mehrfach unterstrichen. Streitig ist in diesem Fall allein, in welchem Umfang ein gewisser Aufenthalt im Bahnhof neben der Verfolgung des Reisezwecks zulässig ist (Einzelheiten dazu unter IV 1).

2.7. Als **Zwischenergebnis** ist festzuhalten: Die Bahnhöfe weisen bezogen auf ihre rechtliche Stellung eher eine Sachnähe zum öffentlichen Straßenrecht als zum Bereich rein privater Betriebe (wie etwa einem Kaufhaus) auf. Der allgemeine Zugang zu den Bahnhöfen ist grundsätzlich bereits auf Grund der Widmung auch jenseits eines Reisezwecks rechtlich gewährleistet.

3. Rechtliche Bindungen von Geschäftsbetrieben (Bahnhof als Marktplatz)

3.1. Auch wenn von einem engen Verständnis der Widmung der Bahnhöfe zu Reisezwecken ausgegangen wird, bestehen weitere rechtliche Bindungen, aus denen ebenfalls folgt, dass der Zugang zu den Bahnhöfen nicht beliebig beschränkt werden kann. Die Bahnhöfe werden seit langem in weitem Umfang mehr oder weniger wie öffentliche Straßen oder Plätze genutzt. Diese Nutzung wird seitens der Bahn zugelassen und geduldet. Es liegt somit der Fall eines **tatsächlich öffentlichen Raums** vor. Die Lage bei den Bahnhöfen stellt sich damit ähnlich dar wie bei anderen privatwirtschaftlich betriebenen Ladengeschäften. Das Hausrecht unterliegt besonderen Beschränkungen, wenn Geschäftsbetriebe der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Grundsätzlich können Eigentümer und Besitzer einer Sache ihr **Hausrecht** beliebig ausüben. Sie können gestützt auf das Hausrecht andere Personen aus einem Geschäftsbetrieb verweisen. Die Ausübung des Hausrechts bedarf keiner besonderen sachlichen Begründung

²⁶ Ein Hausverbot ist zulässig, wenn die Funktionsfähigkeit des Gebäudes gestört wird. Dies ist nach Auffassung von Bull bei einem einzelnen ungebetenem Besucher nicht unbedingt gegeben, Bull, a.a.O., § 16 Rn 862, in der Tendenz wird die Zulässigkeit des Vorgehens beim bloßen Aufenthalt in der Literatur aber bejaht. Ebenso OVG Hamburg MDR, 1957, 188 (Aufwärmen durch „Landstreicher“ im Rathaus). Im übrigen geht es in diesen Fällen um eine zwar teilweise vergleichbare, aber letztlich andere rechtliche Fragestellung der Nutzung von Sachen im Verwaltungsgebrauch, und um die in diesem Zusammenhang bis heute umstrittene Frage der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Natur des Hausrechts. Bezogen auf die Bahn wurde frühzeitig geklärt, dass das Hausrecht privatrechtlicher Natur ist, Kunz, BayVBl. 1983, 424 ff.

oder Rechtfertigung, sie kann bis auf einzelne Grenzen auch willkürlich erfolgen. Anders stellt sich die Lage dar, wenn etwa ein Ladengeschäft für den allgemeinen Publikumsverkehr geöffnet wird. In der älteren zivilrechtlichen Rechtsprechung wurde teilweise die Auffassung vertreten, auch bei der Öffnung eines Ladengeschäfts für den allgemein Publikumsverkehr könne das Hausrecht nach individuellem Belieben ausgeübt werden²⁷.

Nach der bestehenden Rechtsprechung des BGH ist die Ausübung des Hausrechts dagegen **nicht nach grenzenlosem individuellem Belieben** möglich²⁸. Der BGH vertritt die Auffassung, dass mit der Öffnung eines Geschäftsbetriebs zum Publikumsverkehr ein partieller Verzicht auf das Hausrecht erfolgt. Der Geschäftsinhaber muss in diesem Fall das Betreten und den Aufenthalt in dem Geschäftsbetrieb im Rahmen des „üblichen Käuferverhaltens“ der Kunden dulden. Der Geschäftsinhaber verzichtet mit der Öffnung für den Publikumsverkehr zwar nicht generell auf die Möglichkeit einer Beschränkung des Zugangs. Er kann die generelle Erlaubnis zum Betreten einschränken (z.B. Schließung des Betriebs, zeitliche Beschränkungen)²⁹. Solange der Geschäftsinhaber aber eine Öffnung für das Publikum zulässt, darf er das Hausrecht nicht willkürlich handhaben. Einschränkungen des Zugangs sind nur zulässig, wenn kein „übliches Käuferverhalten“ eines Kunden mehr vorliegt, und der Betriebsablauf gestört wird³⁰.

3.2. Die Einzelheiten der zulässigen Ausübung des Hausrechts in diesen Fällen sind unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände im Einzelfall näher zu bestimmen. Je mehr sich der Zugang und die Nutzung eines Geschäftsbetriebs oder einer Ladenzeile in einem Einkaufszentrum den Verhältnissen auf einer öffentlichen Straße oder einem öffentlichen Platz annähern, um so strengere Anforderungen sind die an Einschränkungen des Hausrechts zu stellen. Geschäftsinhaber müssen grundsätzlich auch unerwünschten Personen und Personengruppen Zugang gewähren, soweit von diesen keine Störungen ausgehen³¹. Zum üblichen Kundenverhalten gehört es auch, Ladengeschäfte zu betreten, **ohne etwas zu kaufen**. Eine generelle Einengung des Rechts auf Zugang und Aufenthalt in einem Geschäft auf einen unmittelbaren Kaufzweck ist **weder üblich noch zulässig**. Die Ausübung des Hausrechts setzt somit eine spezielle Störung des Geschäftsbetriebs im Einzelfall voraus. Beim Vertrauen des Publikums auf die allgemeine Gestattung des Zutritts handelt es sich somit nicht nur um eine Erwartung des Publikums, vielmehr ist dieses Vertrauen auch **rechtlich geschützt**. Der willkürliche Ausschluss von Personen in einem Ladengeschäft stellt einen Verstoß gegen das frühere Verhalten (Öffnung für den Publikumsverkehr) dar³². Bei der Ausübung des Hausrechts sind auch die Grundrechte, insbesondere auch Art. 3 I GG zu beachten. Gemäß der sogenannten Drittwirkung der Grundrechte sind die Grundrechte zumindest mittelbar auch im privatrechtlichen Bereich zu beachten. Die Grundrechte verpflichten danach nicht nur den Staat und von der öffentlichen Hand beherrschte Betriebe, sondern gelten mittelbar auch für private Unternehmen. Die DB AG unterliegt ebenfalls dieser Grundrechtsbindung, soweit nicht sogar eine unmittelbare Grundrechtsbindung der DB AG zu bejahen ist (dazu II 4).

Eindeutig verboten ist eine Ausübung des privaten Hausrechts, die gegen die Differenzierungsverbote des Art. 3 III GG verstößt (u.a. Differenzierung nach Rasse und Geschlecht). Das entsprechende Verbot wird über § 138 BGB (Sittenwidrigkeit) wirksam³³. Aber auch oberhalb dieser Schwelle angesiedelte Ausübungen des Hausrechts gegenüber einzelnen Personen können unzulässig sein. In Betracht kommt ein Verstoß gegen das Willkürverbot des Art. 3 I GG, der auch bei der Ausübung des Hausrechts durch private Geschäftsinhaber gegeben sein kann.

Insbesondere das Verbot des „Herumlungerns“ gemäß der Hausordnung der Bahn (Punkt 4 der Hausordnung, dazu näher III 1) kann mit Art. 3 I GG kollidieren. In einem Ladengeschäft oder einem Kaufhaus können zwar im Einzelfall auch bestimmte Formen eines bloßen Dau-

²⁷ Nachweise bei Christensen, JuS 1996, 874.

²⁸ BGH, NJW 1994, 188 f.

²⁹ Christensen, a.a.O.

³⁰ BGH, NJW 1994, 188 f. m.w.N. zur Rechtsprechung.

³¹ Christensen, a.a.O., 874.

³² Christensen, 874.

³³ Ebd. 874, 876; Schönke-Schröder, § 123 StGB Rn 19.

eraufenthalts gestützt auf das Hausrecht unterbunden werden, wenn sie deutlich das übliche Kundenverhalten überschreiten, und daraus eine Störung des Geschäftsbetriebs erwächst. Auf den Flächen eines Einkaufszentrum, das nach Ausgestaltung, Nutzung und Anpreisung wie ein öffentlicher Marktplatz geführt wird, sind allerdings strengere Anforderungen an die Beschränkung des bloßen Aufenthalts zu stellen als bei einem Einzelhandelsgeschäft.

3.3. Insbesondere bei den Bahnhöfen ist ein besonders strenger Maßstab anzulegen³⁴. Sie werden nach langjähriger traditioneller Nutzung und Bereitstellung in weitem Umfang **wie öffentliche Straßen und Plätze** genutzt. Dadurch unterscheiden sie sich von einem Großteil der Ladengeschäfte des Einzelhandels, für den eine derart weitgehende Öffnung für das Publikum nicht besteht. Zwar erfolgt auch in der Entwicklung des innerstädtischen Handels verstärkt eine Anlehnung an das Modell öffentlicher Straßen, Plätze und Märkte. Der Bahnhof nimmt hier aber bereits **traditionell** einen Spitzenplatz ein, der schon lange vor der aktuellen Nachbildung innerstädtischer Märkte in Form kommerzieller Ladenzeilen bestand. Die DB AG setzt zudem in ihren neueren Marketing-Konzeptionen verstärkt auf das Modell eines **Marktcharakters** der Bahnhöfe, und präsentiert die Bahnhöfe in zahlreichen Werbeanzeigen als Teil des innerstädtischen Geschäftslebens mit besonders attraktiven Öffnungszeiten fast rund um die Uhr.

Die Entdeckung Bahnhof. Stadt zu, immer auf. Gut dass es unsere Bahnhöfe gibt. Noch besser, dass man dort - mitten in der City - selbst dann noch einkaufen kann, wenn die Geschäfte der Stadt schon geschlossen sind: Bücher, Zeitschriften, Blumen, Kleidung, internationale gastronomische Spezialitäten, Schmuck, Parfüm und vielfältige Dienstleistungen (Werbeanzeige der DB Station & Service AG SVC Vermarktung).

Bei den Bahnhöfen besteht im Vergleich zu Teilen des Einzelhandel bereits traditionell eine besonders weitgehende Öffnung für das Publikum auch außerhalb von Reisezwecken. Die aktuellen Marketingstrategien der DB AG verstärken diese allgemeine Öffnung für das Publikum weiter.

Auf Grund dieser Öffnung der Bahnhöfe, die sich auch in einer deutlichen Erweiterung des Waren-, Dienstleistungs-, und Kulturangebots niederschlägt, verändert sich auch die Stellung der Bahnhöfe. In der frühen Entwicklung erfüllten Bahnhöfe einen Reisezweck, und daneben eine gewisse Aufenthaltsfunktion. Das Warenangebot war äußerst begrenzt auf einen Reisebedarf i.e.S. ausgerichtet. In der neueren Entwicklung hat sich das Waren- und Dienstleistungsangebot deutlich erweitert. Die Bahnhöfe sollen nach den Vorstellungen der DB AG ein Waren- und Dienstleistungsangebot in Ergänzung (und faktisch auch Konkurrenz) zum sonstigen innerstädtischen Geschäftsbereich anbieten. Im Zuge der neuen Marketing-Strategie nähern sich die Bahnhöfe weiter dem **allgemeinen innerstädtischen öffentlichen Raum** an. Auf Grund dieser Entwicklung **verengt sich der Spielraum** der DB AG für eine Beschränkung des allgemeinen Aufenthalts von Personen in den Bahnhöfen deutlich. Je mehr die Bahn die Bahnhöfe zur allgemeinen Nutzung jenseits des Reisezwecks öffnet, um so höher sind die Anforderungen an einen Ausschluss einzelner Nutzer.

3.4. Zusammenfassung: Auf Grund der weiten Öffnung der Bahnhöfe als „Marktplätze“ kann die DB AG die Bahnhöfe nicht nach Belieben für Teile der Öffentlichkeit zur allgemeinen Nutzung auch jenseits eines Reisezwecks öffnen, anderen Nutzergruppen aber einen allgemeinen Aufenthalt in den Bahnhöfen verweigern. Im Einzelfall erfolgende Beschränkungen des Zugangs und sonstige Maßnahmen des Hausrechts müssen diskriminierungsfrei erfolgen. Aus dem Zusammenspiel der widmungsrechtlichen Vorgaben und der Öffnung der Bahnhöfe als „Marktplätze“ folgt, dass in der Bundesrepublik kein einziges privates Unternehmen existiert, bei dem die Ausübung des Hausrechts (bezogen auf den allgemeinen Aufenthalt) derart engen rechtlichen Bindungen unterliegt wie bei der DB AG.

4. Grundrechtlicher Anspruch auf Zugang zu den Bahnhöfen?

Die Frage unmittelbarer grundrechtlicher Ansprüche auf Zugang und Aufenthalt zu bestimmten Flächen ist allgemein umstritten. Insbesondere bezogen auf den Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen wird ein derartiger Zugangsanspruch teilweise aus der allgemeinen

³⁴ Zu den entsprechenden Bindungen bei der Bahn bereits frühzeitig Kunz, BayVBl. 1983, 426 f.

Handlungsfreiheit des Art. 2 I GG abgeleitet. Bei der DB AG stellt sich zusätzlich die Frage, inwieweit die DB AG **unmittelbar** an die Grundrechte gebunden ist.

4.1. Nach dem GG unterliegt jegliches staatliches Handeln der Bindung an die Grundrechte (Art. 1 III GG i.V. mit den Einzelgrundrechten). Die Grundrechtsbindung besteht unabhängig davon, ob das staatliche Handeln in privatrechtlicher oder in öffentlich-rechtlicher Form erfolgt. Umstritten ist dagegen der Umfang der **Grundrechtsbindung** von Unternehmen, die zwar in privater Rechtsform geführt werden, sich aber ganz oder teilweise im Besitz des Staates befinden. Nach den überkommenen allgemeinen Grundsätzen des **Verwaltungsprivatrechts** wird von einer Grundrechtsbindung zumindest dann ausgegangen, wenn eine **Mehrheitsbeteiligung** von 75 % besteht³⁵. Solange Unternehmen in privater Rechtsform sich ganz oder teilweise im Besitz des Staates befinden, sollen sie in vollem Umfang der Bindung an die Grundrechte unterliegen³⁶. Die organisatorische Privatisierung und die Ausrichtung der DB AG als Wirtschaftsunternehmen führen nach dieser Auffassung nicht dazu, dass die DB AG ganz oder teilweise aus der für die frühere Bundesbahn geltenden Grundrechtsbindung entlassen wird. Eine Grundrechtsbindung besteht auch dann, wenn teilweise eine Grundrechtsträgerschaft bejaht wird³⁷. Denn eine Doppelstellung als Grundrechtsträger und Grundrechtsverpflichteter ist nach dem GG möglich.

Gegen die Annahme einer Grundrechtsbindung werden in der Literatur allerdings auch Einwände erhoben. Den privatisierten Unternehmen wie Bahn und Post nach dem GG und den Privatisierungsgesetzen müsse die Freiheit zu unternehmerischem Handeln gewährleistet werden. Die Aufrechterhaltung einer vollen grundrechtlichen Bindung der privatisierten Unternehmen sei aber mit der Zielsetzung der Privatisierung nicht vereinbar. So könne etwa das wirtschaftliche Handeln der privatisierten Unternehmen nicht der Bindung an den Gleichheitssatz des Art. 3 GG unterstellt werden. Mit dieser Begründung wird eine Grundrechtsbindung der DB AG teilweise völlig verneint³⁸. Teilweise wird im Einzelfall eine Abstimmung zwischen den betroffenen Grundrechten und den mit der Privatisierung verfolgten öffentlichen Interessen vorgenommen³⁹.

4.2. Auf der Grundlage dieses Meinungsstands ist festzuhalten: Nach der überkommenen Auffassung der h.M. zum Verwaltungsprivatrecht ist von einer **Grundrechtsbindung der DB AG** auszugehen. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung des aktuellen Umfangs der Beteiligung des Bundes. Im Rahmen der weiteren Entwicklung und veränderten Beteiligungsverhältnissen bei der DB AG kann sich die Lage künftig neu darstellen. Wird eine Grundrechtsbindung nicht völlig verneint, sondern zumindest den vermittelnden Auffassungen gefolgt, so kommt es darauf an, ob und in welchem Umfang das jeweilige Einzelgrundrecht die DB AG an einem wirtschaftlichen Handeln hindert. Im vorliegenden Zusammenhang geht es um die **allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 I GG** oder das Grundrecht der **Freizügigkeit gemäß Art. 11 I GG** (bezogen auf die freie Wahl des Aufenthaltsortes). Zugangs- und Aufenthaltsrechte zu öffentlichen Einrichtungen werden typischerweise unter dem Gesichtspunkt des Art. 2 I GG erörtert.

Die der DB AG auf Grund der grundgesetzlichen Vorgaben in Art. 87 f II GG zu gewährleistende unternehmerische Handlungsfreiheit wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die DB AG überhaupt einer Grundrechtsbindung unterworfen wird. Denn eine Grundrechtsbindung steht notwendigen Grundrechtsbeschränkungen nicht entgegen, wenn bei diesen Beschränkungen die Belange der Betroffenen hinreichend beachtet werden.

4.3. Näher zu bestimmen ist, was aus der Grundrechtsbindung der DB AG praktisch für die vorliegende Fragestellung folgt. Die Frage eines grundrechtlichen Anspruchs auf Zugang und Aufenthalt zu bestimmten Flächen ist in der Rechtsprechung vor allem im Zusammenhang mit dem Gemeingebrauch im Straßenrecht entwickelt worden. Danach ist der bestehende **Gemeingebrauch** an öffentlichen Straßen nicht nur einfachgesetzlich, sondern **im**

³⁵ Vesting, AK-GG, Art. 87 f. Rn 90; allgemein Dreier, GG, Art. 1 III Rn 48.

³⁶ Frotzcher/Kramer, NVwZ 2001, 28; von Arnould, DÖV 1998, 445; Grupp, DVBl. 1996, 594.

³⁷ bislang abgelehnt vom BVerfG bei mehrheitlicher Beteiligung des Staates, BVerfG NJW 1990, 1783; dagegen ist grundsätzlich insbesondere im Hinblick auf Art. 12 und 14 GG zu bejahen, Vesting, AK-GG, Art. 87 e, Rn 40.

³⁸ Vesting, AK-GG, Art. 87 f Rn 90.

³⁹ Lerche, MD, Art. 87 f Rn 65 ff.; zur entsprechenden Lage bei Post und Telekommunikation eingehend Arnould, DÖV 1998, 437 ff.

Kern auch grundrechtlich durch Art. 2 I GG geschützt⁴⁰. Art. 2 I GG gewährleistet nach dieser Auffassung einen Zugang für die Allgemeinheit zu allen öffentlichen Einrichtungen im Rahmen des Widmungszwecks. Art. 3 I GG sichert in Verbindung mit Art. 2 I GG, dass bei Zugangsregelungen der **Gleichheitssatz** beachtet wird. Ein sachlich nicht zu rechtfertigender Ausschluss oder gar eine **Diskriminierung** Einzelner darf nicht erfolgen.

Diese Rechtsprechung ist auch auf die Nutzung der Bahnhöfe als öffentliche Sache durch die Allgemeinheit übertragbar. Der Umfang des grundrechtlichen Schutzes richtet sich nach der h.M. nach der Widmung. Wird von einem weiten Widmungszweck der Bahnhöfe ausgegangen, besteht ein entsprechender weiter grundrechtlicher Schutz. Wird von einem engeren Verständnis der Widmung ausgegangen, besteht der grundrechtliche Schutz nur in diesem Umfang. In jedem Fall verstärken die Grundrechte das sich aus dem Widmungszweck der Bahnhöfe folgende Zugangs- und Aufenthaltsrecht.

Umstritten ist, inwieweit Art. 2 I GG nicht nur eine bestehende Widmung grundrechtlich verstärkt, sondern auch **außerhalb** einer bestehenden Widmung einen Teilhabeanspruch an bestehenden Einrichtungen begründen kann. Dieser Frage kommt im vorliegenden Zusammenhang vor allem dann Bedeutung zu, wenn ein allgemeines Zugangs- und Aufenthaltsrecht in den Bahnhöfen ohne Zusammenhang mit einem Reisezweck verneint wird. Nach der h.M. kommt den Grundrechten nur eine die Widmung verstärkende Bedeutung, nicht aber eine eigenständige anspruchsbegründende Bedeutung zu. Danach soll sich aus Art. 2 I GG regelmäßig kein Anspruch auf Teilhabe an bestehenden Einrichtungen der öffentlichen Hand ergeben. Dies soll grundsätzlich auch für den Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen gelten⁴¹.

Der Umfang einer grundrechtlichen Gewährleistung des Zugangs zu den Bahnhöfen hängt somit von der Weite der Widmung ab. Nach dem Ergebnis unter II 2 ist von einer weiten Widmung der Bahnhöfe, und insofern auch von einem grundrechtlichen Schutz des allgemeinen Zugangs auszugehen.

4.4. Der Grundrechtsbindung der DB AG kommt nicht nur für die allgemeine Frage eines Zugangs- und Aufenthaltsrechts, sondern auch für Verhaltensregelungen und Beschränkungen im Einzelfall Bedeutung zu. Auf Grund der Grundrechtsbindung der DB AG können Beschränkungen der Zulassung von Personen und Verhaltensregelungen seitens der DB AG **grundrechtlich überprüft** werden. Verhaltensregeln und Zulassungsbeschränkungen sind nur im Rahmen der Schranken des Art. 2 I GG, insbesondere des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig. Hier erfolgende Grundrechtseingriffe bedürfen jeweils der Rechtfertigung im Einzelfall.

Art. 2 I GG wird von der Rechtsprechung als allgemeine Handlungsfreiheit verstanden, die einschlägig ist, wenn keine Spezialgrundrechte des GG greifen. Mangels einschlägiger Spezialgrundrechte sind etwa Verbote oder Beschränkungen des Alkoholkonsums und des Bettelns anhand Art. 2 I GG zu überprüfen. Für den Fall der generellen Nichtzulassung von Personen oder deren Vertreibung kommt weiter auch die Freizügigkeit gemäß Art. 11 I GG in Betracht. Auch der grundrechtliche Aspekt der Frage von Verhaltensverboten in Verkehrsbetrieben hat teilweise bereits die ältere Rechtsprechung beschäftigt.

Fall Rauchverbot in der U-Bahn⁴²: Die Berliner Verkehrsbetriebe (Eigenbetrieb des Landes) führten 1978 ein allgemeines Rauchverbot im Bahnhofsbereich der U-Bahn ab der Sperre, in den U-Bahnwagen sowie den Autobussen ein. Der BGH prüfte in dieser Entscheidung, ob das in den Beförderungsbedingungen der Berliner Verkehrsbetriebe enthaltene Rauchverbot mit Art. 2 I GG vereinbar ist. Im Ergebnis bejahte der BGH die Zulässigkeit des Rauchverbots für den engeren Bereich der U-Bahnhöfe ab der Sperre. Der von den Berliner Verkehrsbetrieben geltend gemachte Aspekt der Kosten der Reinigung der Bahnsteige und Bahngleise war nach dem BGH von ausreichendem Gewicht, um ein Rauchverbot als grundrechtlich zumutbar zu erklären. Fragen des Nichtraucher-schutzes kam in der Entscheidung keine Bedeutung zu. Auf diese Belange stützte sich das Verbot nicht.

⁴⁰BVerwGE 30, 235 (238); BVerwG NJW 1988, 432 f.; Papier, 110 ff.; Pappermann/Löhr/Andriske, 77.

⁴¹Jarass, JP, GG, Art. 2 I GG Rn 12; Dreier, GG, Rn 49 m.w.N. zum Meinungsstand.

⁴²BGHZ 79, 111.

Zwar hat der BGH im Fall Rauchverbot in der U-Bahn ein Rauchverbot für verfassungsrechtlich gerechtfertigt angesehen. Andere Verbotsmaßnahmen können sich im Einzelfall aber auch umgekehrt als unverhältnismäßig und verfassungswidrig darstellen. Aufenthalts- und Verhaltensverbote, für die eine hinreichende Rechtfertigung nicht erkennbar ist, sind grundrechtlich unzulässig.

4.5. **Zwischenergebnis:** Es besteht auch ein grundrechtlicher Schutz des Zugangs zu den Bahnhöfen. Spezielle Verhaltensverbote gemäß der Hausordnung der DB AG können ebenfalls anhand der Grundrechte überprüft werden.

III. Die Hausordnung der DB AG

1. Verbote und Beschränkungen

Die DB AG besitzt eine spezielle Hausordnung, die in den Bahnhöfen ausgehängt ist, und auch als Informationsblatt erhältlich ist. Die derzeit geltende Hausordnung der DB AG ist seit Anfang 2002 in Kraft. Die aktuelle Hausordnung enthält in Einzelpunkten gewisse Veränderungen gegenüber früheren Hausordnung. In den zentralen Punkten haben sich aber keine Veränderungen ergeben. Eine Verschärfung der **Inhalte** der Hausordnung im Zusammenhang mit den im Rahmen dieses Gutachtens relevanten Fragen kann nicht festgestellt werden.

- I. Die aktuell geltende **Hausordnung der Deutschen Bahn** enthält 18 verschiedene **Verbotstatbestände**. Nicht gestattet ist:
 1. Besprühen, Bemalen, Beschriften, Beschmieren, Verschmutzen oder Beschädigen von Ausstattungsgegenständen, Flächen, Decken und Wänden
 2. Wegwerfen von Abfällen, Zigarettenkippen und Kaugummis außerhalb der vorgesehenen Behälter sowie in den Gleisbereichen
 3. Rauchen in den Nichtraucher-Bahnhöfen, ReiseZentren, Warteräumen und - aus Sicherheitsgründen - in den Tiefbahnhöfen
 4. Betteln, Herumlungern und Belästigen von Personen
 5. Übermäßiger Alkoholgenuß
 6. Handel und Konsum von Drogen und Betäubungsmitteln
 7. Fahren mit Zweirädern, Kickboards, Skateboards, Inlinekates und Vergleichbarem
 8. Missbrauch von Ausstattungsgegenständen
 9. Sitzen und Liegen auf dem Boden
 10. Versperren von Rettungs- und Fluchtwegen
 11. Mitführen von metallbeschichteten Luftballons/Lebensgefahr auf Grund der stromführenden Oberleitungen)
 12. Missbrauch von Notrufeinrichtungen
 13. Abstellen von Fahrrädern oder anderen Fahrzeugen außerhalb der dafür vorgesehenen Flächen
 14. Lautes Abspielen von Tonträgern
 15. Mitführen von nichtangeleiteten Hunden
 16. Mitführen von Hunden mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit
 17. Füttern von Vögeln
 18. Mitnahme von Kofferkulis außerhalb des Bahnhofsbereichs

- II. Für folgende Handlungen sieht die Hausordnung im Einzelfall die Möglichkeit einer **Genehmigung** vor:
1. Verteilen von Flugblättern, Prospekten und Handzetteln
 2. Anbringen von Plakaten und Aushängen
 3. Verkaufen und Verteilen von Ware
 4. Live-Musik, Auftritte, Veranstaltungen und Demonstrationen
 5. Gewerbliche Foto-, Film- und Fernsehaufnahmen
 6. Durchführen von Befragungen, Sammlungen und Unterschriftenaktionen

Die Hausordnung der DB AG enthält **Verbotsbestimmungen** zu unterschiedlichen Sachbereichen. Für das Jahr 2002 ist in den Bahnhöfen über die bestehenden Rauchverbote hinaus (Nr. 3) die Einführung eines generellen Rauchverbots außerhalb besonders ausgewiesener Bereiche vorgesehen.

Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gutachten kommt insbesondere folgenden **Verbotsbestimmungen** der Hausordnung der DB AG Bedeutung zu:

- Betteln, Herumlungern und Belästigen von Personen (Nr. 4)
- Übermäßiger Alkoholgenuß (Nr. 5)
- Handel und Konsum von Drogen und Betäubungsmitteln (Nr. 6)
- Sitzen und Liegen auf dem Boden (Nr. 9)

Daneben kann auch den Verbotstatbeständen betreffend Verschmutzung (Nr. 1), Wegwerfen von Abfällen (Nr. 2), Rauchen in Verbotszonen (Nr. 3) Drogenhandel und Drogenkonsum (Nr. 6), Versperren von Flucht- und Rettungswegen (Nr. 10) sowie dem unzulässigen Mitführen von Hunden (Nr. 11, 12) Bedeutung zukommen.

Für das Verteilen von Flugblättern, die Anbringung von Plakaten, den Verkauf von Waren und die Durchführung von Sammlungen bedarf es einer Genehmigung. Auch Demonstrationen sind nach der Hausordnung grundsätzlich verboten, soweit keine Genehmigung im Einzelfall erteilt wird. Praktische Bedeutung kommt dem Katalog der im Einzelfall **genehmigungsfähigen Tabestände** im Zusammenhang des vorliegenden Gutachtens vor allem im Hinblick auf den Verkauf von Obdachlosenzeitungen zu.

1.1. Verbot des Herumlungerns

Der allgemeine Zugang zu den Bahnhöfen und der Aufenthalt in den Bahnhöfen sind nicht nur nach den verkehrsrechtlichen Vorgaben gewährleistet, denen die DB AG unterliegt. Auch die Hausordnung der DB AG geht grundsätzlich von einem allgemeinen freien Zugang aus, der nicht an die Verfolgung eines Reise- oder Konsumzwecks geknüpft ist. Wird nicht gegen einzelne der in der Hausordnung genannten Verhaltensverbote verstoßen, ist nach der Hausordnung grundsätzlich auch ein **längerer Aufenthalt** in den Bahnhöfen ohne Verfolgung eines Reisezwecks möglich. Allerdings enthält die Hausordnung mit dem Verbot des Herumlungerns (Nr. 4) einen speziellen Verbotstatbestand, der einem längeren Aufenthalt im Bahnhof entgegenstehen kann.

Bei dem Verbot des Herumlungerns in der Hausordnung der DB AG handelt es sich um eine besondere Bestimmung, für die es in kommunalen Satzungen und Verordnungen heute keinen Vergleichstatbestand mehr gibt. Das Verbot des Herumlungerns steht in der Tradition älterer Verbotsregelungen in kommunalen Satzungen oder Verordnungen, nach denen z.B. das „Sich-Herumtreiben nach Art eines Stadt- oder Landstreichers“ verboten war. Derartige Regelungen in kommunalen Satzungen oder Verordnungen hat die Rechtsprechung schon vor längerer Zeit für **offensichtlich rechtswidrig** erklärt⁴³.

Entsprechenden Bestimmungen fehlt die rechtsstaatlich gebotene **Bestimmtheit**. Es ist nicht hinreichend erkennbar, welche genauen Tatbestände von derartigen Regelungen erfasst werden. Vergleichbare Formulierungen werden im Bereich kommunaler Satzungen und

⁴³ VGH Baden-Württemberg, NJW 1984, 507; Hecker, Die Regelung des Aufenthalts, 22 ff.

Verordnungen auch inhaltlich als diskreditiert betrachtet, und kommen deshalb nicht mehr zur Anwendung. Denn Verbote des „Sich-Herumtreibens“ oder des „Herumlungerns“ stehen begriffshistorisch in Deutschland eindeutig in der Tradition **gezielt diskriminierender Regelungen** gegenüber einzelnen Personengruppen.

Die Bedenken gegenüber derart fragwürdigen Regelungen können durch die konkrete Anwendungspraxis relativiert werden. Dies ändert aber nichts an der grundsätzlichen Problematik. Denn bei Verbotsregelungen muss der Inhalt für die davon potentiell Betroffenen hinreichend klar erkennbar sein. Die inhaltliche Bestimmtheit ist aber beim Verbot des Herumlungerns kaum gegeben. Es bleibt weitgehend unklar, wo die Grenze zwischen einem zulässigen längerfristigen Aufenthalt in den Bahnhöfen, und einem unzulässigen Herumlungern zu ziehen ist. Der Frage der Bestimmtheit der Verbotsregelung kommt nicht nur bei staatlichen Regelungen, sondern auch bei **privaten Hausordnungen** Bedeutung zu. Im Streitfall ist auch bei privaten Hausordnungen klärungsbedürftig, ob die jeweilige Verbotsregelung einen für die davon Betroffenen hinreichend erkennbaren Inhalt hatte.

Eine nähere Bestimmung des Begriffs des Herumlungerns im Wege der Auslegung ist nur schwer möglich. Die Hausordnung der DB AG unterscheidet ausdrücklich zwischen speziellen Verbotstatbeständen und dem Verbot des Herumlungerns. Somit ist es zumindest nach dem Wortlaut der Hausordnung für die Erfüllung des Verbotstatbestands des „Herumlungerns“ nicht erforderlich, dass gleichzeitig ein Verstoß gegen einzelne spezielle Verhaltensverbote vorliegt. Die allgemeine Zugänglichkeit der Bahnhöfe darf aber nicht durch mehr oder weniger **unbestimmte niederschwellige Verbotsregelungen unterlaufen werden**. Der bloße längere Aufenthalt in den Bahnhöfen kann nicht Anlaß von Maßnahmen des Hausrechts sein, soweit er nicht im Zusammenhang mit speziellen Verhaltensweisen steht, die dann die eigentliche Grundlage von hausrechtlichen Maßnahmen darstellen. Das Verbot des Herumlungerns ist allenfalls haltbar, wenn es im Zusammenhang mit **konkreten Verhaltensverboten** ergeht, die ihrerseits zulässig sind. Dann stellt sich allerdings die Frage, welche Bedeutung einer generalklauselartigen Bestimmung wie dem Verbot des Herumlungerns noch zukommen soll. Zur Ergreifung von Maßnahmen gegenüber Personen, denen gegenüber ein sachlich gerechtfertigtes Hausverbot ergangen ist, ist die Regelung ebenfalls nicht erforderlich. Denn zur Fernhaltung dieser Personen bedarf es keines speziellen Verbotstatbestands in der Hausordnung. Hier reicht das bereits bestehende Hausverbot aus, um entsprechende Maßnahmen gegenüber Personen einzuleiten, die das Hausrecht missachten.

Enthält die Hausordnung eine Lücke zu speziellen Verhaltensverboten, die nach Auffassung der DB AG erforderlich sind, so müsste vorrangig ein **spezieller Verbotstatbestand** formuliert werden. Besteht kein berechtigter Anlass für Maßnahmen des Hausrechts auf der Grundlage besonderer Verhaltensverbote, sind die Bahnhöfe grundsätzlich frei zugänglich. Zulässig sind nur solche Regelungen, die zur Gewährleistung des Widmungszwecks und des sonstigen Betriebsablaufs erforderlich sind, und die grundsätzliche Allgemein zugänglichkeit der Bahnhöfe sowie die Rechte der Betroffenen angemessen berücksichtigen. Dass diese Voraussetzungen beim Verbot des Herumlungerns vorliegen, ist nicht erkennbar. Auch wenn die dargelegten Grundsatzbedenken gegen das Verbot des Herumlungerns nicht geteilt werden, ist eine derartige Generalklausel allenfalls haltbar, wenn sie äußerst restriktiv im Sinne unmittelbar bevorstehender Verstöße gegen spezielle Verhaltensverbote interpretiert wird. Eine **restriktive Auslegung** ist auch grundrechtlich unter dem Gesichtspunkt des Art. 2 I GG geboten. Erfolgt bei der Anwendung der Hausordnung keine restriktive Auslegung des Tatbestands des Verbots des Herumlungerns, bestehen deutliche Ansatzpunkte für eine rechtliche Überprüfung der Einzelmaßnahme, und der Regelung des Verbot des Herumlungerns überhaupt.

1.2. Verbot des Sitzens und Liegens am Boden

Verboten ist auch das Sitzen oder Liegen in den Bahnhöfen. Im innerstädtischen öffentlichen Raum sind derartige pauschale Regelungen nicht vertretbar, auch wenn sie teilweise praktiziert werden. Entscheidend sind im innerstädtischen Raum die **konkreten räumlichen**

Verhältnisse und die Verkehrssituation im Einzelfall⁴⁴. Bei den Bahnhöfen bestehen besondere räumliche Verhältnisse und eine spezielle Verkehrsfunktion. Auch eine generelle Verbotsregelung bewegt sich deshalb noch im Rahmen der rechtlichen Vorgaben, denen die DB AG unterliegt.

Entscheidend ist auch hier die Anwendungspraxis. So wird etwa das Verbot des Sitzens oder Liegens gegenüber dem allgemeinen Reisepublikum nur zurückhaltend zur Anwendung kommen, während bei missliebigen Personen eine umgehende Verfolgung denkbar ist. Da beim Sitzen und Liegen in den Bahnhöfen eine Behinderung anderer Nutzer in Betracht kommt, oder zumindest darstellbar ist, entzieht sich die Anwendungspraxis weitgehend einer rechtlichen Prüfung. Die DB AG lässt in begrenztem Umfang entsprechende Verhaltensweisen (insbesondere Sitzen) im Einzelfall zu. Teilweise wird auch ein Übernachten in den Bahnhöfen gestattet.

Zwar ist die Möglichkeit einer Regelung des Sitzens und Liegens in den Bahnhöfen zweifelsfrei erforderlich, um die Funktion der Bahnhöfe aufrechtzuerhalten. Bezogen auf die Anwendung der Verbotsregelung ist aber eine differenzierte und diskriminierungsfreie Handhabung erforderlich. Einzelne Verstöße gegen das Verbot des Sitzens oder Liegens sind kein ausreichender Grund für einen Hausverweis.

⁴⁴ Hecker, Die Regelung des Aufenthalts, 34 ff., 47 ff.

1.3. Rauchverbot

Das erst zukünftig in den Bahnhöfen geplante generelle Rauchverbot ist rechtlich kaum angreifbar. Der BGH hat bereits 1980 in einer Grundsatzentscheidung das bei der Einführung ebenfalls umstrittene Rauchverbot in der Berliner U-Bahn für **eindeutig zulässig erklärt**⁴⁵. Die Sachlage in den Bahnhöfen stellt sich letztlich nicht anders dar als in dem vom BGH entschiedenen Fall der Berliner U-Bahn (dazu bereits unter II 4.4).

Das Rauchverbot war nach der Entscheidung des BGH durch die Verschmutzung und die erheblichen Kosten, die bei der notwendigen Gleisreinigung auftreten, gerechtfertigt. Auf Grund dieser gewichtigen Belange ist nach Auffassung des BGH die Beschränkung des Grundrechts der allgemeinen Handlungsfreiheit von Rauchern zulässig. Die Frage der Beeinträchtigung anderer Personen durch das Rauchen, die in zumindest in den räumlich offenen Bahnhofshallen praktisch nicht gegeben ist, spielte in der Entscheidung des BGH keinerlei Rolle.

Auch der DB AG geht es aktuell bei der Einführung des allgemeinen Rauchverbots maßgeblich um den Verschmutzungs- und Kostenaspekt. Der Schutz Dritter wird zur Begründung teilweise ebenfalls angeführt, ihm kommt aber angesichts der räumlichen Verhältnisse der Bahnhöfe nur bedingt Bedeutung zu⁴⁶. Sicherheitsaspekte bilden ebenfalls keine Grundlage für das künftige generelle Rauchverbot. Der Sicherheitsaspekt ist allein im Hinblick auf die bereits vorhandenen Rauchverbote in unterirdischen Bahnanlagen tragfähig, wo ein Rauchverbot bereits seit langem besteht.

1.4. Bettelverbot

Nach der Hausordnung der Deutschen Bahn besteht ein generelles Bettelverbot (Nr. 5). Generelle Bettelverbote sind nach der h.M. in Rechtsprechung und Literatur im innerstädtischen öffentlichen Verkehrsraum, vor allem Fußgängerbereichen, **eindeutig unzulässig**⁴⁷. Die gegenteilige Auffassung wird nur noch ganz vereinzelt in Literatur und Rechtsprechung vertreten. Aus diesem Grund beschränken sich in der neueren kommunalen Praxis Bettelverbote verstärkt auf das Verbot „aggressiven“ Bettelns. Die Verbotsregelung bei der Deutschen Bahn ist demgegenüber an dem strengeren Modell eines generellen Bettelverbots ausgerichtet.

Den Schwerpunkt der eigentlichen praktischen Zielrichtung des Bettelverbots in den Bahnhöfen bildet das „**aggressive**“ Betteln. Teilweise stehen Bettelverbote in den Bahnhöfen auch im Zusammenhang mit dem Vorgehen gegen organisiertem Taschendiebstahl. Zwar besteht in den Bahnhöfen eine derartige Problematik⁴⁸, der hier speziell aktive Täterkreis läßt sich allerdings durch Bettelverbote kaum abschrecken. Auf der anderen Seite geht von relevanten Teilen der vom allgemeinen Bettelverbot Betroffenen keine Gefahr des Taschendiebstahls aus.

Vor diesem Hintergrund wäre auch bei der DB AG eine differenziertere Regelung und Praxis zum Betteln sinnvoll⁴⁹. Auf Grund der besonderen rechtlichen Stellung der Bahnhöfe bewegt sich aber auch ein allgemeines Bettelverbot noch im Rahmen der zulässigen Ausübung des Hausrechts seitens der DB AG.

1.5. Verbot übermäßigen Alkoholkonsums

Die Hausordnung der DB AG verbietet nicht den Alkoholkonsum an sich, sondern nur übermäßigen Alkoholkonsum (Nr. 9). Die Hausordnung der DB AG sieht dabei keine ausdrückli-

⁴⁵ BGHZ 79, 111.

⁴⁶ Bei näherer Prüfung dieser Frage wäre zu klären, wie weit der Schutz von Nichtraucherern in den gastronomischen Betrieben gewährleistet wird.

⁴⁷ VGH Mannheim, Beschluß v. 05.7. 1998 - 1 S 2630/97; Hecker, Die Regelung des Aufenthalts, 12 ff., 44 ff.

⁴⁸ Zur Sicherheitslage in den Bahnhöfen betreffend Handgepäck-, Taschen- und Trickdiebstähle und die Methoden der Täter, Kessow, 47 f.

⁴⁹ Mit der „neuen Bahn“ hat auch eine neue Form der Ansprache der Bahnhofsutzer Einzug in die Bahnhöfe gehalten. Die sich regelmäßig in Gruppen von mehreren Personen an die Bahnhofsutzer wendenden Mitarbeiter von Kreditkartenunternehmen erfüllen bei ihrem Auftreten sehr häufig alle Merkmale, die herkömmlich unter dem Begriff belästigendes/aggressives Betteln diskutiert werden. Die Zulassung derartiger Formen der Ansprache der Bahnhofsutzer bei gleichzeitiger Verdrängung herkömmlichen Bettelns bringt den aktuellen Veränderungsprozess in den Bahnhöfen prägnant zum Ausdruck.

che Beschränkung des Alkoholkonsums auf die sich in den Bahnhöfen befindenden Gaststätten vor. Die Regelung in der Hausordnung der DB AG zum Alkoholkonsum ist **differenziert** formuliert. Hier erfolgte auch eine Neuformulierung in der aktuellen Neufassung der Hausordnung. Während die alte Hausordnung noch das Verbot des gewohnheitsmäßigen Alkoholkonsums enthielt, wurde in der neuen Hausordnung auf das Verbot übermäßigen Alkoholkonsums umgestellt.

Mit dieser Neuformulierung hat die DB AG bezogen auf die Frage des Alkoholkonsums begrifflich eine sinnvolle Bereinigung der Hausordnung vorgenommen, die bei dem zuvor behandelten Verbot des Herumlungerns noch nicht erfolgt ist. Das Verbot übermäßigen Alkoholkonsums in der Hausordnung der DB AG unterscheidet sich auch von den überzogenen Formulierungen in einzelnen kommunalen Satzungen und Verordnungen, die ein generelles Alkoholkonsumverbot außerhalb zugelassener Ausschankbetriebe vorsehen. Diese pauschalen Verbote sind allerdings in der neueren Rechtsprechung für **eindeutig unzulässig** erklärt worden⁵⁰.

Auch das Verbot übermäßigen Alkoholkonsums wirft allerdings einzelne Fragen auf. Im Zusammenhang mit kommunalen Verordnungen hat diese Formulierung unter dem Gesichtspunkt der hinreichenden Bestimmtheit bereits die Rechtsprechung beschäftigt. In der Anwendungspraxis treten beim Begriff des übermäßigen Alkoholkonsums zwangsläufig **Auslegungsprobleme** auf⁵¹. Neben den allgemeinen rechtlichen Fragen kommt es auf die konkrete Anwendungspraxis an. Bei **niederschwelliger und gezielt selektiver Anwendung** gegenüber bestimmten Personen und Personengruppen kann gestützt auf das Verbot übermäßigen Alkoholkonsums die Allgemein zugänglichkeit der Bahnhöfe deutlich reduziert werden. Wird das Verbot übermäßigen Alkoholkonsums dagegen nur im Zusammenhang mit konkreten Beeinträchtigungen gegenüber anderen Bahnstutzern oder einer Verschmutzung zur Anwendung gebracht, kann eine bedenkenfreie Anwendungspraxis vorliegen. Hier ist die konkrete Anwendungspraxis entscheidend.

1.6. Drogenhandel und Drogenkonsum

Das Verbot des Handelns und des Konsums mit verbotenen Drogen und Betäubungsmitteln kann rechtlich nicht beanstandet werden. Die DB AG kann im Rahmen ihrer Gestaltungsspielräume gegen eine „Drogenszene“ im Sinne von Personen, die mit Drogen und Betäubungsmitteln handeln oder sie konsumieren, mit Mitteln des Hausrechts vorgehen. Die bei **Aufenthaltsverboten** gegenüber der Drogenszene im allgemeinen öffentlichen Raum teilweise bestehenden rechtlichen Bedenken⁵² sind auf die Bahnhöfe nicht allgemein übertragbar. Denn im allgemeinen öffentlichen Raum ergehende Aufenthaltsverbote werfen besondere Rechtsfragen auf, die sich aus den hier geltenden speziellen rechtlichen Voraussetzungen ergeben.

Die DB AG hat in intensivem Umfang Maßnahmen gegen die „Drogenszenen“ durchgeführt. Die in weitem Umfang erfolgte Vertreibung der „Drogenszene“ aus den Bahnhöfen wird als wesentlicher Erfolg der neueren Sicherheitskonzeptionen und der verstärkten Überwachung angesehen. Der Tatbestand, dass bloße Verdrängungsstrategien gegenüber der „Drogenszene“ keinen Beitrag zur positiven Lösung der sich hier stellenden Probleme darstellen, kann die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der DB AG allerdings nicht in Frage stellen.

Auch für Angehörige der „Drogenszene“ muss allerdings auch nach Verhängung eines Hausverbots eine Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel möglich sein. Bei dieser Frage ist allerdings häufig eine restriktive Handhabung feststellbar, die auch bezogen auf andere Verkehrsträger praktiziert wird⁵³. Die „offene Drogenszene“ in den Bahnhofsbereichen ist im übrigen ein Schwerpunkt der speziellen polizeilichen Tätigkeit des BGS⁵⁴. Die Zulässigkeit

⁵⁰ OLG Saarbrücken, NJW 1998, 51 m.w.N.

⁵¹ Das OVG Schleswig-Holstein hat die Zulassung des Konsums „geringer Mengen Alkohols“ und des Verbots eines weitergehenden Alkoholkonsums in einer kommunalen Satzung für nicht hinreichend rechtsstaatlich bestimmt beurteilt, Beschluß vom 16. Juni 1999 - Az. 4 K 2/99.

⁵² Eingehender Überblick zum aktuellen Stand der rechtlichen Debatte bei Merten, Die Polizei, 1/2002, 18 ff.; Hecker, Die Regelung des Aufenthalts, 49 ff.

⁵³ OVG Bremen, NVwZ 1999, 314: Aufenthaltsverbot in Teilen des innerstädtischen Raums einschließlich des Verbots des Durchquerens der Verbotszone mit öffentlichen oder privaten Verkehrsmitteln.

⁵⁴ Kessow, 46, mit Einzelheiten auch zur Frage der Abgrenzung der Zuständigkeiten von BGS und Landespolizei.

von Maßnahmen des BGS und der Landespolizei gegenüber der „Drogenszene“ ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens.

1.7. Verkauf von Obdachlosenzeitungen

Der Verkauf von Obdachlosenzeitungen ist nach der Hausordnung der DB AG genehmigungspflichtig, soweit er dem Verkauf von Waren (Nr. 3) zugeordnet wird. Auch wenn sich der Vertrieb von Obdachlosenzeitungen im Einzelfall als Mischform aus der Verteilung einer Publikation und einer Sammlung darstellt, ist nach der Hausordnung der DB AG (Nr. 1 und 6) eine Genehmigungspflicht gegeben. Denn die Hausordnung der DB AG unterwirft **jegliche gewerbliche, karitative und politische Betätigung** im Sinne der Bestimmungen der Hausordnung einer Genehmigungspflicht.

Eine derart weitgehende Genehmigungspflicht ist im allgemeinen öffentlichen Raum nicht zulässig. Hier ist in weitem Umfang eine „kommunikative“ Nutzung erlaubnisfrei zulässig⁵⁵. Insbesondere das Verteilen von Flugblättern muss zumindest im Bereich innerstädtischer Fussgängerbereiche **erlaubnisfrei** zugelassen werden⁵⁶. Auch Demonstrationen sind grundsätzlich erlaubnisfrei zulässig. Der Verkauf von Waren (gewerbliche Nutzung) und die Nutzung des Straßenraums durch die Aufstellung von Gegenständen können einer Erlaubnisspflicht nach den Straßengesetzen unterworfen werden⁵⁷.

Die weitergehenden Regelungen bei der DB AG sind auf Grund der besonderen rechtlichen Stellung der Bahnhöfe grundsätzlich rechtlich zulässig. Die DB AG kann auch den Verkauf von Obdachlosenzeitungen und karitative Sammlungen einer Genehmigungspflicht unterwerfen. Ob dies generell auch für das Verteilen von Flugblättern und Demonstrationen gilt, ist nicht ganz eindeutig⁵⁸. Diese Frage bedarf im Rahmen dieser Untersuchung keiner näheren Behandlung. Die Genehmigungspflicht betreffend den Verkauf von **Obdachlosenzeitungen** hat zur Folge, dass ohne vorliegende Genehmigung der Verkauf von Obdachlosenzeitungen in den Bahnhöfen (und Zügen) verboten ist. Die Erteilung einer Genehmigung kann rechtlich nicht erzwungen werden. Ein Verkauf kann nur in Abstimmung mit der DB AG erfolgen, wie es auch bei anderen Verkehrsträgern erforderlich ist.

Kommt keine Abstimmung mit der DB AG betreffend den Verkauf von Obdachlosenzeitungen oder das Verteilen von Flugblättern in den Bahnhöfen zustande, ist eine Verlagerung des Verkaufs an die Eingangsbereiche zu den Bahnhöfen möglich, soweit diese dem allgemeinen öffentlichen Raum zuzuordnen sind. Ist der Bahnhofsvorplatz Teil des allgemeinen öffentlichen Raums, ist ein erlaubnisfreies Verteilen von Flugblättern möglich⁵⁹. Soweit der Verkauf von Obdachlosenzeitungen nicht als erlaubnisfreier Gemeingebrauch, sondern als erlaubnispflichtige Sondernutzung eingestuft wird⁶⁰, wird die Erlaubnis regelmäßig von den Kommunen erteilt. Die DB AG plant generell - auch als Reaktion auf die aktuelle Diskussion - eine verstärkte Förderung von Selbsthilfeprojekten. Hier bestehen Chancen auch für den Vertrieb von Obdachlosenzeitungen.

⁵⁵ Zu den Fallgruppen näher Steiner, Rn 130 ff.

⁵⁶ BVerfG, NVwZ 1992, 53.

⁵⁷ Steiner Rn 131; Pappermann/Andriske, 66 ff.

⁵⁸ Zur Frage von Demonstrationen ablehnend Kunz, BayVBl. 1983, 427 m.w.N.; Schönke-Schröder, § 123 Rn 33.

⁵⁹ Vgl. OLG Karlsruhe, Beschluss v. 7.7.1977 - 3 Ss (B) 2/77 zur Frage der Verfolgung des Verteilens von Flugblättern als Ordnungswidrigkeit nach der EBO auf dem Bahnhofsvorplatz.

⁶⁰ Beim Verkauf von Waren liegt in der Regel eine erlaubnispflichtige Nutzung vor, beim Verkauf von Zeitungen ist die Lage umstritten, Nachweise bei Steiner, Rn 131.

2. Zusammenfassende Beurteilung:

Die Hausordnung der DB AG enthält einige Verbotsbestimmungen, bei denen teilweise rechtliche Bedenken bestehen. Dies gilt insbesondere für das Verbot des Herumlungerns. Die Hauptprobleme betreffen allerdings die Anwendungspraxis. Mit den Bestimmungen der Hausordnung der DB AG können je nach Anwendungspraxis in weitem Umfang missliebige Personen aus den Bahnhöfen ferngehalten oder vertrieben werden. Selbst bei einer sehr extensiven Auslegung der Hausordnung der DB ist es aber nur begrenzt möglich, missliebige Personen allein wegen ihres Aufenthalts im Bahnhof zu vertreiben.

Wie die Hausordnung zur Anwendung kommt, hängt maßgeblich von der Schulung der mit der Anwendung der Hausordnung befassten Personen ab. Wird bei der Anwendung der Hausordnung die grundsätzliche Allgemeinzugänglichkeit der Bahnhöfe zugrunde gelegt, und bei Einzelmaßnahmen der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** beachtet, werden rechtliche Bedenken nur in Einzelfällen auftreten. Kommt die Hausordnung dagegen als flexibler Handlungsrahmen bereits beim bloßen Aufenthalt und nur vereinzelt und geringfügigen Verstößen einzelner Personen und Personengruppen in massiver Weise zur Anwendung, bestehen rechtlich nachhaltige Einwände.

Die Frage der Anwendungspraxis entzieht sich in weitem Umfang einer rechtlichen Prüfung. Die genauen Einzelheiten der Anwendungspraxis der Hausordnung der DB AG werden nur bedingt öffentlich bekannt. Dazu kommen die in derartigen Fällen immer auftretenden Streitfragen über den genauen Hintergrund und Tatbestand einzelner Vorfälle, die oft nur schwer zu ermitteln sind, da häufig unterschiedliche Aussagen seitens Betroffener und der für die Durchsetzung des Hausrechts zuständigen Personen vorliegen. Die **Beweislage** wird für Betroffene in kritischen Fällen regelmäßig schwierig sein, da ihrer Darstellung als Einzelperson in der Regel die Aussagen der Dreiergruppen der Mitarbeiter der Bahnsicherungsgesellschaft (BSG) entgegenstehen.

So wie die DB AG von einer dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragenden Praxis ausgehen wird, kritisieren Betroffene häufig eine äußerst niederschwellige Anwendung der Hausordnung. In speziellen Fällen kann gerichtlicher **Rechtsschutz** ein adäquates Mittel zur exemplarischen Klärung von Streitfällen sein. Allgemein ist vorrangig ein **Dialog** mit der DB AG sinnvoll, in dem die allgemeine Anwendungspraxis der Hausordnung und die dazu bestehenden unterschiedlichen Auffassungen aufgearbeitet werden. Zur Vorbereitung dieses Dialogs und einer langfristigen Auseinandersetzung mit der Entwicklung der Bahnhöfe ist der Aufbau einer **Dokumentation** anzustreben, in der typische Einzelfälle und die Gesamtentwicklung in den einzelnen Bahnhöfen durch örtliche Initiativen zusammengetragen werden. Erst in diesem kritischen Dialog mit der DB AG zur konkreten Entwicklung in den einzelnen Bahnhöfen können die entscheidenden praktischen Problempunkte näher beleuchtet werden, die sich einer juristischen Analyse der Hausordnung entziehen

IV. Hausverbot und weitere Sanktionen

1. Hausverweis und Hausverbot

1.1. Gestützt auf das Hausrecht werden in den Bahnhöfen der Bahn-AG kurzfristige Bahnhofsverweise oder längerfristige Bahnhofsverbote ausgesprochen. Zur Ausübung des Hausrechts sind auf den Bahnanlagen berechtigt: Die Leiter der Dienststellen der DB AG und deren Vertreter, in den Zügen die Zugführer sowie Mitarbeiter der **Bahn Schutz & Service GmbH (BSG)**, teilweise auch der **Bundesgrenzschutz (BGS)**. Auf Grund von Vereinbarungen wurde teilweise dem BGS die Wahrnehmung des Hausrechts in den Bahnhöfen übertragen⁶¹. In der neueren Entwicklung geht die Wahrnehmung des Hausrechts verstärkt auf die Mitarbeiter der BSG über.

Eigene **bahnpolizeiliche** Zuständigkeiten besitzt die Bahn nicht mehr. Im Zuge der Bahnreform ist die bahnpolizeiliche Zuständigkeit auf den BGS übergegangen. Der BGS ist neben der präventiven Gefahrenabwehr in weitem Umfang für die Strafverfolgung sowie für die

⁶¹ Fischer, BGG, § 3 Rn 13; Kessow, 81.

Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zuständig⁶². Soweit spezielle Zwangsmaßnahmen gegenüber Personen wahrzunehmen sind, ist allein der BGS zur Durchführung dieser Maßnahmen befugt.

In Fragen des privaten Hausrechts wird der BGS im Rahmen seiner polizeilichen Befugnisse wie bei sonstigen privaten Rechten nur tätig, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist, und ohne bahnpolizeiliche Hilfe die Verwirklichung des privaten Hausrechts der DB AG vereitelt oder wesentlich erschwert würde (§ 1 IV BGS). Hier kommen insbesondere **die Identitätsfeststellung**, in besonderen Fällen auch weitergehende Maßnahmen in Betracht⁶³. Im übrigen wird der BGS im Rahmen der Strafverfolgung tätig, wenn ein bestehendes Hausverbot in den Bahnhöfen missachtet wird.

1.2. Hausverbote sollen nach den internen Regelungen der Bahn in der Regel nur dann ausgesprochen, wenn einzelne Hausverweisungen zu keinem Erfolg geführt haben. Mit dem **Hausverbot** wird den davon Betroffenen untersagt, den Bahnhof insgesamt oder einzelne Teile davon für eine bestimmte Zeit zu betreten. Die zeitliche Länge der Hausverbote sollte in der Vergangenheit mindestens 3 Monate und höchstens 3 Jahre betragen⁶⁴. Hausverbote werden in Schriftform erteilt. Die Betroffenen werden daraufhin gewiesen, dass sie sich bei Nichtbeachtung eines Bahnverweises oder eines Bahnverbotes des Hausfriedensbruchs (§ 123 StGB) schuldig machen.

Generell galt bereits unter der früheren Bahnverwaltung gemäß den internen Regelungen, dass von den Mitteln des Hausverweises und des Hausverbots nur Gebrauch gemacht werden soll, wenn andere Maßnahmen nicht zum Erfolg führen⁶⁵. Vergleichbar dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Verwaltungsrecht sollen hausrechtliche Maßnahmen mit Fingerspitzengefühl umgesetzt werden. Ob dies in jedem Einzelfall beachtet wird, ist eine andere Frage, die sich bei der praktischen Anwendung der Hausordnung entscheidet.

1.3. Das Hausverbot gilt nicht, soweit der Aufenthalt in den Bahnanlagen zu Reisezwecken erforderlich ist. Auch bei einem bestehenden Hausverbot darf der Bahnhof nach den Regelungen der Bahn und der Rechtsprechung zu **Reisezwecken** aufgesucht werden. Die gesetzlichen Regelungen zwingen die Bahn dazu, ungeachtet eines Hausverbots einen derartigen Zugang zu Reisezwecken zu gewährleisten⁶⁶. Ein Ausschluss von der Nutzung der Bahnhöfe auch zu Reisezwecken kommt nur unter Beachtung der Bestimmungen der EVO in besonderen Einzelfällen in Betracht⁶⁷.

Ob der Aufenthalt im Bahnhof zu einem Reisezweck erforderlich ist, wird grundsätzlich nicht von der Bahn, sondern von den **Bahnhofsnutzern** bestimmt. In diesem Zusammenhang treten zwangsläufig Streitfälle auf. Die Frage, ob der Aufenthalt einzelner Personen im Bahnhof, gegen die ein Hausverbot ausgesprochen wurde, durch einen Reisezweck gedeckt ist, hat bereits mehrfach die Rechtsprechung beschäftigt.

Seitens der Bahn wird in dieser Frage typischerweise ein **enger Maßstab** angelegt, nach dem nur ein mehr oder weniger **unmittelbares Aufsuchen** der Verkehrsmittel zulässig ist. Die Rechtsprechung beurteilt diese Frage differenzierter. Das OLG Köln⁶⁸ betont in einer neueren Entscheidung, dass bei einem bestehenden Hausverbot auch die allgemeinen Einrichtungen des Bahnhofs in angemessenem Umfang genutzt werden dürfen, wenn ein Reisezweck besteht. Das AG ging in diesem Fall davon aus, dass der Bahnhof erst kurz vor der Abfahrt des Verkehrsmittels betreten werden darf, und das Verkehrsmittel sodann ohne jeden Umweg und Aufenthalt aufgesucht werden muss. Dem hat das OLG Köln mit folgender Begründung widersprochen:

„Vielmehr muß es auch einem Reisewilligen, der ansonsten ein Bahnverbot zu beachten hat, gestattet sein, sich - wie jeder andere Reisende - angemessene Zeit vor der Abfahrt des Zuges im Bahnhof einzufinden und dort die Wartezeit an einer beliebigen, dem Publikum zugänglichen Stelle zu verbringen, wobei im Rahmen des Üblichen die Einrichtungen des

⁶² Einzelheiten Kessow, 77 ff.; Fischer, § 3 Rn 19 ff.

⁶³ Kessow, 81.

⁶⁴ Fischer, BGS, § 3 Rn 13; zur Entwicklung und den Zahlen der Hausverbote Anfang der 80er Jahre Kunz, BayVBl. 1983, 426.

⁶⁵ Kunz, BayVBl. 1983, 426.

⁶⁶ Fischer, Rn 13; Goltermann, § 5 Anm 4 a cc; Kunz, BayVBl. 1983, 426.

⁶⁷ OLG Celle, VRS 29, 20 m.w.N.; Goltermann, § 8, Anm 3 a; Finger § 8, Anm 3.

⁶⁸ OLG Köln, VRS 90/96, 115/116.

Bahnhofs - so etwa Toiletten, Ladengeschäfte, die Reiseproviant oder -lektüre feilbieten, oder Gaststätten - benutzt werden dürfen⁶⁹.

Die **angemessene Reisezeit** bestimmt sich nach den Umständen des Einzelfalls. Das OLG Köln betont, dass jedenfalls der vom Angeklagten unwiderlegt genannte Zeitraum des Aufenthalts im Bahnhof von etwa 15 Minuten in der Regel nicht als unangemessen bezeichnet werden kann. Bahnpolizeiliche Feststellungen, der Betroffene habe sich „einige Zeit“ unzulässig im Bahnhof aufgehalten (so auch im Fall des OLG Köln), bilden regelmäßig keine ausreichende Grundlage für die Verneinung eines Reisezwecks.

1.4. Insbesondere der Besitz einer Dauerkarte beim Betreten des Bahnhofs und die Benennung einer Zugverbindung in angemessener Wartezeit auf Befragen sind im Regelfall ausreichend, um einen **berechtigten Reisezweck** auch beim Vorliegen eines Hausverbots nachzuweisen⁷⁰. Der Besitz einer Fahrkarte ist aber nicht zwingend erforderlich, um einen berechtigten Reisezweck nachzuweisen. Die gemäß dem AEG und der EVO bestehende Beförderungspflicht der Bahn schließt ein Zugangsrecht zu den Bahnhöfen im Rahmen bereits bestehender Vertragsbeziehungen, aber auch gegenüber potentiellen Kunden mit ein⁷¹. Ist eine Fahrkarte noch zu erwerben, so kann dies - einschließlich des Studierens des Fahrplans - in angemessener Zeit erfolgen. Wer sich allerdings nur beim Erscheinen von Aufsichtspersonal am Schalter anstellt, sich anschließend wieder entfernt, und im Bahnhof verweilt, gibt - vor allem beim wiederholten Vorgängen dieser Art - zu erkennen, dass ein konkreter Reisezweck mit dem Aufenthalt möglicherweise nicht verbunden ist. Ein lediglich vorgespielter Reisezweck ist somit nicht ausreichend, wie es das OLG Köln ausdrücklich in seiner Entscheidung betont.

Allgemein sind beim Ausschluss von Reisenden von der Beförderung, d.h. auch der Nutzung der Bahnhöfe, das Willkürverbot und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten⁷².

2. Anzeigen wegen Hausfriedensbruch

2.1. Bei Verstößen gegen ein Hausverbot kann eine Anzeige wegen Hausfriedensbruch (§ 123 StGB) ergehen. Zuständig für die Verfolgung von einzelnen Straftaten, insbesondere auch dem Hausfriedensbruch, ist auf Bahnanlagen der BGS (§ 3 BGS⁷³)⁷³. Der BGS ist im übrigen auch für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten auf den Bahnanlagen zuständig⁷⁴.

2.2. In der Vergangenheit hat sich die strafgerichtliche Rechtsprechung bereits in mehreren Fällen mit der Anwendung des § 123 StGB im Zusammenhang mit dem Betreten und dem Aufenthalt in Bahnhöfen trotz einem zuvor ergangenen Bahnhofsverbot befasst. Diese strafgerichtliche Rechtsprechung musste sich in diesem Zusammenhang auch mit der grundsätzlichen Frage auseinandersetzen, welcher rechtliche Status den Bahnhöfen zukommt. § 123 I StGB: Wer in die Wohnung, in die Geschäftsräume oder in das befriedete Besitztum eines anderen oder in abgeschlossene Räume, welche zum öffentlichen Dienst oder zum öffentlichen Verkehr bestimmt sind, widerrechtlich eindringt, oder wer, wenn er ohne Befugnis darin verweilt, auf Aufforderung des Berechtigten sich nicht entfernt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

Bei den Bahnhöfen handelt es sich um für Reisezwecke gewidmete abgeschlossene Räume zum öffentlichen Verkehr im Sinne des § 123 StGB. In dem Rahmen, in dem die Bahn ein Hausrecht besitzt, kann sie ein Bahnhofsverbot erteilen. Mit der Erteilung des Bahnhofsverbots **endet die Berechtigung zum weiteren Aufenthalt** im Bahnhof. Wer sich weiterhin im Bahnhof aufhält, ohne einen Reisezweck zu verfolgen, gerät in den Anwendungsbereich des **§ 123 StGB**. Bei Bahnhöfen, Wartesälen sowie den Fahrzeugen des Bahnbetriebs handelt es sich um abgeschlossene Räume im Sinne des § 123 StGB, die zum öffentlichen Verkehr

⁶⁹ Ebd., 117.

⁷⁰ Ebd., 118.

⁷¹ Goltermann, § 5 Anm 4 a cc.

⁷² Goltermann, § 8 Anm 3 c.

⁷³ Fischer, BGS⁷³, § 3 Rn 19.

⁷⁴ § 53 Abs. 1 Satz 1 OwiG i.V. mit §§ 3, 13 Abs. 1 bis 3 BGS⁷³. Die Bahnpolizeiamter des BGS sind gemäß § 36 Abs. 1 Nr. 1 OwiG i.V. mit § 64 b Abs. 3 EBO zuständige Verwaltungsbehörde. Gemäß § 56 Abs. 1 OwiG i.V. mit §§ 3, 13 Abs. 4 BGS⁷³ sind die Beamten des BGS - Bahnpolizei - ermächtigt, bei geringfügigen Ordnungsverstößen nach der EBO zu verwarnen und Verwarnungsgelder zu erheben.

bestimmt sind⁷⁵. Der Hauptanwendungsfall des § 123 StGB betrifft die erste Alternative des unzulässigen Eindringens. Personen, denen gegenüber ein Hausverweis oder ein Hausverbot ergangen ist, dringen gegen den Willen des Berechtigten, und damit widerrechtlich in den Bahnhof ein, und erfüllen insoweit die Tatbestandsvoraussetzungen des § 123 StGB⁷⁶.

2.3. Voraussetzung für eine Verurteilung gemäß § 123 StGB ist allerdings, dass das ergangene Hausverbot überhaupt zulässig war. Soweit ein ausreichender sachlicher Grund gegeben war, und gegen die Verbotsnorm keine grundsätzlichen rechtlichen Einwände zu erheben sind, können Hausverweise und Hausverbote im Einzelfall ergehen. Insbesondere Bahnhofsverweise und Bahnhofsverbote, die allein am Tatbestand des längeren Aufenthalts im Bahnhof anknüpfen, sind aber - wie dargelegt - rechtlich nicht haltbar. Hier fehlt dann auch eine rechtliche Grundlage für die Beschränkung des Aufenthalts.

Die Strafgerichtsbarkeit muss in einem Verfahren wegen Hausfriedensbruch als **Vorfrage** zunächst prüfen, ob das Hausverbot zu Recht ergangen ist. Für die rechtliche Auseinandersetzung mit Hausverboten kommt deshalb der strafgerichtlichen Praxis eine wichtige Bedeutung zu. Die vorliegenden gerichtlichen Entscheidungen zum Umfang der Zulässigkeit von Maßnahmen des Hausrechts seitens der Bahn sind alle im Rahmen der Anwendung des § 123 StGB ergangen. Die Amtsgerichte haben in der Vergangenheit teilweise bei der Anwendung des § 123 StGB auf die erforderliche Vorprüfung verzichtet. Das Fehlen dieser erforderlichen Vorprüfung hat in mehreren Fällen dazu geführt, dass Obergerichte einzelne Entscheidungen aufgehoben haben⁷⁷.

Die Bedeutung der Strafgerichte für die Überprüfung der rechtlichen Zulässigkeit von Hausverboten beruht allgemein darauf, dass Hausverbote seitens der DB AG auf privatrechtlicher Grundlage ergehen. Bereits Hausverbote unter der früheren Bahnverwaltung besaßen nicht den Rechtscharakter von hoheitlichen Verwaltungsakten. Somit ist auch kein Widerspruch gegen das Hausverbot möglich, und keine Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gegeben. Das Hausverbot wird sofort rechtswirksam. Beim Verstoß gegen das Hausverbot kann unmittelbar nach Aussprache des Hausverbots eine Anzeige gemäß § 123 StGB ergehen. Der Strafrichter ist somit die eigentliche Rechtsschutzinstanz bei Hausverboten⁷⁸.

3. Ordnungswidrigkeiten

Gemäß § 62 I der Eisenbahnbetriebsordnung (EBO) dürfen Bahnhöfe und Fahrzeuge von Personen, die nicht amtlich befugt sind, nur insoweit betreten oder benutzt werden, als sie dem allgemeinen Verkehr dienen oder ein besonderes Nutzungsverhältnis dazu berechtigt. Wer ohne eine amtliche Befugnis eine Bahnanlage oder ein Fahrzeug insoweit betritt oder benutzt, als sie nicht dem allgemeinen Verkehrsgebrauch dient oder kein besonderes Nutzungsverhältnis dazu berechtigt, handelt ordnungswidrig (§ 64 b II Nr. 1 EBO). Als Ordnungswidrigkeit können insbesondere auch Verstöße gegen die Genehmigungspflicht des Verteilens von Flugblättern und den Verkauf von Waren verfolgt werden. Der Verkauf von Obdachlosenzeitungen ohne Genehmigung kann als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden, wie dies auch beim Verteilen der Flugblätter der Fall ist⁷⁹. Zuständig sind die Bahnpolizeiämter gemäß § 64 b III EBO.

Im Einzelfall kommt hier auch eine Anzeige wegen Hausfriedensbruch in Betracht. Dabei ist allerdings zu beachten, dass § 123 StGB ein Eindringen gegen den Willen des Hausrechtinhabers zur Voraussetzung hat. Der bloße Tatbestand der Begehung einer widerrechtlichen Handlung im Bahnhof begründet noch nicht die Voraussetzungen des § 123 StGB, wenn der Betroffene sich beim Betreten des Bahnhofs im Rahmen des generell Erlaubten bewegt⁸⁰. Praktisch bedeutet dies, dass ein Bahnhofsverweis oder Bahnhofsverbot zuvor ergangen sein muss.

⁷⁵ Schönke-Schröder, § 123 Rn 9.

⁷⁶ Ebd., Rn 11.

⁷⁷ OLG Köln, VRS 90/96, 115/116.

⁷⁸ Kunz, BayVBl. 1983, 427.

⁷⁹ Vgl. OLG Karlsruhe, Beschluss v. 7.7.1977 - 3 Ss (B) 2/77 zur Frage der Verfolgung des Verteilens von Flugblättern als Ordnungswidrigkeit; OLG Oldenburg, NJW 1973, 291.

⁸⁰ Kunz, BayVBl. 1983, 427; Schönke-Schröder, § 123 Rn 11 ff.

4. Zusammenstellung ausgewählter strafgerichtlicher Rechtsprechung zu § 123 StGB

4.1. OLG Bremen, Urteil vom 28.2.1962⁸¹: Die Angeklagte hielt sich trotz Bahnverbots in der Nacht im Wartesaal auf, um im Warmen des Anbrechens des Morgens zu erwarten. Nach der Entdeckung durch Bahnbedienstete wurde sie aus dem Bahnhof hinausgewiesen, kehrte nach kurzer Zeit zurück, und hielt sich, an den Fahrkartenschalter gestützt, längere Zeit im Bahnhof auf. Das OLG Bremen verwarf die Berufung der Angeklagten gegen die Entscheidung des AG, mit der diese zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden war.

4.2. OLG Celle, Urteil vom 14.01.1965⁸²: Dem Angeklagten war ein Bahnverbots für ein Jahr erteilt worden (mit Ausnahme des Aufenthalts zum Reisezweck). Es lagen bereits zwei Verurteilungen wegen Hausfriedensbruch vor. Der Angeklagte war erneut vom AG zu einer Geldstrafe verurteilt worden. Das OLG hob die Entscheidung des AG auf, und verwies die Sache zurück, da das AG die Rechtmäßigkeit des Hausverbotes nicht überprüft hatte, was nach dem OLG zwingend erforderlich ist. Das AG hatte demgegenüber die Auffassung vertreten, die Erteilung eines Hausverbotes liege in der freien Entscheidung der Deutschen Bundesbahn, die der Strafrichter nicht überprüfen könne. Der Angeklagte besaß in dem zum Hausverbot führenden Fall eine Fahrkarte für einen 2 Stunden später abfahrenden Zug.

4.3. BayOLG, Urteil vom 14.9.1976⁸³: Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen des Hausfriedensbruchs gemäß § 123 StGB beim Aufsuchen der Sozialfürsorgestelle des Deutschen Roten Kreuzes im Bahnhof trotz Hausverbot. Der Fall wurde bereits eingehend behandelt⁸⁴.

4.4. OLG Köln, Beschluß vom 29.12.1994⁸⁵: Aufhebung der Verurteilung wegen Hausfriedensbruch durch das AG wegen Aufenthalt im Bahnhof trotz Hausverbot und fehlendem Reisezweck zu einer Geldstrafe und Zurückverweisung zu neuer Verhandlung und Entscheidung. Nach dem OLG Köln hatte das AG nicht hinreichend aufgeklärt, ob sich der Verurteilte nicht berechtigt zur Verfolgung eines Reisezwecks im Bahnhof aufgehalten hatte. Das OLG Köln betont besonders deutlich die Notwendigkeit der Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Hausverbots durch den Strafrichter und bemißt den Zeitraum eines zulässigen Aufenthalts im Bahnhof zur Verfolgung eines Reisezwecks im Vergleich mit der sonstigen älteren Rechtsprechung relativ weit.

⁸¹ VRS 23, 265.

⁸² VRS 29, 20.

⁸³ NJW 1976, 261.

⁸⁴ Vgl. dazu bereits eingehend II 2.3.

⁸⁵ VRS 90/96, 115.

V. Schlussbemerkung

Im Rahmen ihrer Maßnahmen zur Qualitätssteigerung unternimmt die DB AG verstärkte Anstrengungen in den Bereichen Sicherheit und Sauberkeit. Mit der im April 2001 gestarteten Sauberkeitsoffensive wurde eine Grundreinigung der Bahnhöfe eingeleitet. Mit dieser **Sauberkeitsoffensive** soll die Attraktivität der Bahnhöfe für Reisekunden und Einkäufer in den Ladenzeilen innerhalb der Bahnhöfe gesteigert werden. Mit dieser Aktion setzt die DB AG bereits früher eingeleitete Maßnahmen fort, um die Funktion der Bahnhöfe für die Nutzer zu steigern, und die allgemeine Attraktivität der Bahnhöfe zu erhöhen.

Mit der Neupositionierung der Bahn unter der Regie der DB AG werden zwangsläufig einige neue Akzente gesetzt. Es werden verstärkt neue Kundenkreise angesprochen, die früher nicht zu den typischen Bahnkunden zählten (Geschäftsreisende). Die verstärkte „**Kundenorientierung**“ der DB AG schlägt sich auch in der Gestaltung der Bahnhöfe und dem verstärkten Einsatz von Personal für Reinigung und Sicherheit nieder. Bestimmte Bahnbereiche werden ausschließlich für Reisende (auch getrennt nach 1. und 2. Klasse) reserviert. Diese neue Positionierung der Bahnhöfe und die differenzierten Angebote müssen nicht zu einer völligen Preisgabe der Funktion der Bahnhöfe für die Allgemeinheit führen. Zwar sind einzelne der hier erfolgenden Maßnahmen Gegenstand einer kritischen Debatte unter dem Gesichtspunkt einer **Erosion des Sozialstaats**⁸⁶. Eine Ausdifferenzierung von Angeboten und Nutzungsmöglichkeiten im Rahmen einer verstärkten „Kundenorientierung“ kann auch im Einklang mit sozialstaatlichen Standards erfolgen. Entscheidend ist, ob im Rahmen einer derartigen Ausdifferenzierung eine Nutzungsmöglichkeit für alle Bürger weiter in angemessenem Umfang gewährleistet ist.

Die DB AG bewegt sich aktuell im Rahmen ihrer Neupositionierung offensichtlich an einer entscheidenden **Schnittstelle ihrer Entwicklung**. Sachlich begründete Sauberheitskampagnen, mit denen die seit langem überfällige Verwahrlosung in den Bahnhöfen angegangen wird⁸⁷, und überzogene Maßnahmen, die sich gegen einzelne Personengruppen richten, liegen nahe beieinander. Die hier auftretenden Probleme sind aus der zurückliegenden Debatte über das „**Modell New York**“ und einschlägige Entwicklungen in den Kommunen hinreichend bekannt⁸⁸. Das berechtigte Interesse der DB AG, **subjektiven Sicherheitsbedürfnissen** ihrer Kunden nachzukommen, darf nicht umschlagen in Säuberungskampagnen gegenüber einzelnen missliebigen Personengruppen. Die aktuellen Stellungnahmen der DB AG legen die Annahme nahe, dass bei der DB AG derzeit die Gefahr einer Schiefelage in der Weiterentwicklung der Bahnhöfe besteht.

Eine Dauerdebatte über eine soziale Schiefelage bei der DB AG würde die positive Entwicklung der Neugestaltung der Bahnhöfe deutlich trüben. Hier bestehen wichtige Ansatzpunkte für einen produktiven Dialog mit der DB AG. Auch die DB AG muss ein Interesse daran haben, dass die positive Entwicklung der Bahnhöfe nicht durch derartige Debatte beeinträchtigt wird⁸⁹. Der Frage der **sozialen Verantwortung** kann sich heute kein großes Unternehmen in der gesellschaftlichen Debatte entziehen.

Die besondere soziale Verantwortung der DB AG resultiert aus der speziellen Bedeutung der Bahnhöfe im Zusammenhang mit dem innerstädtischen Raum. Bahnhöfe sind keine Flughäfen vergleichbaren Einrichtungen, sondern besitzen eine **besondere, historisch gewachsene Nutzungstradition** im Zusammenhang mit dem innerstädtischen öffentlichen Raum. Die DB AG sollte diese Nutzungstradition nicht als eine **Altlast** verstehen, die es abzustreifen gilt, sondern sich zu dieser Nutzungstradition bekennen. Zwar ist es zutreffend, dass die Bahnhöfe nicht alle sozialen Probleme der Städte lösen können. Eine derartige Aufgabenzuständigkeit wird aber auch ernsthaft nicht behauptet. Auf der anderen Seite kön-

⁸⁶ Kritisch dazu Ronneberger, Die Erosion des Sozialstaats und der Wandel der Stadt, F.R. 09.02.1998.

⁸⁷ Für diese Verwahrlosung sind nicht irgendwelche „Problemgruppen“ unter den Nutzern verantwortlich, sie ist vielmehr von der alten Bahnverwaltung zu verantworten, die die Bahnhöfe systematisch, teilweise gezielt in den Zustand der Verwahrlosung führte.

⁸⁸ Volkmann, NVwZ 1999, 225 ff.; Dolderer, NVwZ 2001, 130 ff.; Simon, 15 ff.; Hecker, KJ 4/1997, 1 ff.

⁸⁹ Auch einzelne Stimmen bei der DB AG, die die Auffassung vertreten, dass Rechtsgutachten angesichts der Verfügungsgewalt der DB AG über die Bahnhöfe keiner weiteren Beachtung bedürfen (vgl. T.A.Z. v. 22. 02.2002), stoßen hier an ihre Grenzen.

nen die Bahnhöfe auf Grund ihrer besonderen Stellung nicht aus dem innerstädtischen Zusammenhang herausgelöst werden⁹⁰, und besitzen damit auch eine soziale Funktion. Von Politik und Verwaltung ist in dieser Streitfrage nur noch bedingt eine Unterstützung zu erwarten. Mit den Privatisierungen im Bereich herkömmlicher öffentlicher Aufgaben in der Bundesrepublik geht generell eine **Entpolitisierung** einher⁹¹. Die Steuerung seitens der Politik wird zurückgenommen. Zwar verbleibt eine staatliche Gewährleistungspflicht für den Kernbereich der Verkehrsfunktion der Eisenbahn. Bei einer unzulässigen Entwidmung der Bahnanlagen kann das **Eisenbahnbundesamt (EBA)** als zuständige Aufsichtsbehörde für die Verwaltung der Bahnhöfe als Teil der Verkehrsanlagen durch die DB AG angerufen werden⁹². Bezogen auf schleichende Veränderungen des gewachsenen öffentlichen Raums in den Bahnhöfen laufen derartige staatliche Aufsichtsfunktionen aber weitgehend ins Leere. Auch bei den Beeinträchtigungen des Gemeingebrauchs im innerstädtischen Bereich durch rechtlich unzulässige kommunale Regelungen oder Übergriffe privater Unternehmen in den öffentlichen Raum kommt den staatlichen Aufsichtsbehörden (fast) keinerlei Bedeutung zu. Die mit der Privatisierung herkömmlicher öffentlicher Aufgaben verbundene Freisetzung unternehmerischen Handelns und einer neuen „Kunden“orientierung beinhaltet allgemein den **Abschied von der herkömmlichen Bürgerorientierung. Ausgrenzung** ist ein prägendes Element des neuen Modells privatwirtschaftlicher **Kundenorientierung**, wie dies auch bei der Privatisierungsentwicklung im innerstädtischen Raum deutlich zu beobachten ist⁹³. Die Bahn nimmt insoweit im Rahmen der neueren „Säuberungskampagnen“ keineswegs eine Sonderrolle ein.

Auf Grund der relativ weitgehenden Entpolitisierung der Frage der Stellung und Nutzung der Bahnhöfe im Zuge der Privatisierung der Bahn können seitens der Politik nur sehr bedingt Einwände gegenüber der aktuellen Entwicklung erwartet werden. Anlässlich einzelner Auswüchse der Privatisierungsfolgen im allgemeinen öffentlichen Raum und bei der DB AG sind auf der anderen Seite allerdings durchaus auch kritische Stimmen zu verzeichnen. Dies gilt insbesondere für die solche Bereiche, die nach dem gesellschaftlichen Verständnis traditionell dem öffentlichen Raum zugerechnet werden, wie dies bei den Bahnhöfen der Fall ist. Hier bestehen auch Chancen für eine Unterstützung durch kritische Stimmen aus Politik und Kultur.

VI. Zusammenfassung:

Die Bahnhöfe sind keine öffentlichen Räume im Sinne des Straßenrechts. Ein erlaubnisfreier Gemeingebrauch, wie er im Straßenrecht besteht, ist deshalb bei der Nutzung der Bahnhöfe nicht gegeben. Die rechtliche Stellung der Bahnhöfe weist aber eine **deutliche Nähe zu den im Gemeingebrauch stehenden öffentlichen Straßen auf**. Diese Stellung der Bahnhöfe beruht auf den widmungsrechtlichen Vorgaben, nach denen die Bahnhöfe von jedermann für Reisezwecke genutzt werden können und der Öffnung der Bahnhöfe als „Marktplatz“ für das allgemeine Publikum auch jenseits eines Reisezwecks.

1. Aus der rechtlichen Stellung der Bahnhöfe folgt, dass sie für jedermann zugänglich sein müssen. Diese **Allgemein zugänglichkeit** gewährleistet, dass neben der Nutzung der Bahnhöfe für Reisezwecke, dem Einkauf in den Ladengeschäften und dem Besuch gastronomischer Einrichtungen auch ein allgemeiner Aufenthalt in den Bahnhöfen zulässig ist. **Auch wer nicht reist, und nicht konsumiert, darf sich in den Bahnhöfen aufhalten.**
2. Der Aufenthalt in den Bahnhöfen unterliegt den Bestimmungen der **Hausordnung der DB AG**. Die DB AG darf mittels der Hausordnung einzelne **Verhaltensweisen** verbieten, die die **Funktion der Bahnhöfe und andere Nutzer beeinträchtigen**. Die Hausordnung darf aber nicht die Allgemein zugänglichkeit der Bahnhöfe in Frage stellen. Auch bei der

⁹⁰ Aus Sicht des Städtetags dazu die Entschließung zur Entwicklung der Bahnhöfe von 1997, NVwZ 1999, 974

⁹¹ Wolf, 11 f.; Burgi, NVwZ 2001, 601 ff. zu Rechtsfragen der Privatisierung und der Gemeinwohlsicherung im kommunalen Raum.

⁹² Aufsicht des Eisenbahnbundesamtes auf der Grundlage des § 5 VII AEG und des Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (EVVG); dazu Frotscher/Kramer, NVwZ 2001, 25, 28 ff.; Wolf, 49 f.

⁹³ Zum innerstädtischen Bereich Alberts, NVwZ 1997, 46; Krölls, NVwZ 1999, 233; Zu gated-communities in den USA Wehrheim, 108 ff.

praktischen Anwendung der Hausordnung durch Mitarbeiter der Bahnschutzgesellschaft (BSG) und den Bundesgrenzschutz (BGS) muss die Allgemeinzugänglichkeit der Bahnhöfe gewahrt werden.

3. Bezogen auf den Inhalt der Hausordnung der DB AG bestehen erhebliche Bedenken insbesondere betreffend das **Verbot des Herumlungerns**. Diese Regelung ist nicht hinreichend bestimmt. Zudem liegt ihr eine extrem fragwürdige Begrifflichkeit zu Grunde. Das Verbot des Herumlungerns kann die Grundlage für eine niederschwellige Anwendungspraxis darstellen, bei der die Allgemeinzugänglichkeit der Bahnhöfe in Frage gestellt wird. Ob die rechtliche fragwürdige Regelung des Verbots des Herumlungerns tatsächlich für eine Begrenzung der Allgemeinzugänglichkeit der Bahnhöfe genutzt wird, ist allerdings eine Frage der **konkreten Anwendungspraxis**, die auch differenzierter ausfallen kann.
4. Gegenüber den **speziellen Verhaltensverbote** in der Hausordnung der DB AG (wie etwa das Verbot „übermäßigen“ Alkoholkonsums, das Bettelverbot sowie das Verbot des Liegens am Boden) können generelle rechtliche Einwände nur bedingt formuliert werden. Die DB AG besitzt einen **Gestaltungsspielraum** bei der Formulierung ihrer Hausordnung, der etwas weiterreicht als der der Kommunen bei kommunalen Verordnungen und Satzungen. Einzelne Verbotsbestimmungen, die in kommunalen Verordnungen und Satzungen unzulässig sind (wie etwa ein generelles Bettelverbot) sind in der Hausordnung der DB AG rechtlich zulässig. Überwiegend entscheidet es sich erst bei der Anwendung der Verhaltensverbote in der Hausordnung der DB AG im Einzelfall, ob ein **angemessener, verhältnismäßiger Umgang** mit den Regelungen erfolgt (z.B. beim Verbot „übermäßigen“ Alkoholkonsums).
5. Bei Verstößen gegen die Hausordnung kann die DB AG **Hausverweise und Hausverbote** erteilen. Auch bei der Wahrnehmung des privaten Hausrechts ist allerdings - vergleichbar dem öffentlichen Straßenbereich - der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Beruht ein Hausverweis oder ein Hausverbot allerdings auf einer zulässigen Bestimmung der Hausordnung, und wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall beachtet, sind je nach Schwere der Verstöße auch **längerfristige Hausverbote** zulässig. Zahlreiche besonders kritische Fragen, die sich in der aktuellen Diskussion betreffend Aufenthaltsverbote im innerstädtischen öffentlichen Raum stellen (ausreichende gesetzliche Grundlage, Kompetenzen des Landesgesetzgebers usw.), entfallen bei der Beurteilung der Hausordnung der DB AG.
6. Hausverweise und Hausverbote in den Bahnhöfen sind grundsätzlich zulässig, unterliegen im Ergebnis aber **deutlich strengeren Grenzen als im allgemeinen öffentlichen Raum und in sonstigen privaten Ladengeschäften**. In den Bahnhöfen muss im Regelfall rechtlich zwingend selbst dann weiter ein Zugang zur Verfolgung von Reisezwecken gewährleistet werden, wenn ein sachlich gerechtfertigtes Hausverbot ergangen ist. Dies folgt aus den widmungsrechtlichen Vorgaben für die Bahnhöfe.
7. Das Recht auf Zugang zu den Bahnhöfen trotz eines bestehenden Hausverbots zur Verfolgung von Reisezwecken schließt auch das Recht auf einen **allgemeinen Aufenthalt in angemessenem Umfang** mit ein. Da die Frage eines angemessenen Umfangs des Aufenthalts nicht ganz eng ausgelegt werden kann, muss die DB AG letztlich regelmäßig in relativ weitem Umfang auch den Aufenthalt von Personen in den Bahnhöfen zulassen, denen gegenüber ein Hausverbot ergangen ist.
8. Gegenüber Hausverweisen und Hausverboten bestehen **zivilgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeiten**. Im Falle der Verurteilung wegen Hausfriedensbruch gemäß § 123 StGB auf Grund eines Verstoßes gegen ein Hausverbot kommt speziell **strafgerichtlicher Rechtsschutz** in Betracht. Die Strafgerichte müssen im Rahmen des § 123 StGB mitprüfen, ob das ergangene Hausverbot rechtlich zulässig war. In der Vergangenheit wurden seitens der Strafgerichtsbarkeit einzelne seitens der Bahn ergangene Hausverbote als rechtswidrig beurteilt. Bei einer Verschärfung der Anwendung von Hausverboten in den Bahnhöfen wird vor allem der strafgerichtlichen Rechtsprechung in Zukunft eine wichtige Rolle in der rechtlichen Auseinandersetzung zukommen.

9. Gerichtlichem Rechtsschutz kommt eine Bedeutung zu, wenn seitens der DB AG eine Verschärfung der Anwendung der Hausordnung festzustellen ist, bei der die Grenzen rechtlich zulässiger Maßnahmen seitens der DB AG nicht beachtet werden. Daneben ist aber ein **allgemeiner Dialog** mit der DB AG sinnvoll, in dem Streitfragen betreffend die Gesamtentwicklung und einzelne Bahnhöfe aufgearbeitet werden. Die DB AG befindet sich derzeit noch in einem Entwicklungsprozess betreffend die endgültige Positionierung der Bahnhöfe. Die Feinabstimmung zwischen **neuer Marktorientierung** der DB AG und den Ansprüchen gegenüber den **Bahnhöfen als öffentlichen Räumen** für die Allgemeinheit ist noch nicht abgeschlossen. Hier bestehen noch Chancen für einen Dialog. In diesen Dialog sollten neben politischen Entscheidungsträgern auch sonstige Vertreter aus Politik und Kultur miteinbezogen werden.

Literaturverzeichnis

- Alberts, Hans. W. - Freizügigkeit als polizeiliches Problem, NVwZ 1997, 46 ff.
- Arnauld, Andreas von - Grundrechtsfragen im Bereich von Postwesen und Telekommunikation, DÖV 1998, 437 ff.
- Bull, Hans Peter - Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A. 1997
- Burgi, Martin - Kommunales Privatisierungsfolgenrecht: Vergabe, Regulierung und Finanzierung, NVwZ 2001, 601 ff.
- Christensen, Guido - Taschenkontrolle im Supermarkt und Hausverbot, JuS 1996, 873 ff.
- Dolderer, Michael - Verfassungsfragen der „Sicherheit durch Null-Toleranz“, NVwZ 2001, 130 ff.
- Dreier, Horst - GG-Kommentar, Bd. 1 1996.
- Fehn, Karsten - Zuständigkeitsfragen zwischen Bundesgrenzschutz und Landespolizei, Die Polizei 1/2001, 8 ff.
- Hecker, Wolfgang - Die Regelung des Aufenthalts von Personen im öffentlichen Raum, aktualisierte und erweiterte Auflage 1998
- ders. - Rechtsfragen der Aufgabenübertragung auf den Bundesgrenzschutz, NVwZ 1998, 707
- ders. - Aufenthaltsverbote im Recht der Gefahrenabwehr, NVwZ 1999, 261 f.
- ders.- Neue Kriminalpolitik in New York, KJ 4/1997, 1 ff.
- Heesen, Dietrich/Hönle, Jürgen - Gesetz über den Bundesgrenzschutz, 3. A. 2000
- Ipsen, Jörn/Koch, Thorsten - Öffentliches und privates Recht - Abgrenzungsprobleme bei der Benutzung öffentlicher Einrichtungen, JuS 1992, 811 ff.
- Finger, Kommentar zur Eisenbahnverkehrsordnung (Loseblatt), 6. A. Stand 1999
- Fischer/Hitz/Laskowski, Bundesgrenzschutzgesetz, 2. A. 1996
- Goltermann, Kommentar zu Eisenbahnverkehrsordnung (Loseblatt), Stand 1996
- Jarass, Hans/Pieroth, Bodo - GG-Kommentar, 5. A. 2000
- Kessow, Peter-Michael - Bahnpolizeiliche Aufgaben des Bundesgrenzschutzes, 1997
- Kodal/Krämer, Straßenrecht, 6. A. 1999
- Kopp, Ferdinand/Schenke, Rolf-Rüdiger - Verwaltungsgerichtsordnung, 12. A. 2000
- Krölls, Albert - Privatisierung der öffentlichen Sicherheit in Fussgängerzonen, NVwZ 1999, 233 ff.
- Kunz, Wolfgang - Zum Hausrecht der öffentlichen Bahnen, BayVBl. 1983, 424 ff.
- Manderscheid, Hajo - Sozialarbeit im „Kundenzentrum der Bahn“, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 11+12/1997, 249 ff.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günther - Grundgesetzkommentar (Loseblatt), Stand 2001
- Merten, Karlheinz - Platzverweis und Aufenthaltsverbote, Die Polizei, 1/2002, 18 ff.
- Papier, Hans-Jürgen - Recht der öffentlichen Sachen, in: Erichsen (Hg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. A. 1998
- ders. - Polizeiliche Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, DVBl 1992, 1 ff.
- Pappermann, Ernst/Löhr, Rolf/Andriske, Wolfgang - Recht der öffentlichen Sachen, 1987
- Redeker/v. Oertzen - Verwaltungsgerichtsordnung, 13. A., 2000
- Ronneberger, Klaus - Die Erosion des Sozialstaats und der Wandel der Stadt, in: Frankfurter Rundschau v. 09.02.1998 (Dokumentation)
- Ronellenfisch, Michael - Privatisierung und Regulierung des Eisenbahnwesens, DÖV 1996, 1028 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard/Röhl, Hans Chr. - Grundpositionen des neuen Eisenbahnverfassungsrechts, DÖV 1994, 577 ff.
- Schönke, Adolf/Schröder, Horst - Strafgesetzbuch, Kommentar, 26.A., 2001
- Steiner, Udo - Straßen- und Wegerecht, in: Steiner; Udo (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 6. A. 1999, 671 ff.
- Stürner, Rolf, Anmerkung zu BayOLG, Urt. v. 14.09.1976, JZ 1977, 312
- Titus, Simon - Wem gehört der öffentliche Raum ?, 2001
- Vesting, Thomas - Kommentierung Art. 87 e und f GG, in: AK-GG, 3. A. 2001
- Volkman, Uwe - Broken windows, zero tolerance und das deutsche Ordnungsrecht, NVwZ 1999, 225
- Wehrheim, Jan - Kontrolle durch Abgrenzung - Gated communities in den USA, in Kriminologisches Journal 2/2000, 108 ff.
- Wolf, Joachim, Das Recht des Lebens auf der Straße, 1. A. 1999
- Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf - Verwaltungsrecht II, 6. Auflage 2000

Abkürzungsverzeichnis:

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
BayVBl.	Bayerisches Verwaltungsblatt
DB AG	Deutsche Bahn Aktiengesellschaft
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EBO	Eisenbahnbetriebsordnung
EVO	Eisenbahnverkehrsordnung
EVVG	Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes
MDR	Monatszeitschrift Deutsches Recht
JuS	Juristische Schulung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
VRS	Verkehrsrechtssammlung