



der vom Antragsgegner in Freiburg im Breisgau betriebenen Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA Freiburg) vorläufig außer Vollzug zu setzen.

Zur Vermeidung von Doppelübersendungen wird im Folgenden zum Teil auf im korrespondierenden Hauptsacheverfahren zum gerichtlichen Aktenzeichen 12 S 4089/20 bereits vorgelegte Anlagen Bezug genommen. Sollte der Senat eine eigenständige Übermittlung dieser Dokumente im Eilverfahren wünschen, bitte ich höflich um einen entsprechenden Hinweis. Um dies zu ermöglichen sowie zur Vermeidung einer Verwechslung und wegen des engen Zusammenhangs der beiden Verfahren wird die Nummerierung der im Hauptsacheverfahren vorgelegten Anlagen in diesem Verfahren fortgeführt, das heißt die Nummerierung der in diesem Verfahren neu vorgelegten Anlagen beginnt mit der Ziffer 10 („Anlage ASt 10“).

Wegen des Umfangs der Begründung wird dieser zur besseren Übersicht ein Inhaltsverzeichnis vorangestellt.

## Inhaltsverzeichnis

Begründung.....	3
I. Sachverhalt.....	3
1. Die Antragsteller.....	3
2. Die Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg.....	4
3. Die Hausordnung der LEA Freiburg.....	6
4. Das Verfahren in der Hauptsache.....	10
II. Rechtliche Würdigung.....	10
1. Zulässigkeit.....	10
a) Zulässigkeit in der Hauptsache.....	11
aa) Verwaltungsrechtsweg.....	11
bb) Statthaftigkeit.....	11
cc) Antragsbefugnis.....	13
dd) Frist.....	14
ee) Rechtsschutzbedürfnis.....	15
b) Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen des Antrags gem. § 47 Abs. 6 VwGO.....	15
aa) Statthaftigkeit.....	15
bb) Antragsfrist.....	15
cc) Rechtsschutzinteresse.....	15
2. Begründetheit.....	16
a) Erfolgsaussichten in der Hauptsache und besonderes Eilbedürfnis.....	16
aa) Begründetheit des Antrags gem. § 47 Abs. 1 VwGO.....	17
(1) Unzureichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage.....	17
(a) Anwendbarkeit des Gesetzesvorbehalts und besondere Grundrechtsrelevanz des Aufenthalts in der LEA.....	17
(b) Unzulänglichkeit der gesetzlichen Ermächtigung.....	21
(aa) Entzug des Hausrechts, § 4 Abs. 1 Hausordnung.....	21
(bb) Besucherregelung, § 5 Abs. 4 i. V. m. Anlage 1 der Hausordnung.....	22
(cc) Verbot missionarischer und politischer Tätigkeit, § 9 Abs. 4 der Hausord- nung.....	22
(dd) Verbote von Gegenständen, § 10 i. V. m. Anlage 2 der Hausordnung.....	23
(ee) Durchsuchungen und Kontrollen, § 11 Abs. 1 der Hausordnung.....	24
(ff) Betreten der Wohnräume, § 11 Abs. 3 und Abs. 4 der Hausordnung.....	24
(c) Keine Ermächtigung zu Eingriffen in Art. 13 GG wegen des Zitiergebots (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG).....	25
(2) Unverhältnismäßigkeit der angegriffenen Regelungen.....	26
(a) Entzug des Hausrechts und Verweigerung von Schlüsseln, § 4 Abs. 1 und § 8 Abs. 6 der Hausordnung.....	27
(b) Besucherregelung, § 5 Abs. 4 i. V. m. Anlage 1 der Hausordnung.....	30
(c) Verbot missionarischer und politischer Tätigkeit, § 9 Abs. 4 der Hausordnung .....	32
(d) Verbot von Fotos, Filmen und Videotelefonie in den Räumen, § 9 Abs. 5 der Hausordnungen.....	34
(e) Verbote von Gegenständen, § 10 i. V. m. Anlage 2 der Hausordnung.....	35
(f) Durchsuchungen und Kontrollen, § 11 Abs. 1 der Hausordnung.....	36
(g) Betreten der Wohnräume, § 11 Abs. 3 und Abs. 4 der Hausordnung.....	37
(aa) § 11 Abs. 3 der Hausordnung.....	37
(bb) § 11 Abs. 4 der Hausordnung.....	40
bb) Einstweilige Anordnung dringend geboten.....	41

## **Begründung**

Die im Antrag genannten Vorschriften der im Hauptsacheverfahren als Anlage ASt 1 übermittelten Hausordnung der vom Antragsgegner in Freiburg im Breisgau betriebenen Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA Freiburg) sind antragsgemäß vorläufig außer Vollzug zu setzen, da dies zur Abwehr schwerer Nachteile dringend geboten ist. Der Antrag auf Erlass der einstweiligen Anordnung ist zulässig (hierzu II.1) und begründet (hierzu II.2).

### **I. Sachverhalt**

#### **1. Die Antragsteller**

Der Antragsteller zu 1 stammt aus Ghana und ist am 25. September 2019 nach Deutschland eingereist. Seit Mai 2020 lebt er in der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg.

Glaubhaftmachung: Bewohnerausweis des Antragstellers zu 1 (im Hauptsacheverfahren als Anlage ASt 4 vorgelegt).

Dort teilt er sich ein Zimmer mit einem weiteren Mitbewohner. Er ist derzeit im Besitz einer Duldung nach § 60 a Abs. 2 AufenthG.

Der Antragsteller zu 2 stammt aus Ghana und ist am 5. Mai 2020 nach Deutschland eingereist. Seit August 2020 lebt er in der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg.

Glaubhaftmachung: Bewohnerausweis des Antragstellers zu 2 (im Hauptsacheverfahren als Anlage ASt 5 vorgelegt)

Zurzeit bewohnt er dort ein Einzelzimmer. Er hat derzeit eine Aufenthaltsgestattung nach § 55 Abs. 1 AsylG.

Der Antragsteller zu 3 stammt aus Senegal und ist im August 2019 nach Deutschland eingereist. Seit Oktober 2019 lebt er in der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg.

Glaubhaftmachung: Bewohnerausweis des Antragstellers zu 3 (im Hauptsacheverfahren als Anlage ASt 6 vorgelegt)

Zurzeit bewohnt er dort ein Einzelzimmer. Er hat derzeit eine Aufenthaltsgestattung nach § 55 Abs. 1 AsylG.

Der Antragsteller zu 4 stammt aus Ghana und ist am 19. September 2020 nach Deutschland eingereist. Seit November 2020 lebt er in der LEA Freiburg.

Glaubhaftmachung: Bewohnerausweis des Antragstellers zu 4 (im Hauptsacheverfahren als Anlage ASt 8 vorgelegt)

Zurzeit bewohnt er dort ein Einzelzimmer. Er befindet sich derzeit im Asylverfahren und hat eine Aufenthaltsgestattung nach § 55 Abs. 1 AsylG.

## **2. Die Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg**

Seit Mai 2018 betreibt das Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Regierungspräsidium Freiburg, die Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg (im Folgenden LEA Freiburg) auf dem Gelände der ehemaligen Polizeiakademie in Freiburg im Breisgau in der Lörracher Straße 6, 79115 Freiburg.

Die LEA Freiburg liegt zwischen der Lörracher Straße und der Müllheimer Straße, teilweise ist die Adresse Müllheimer Str. 7, 79115 Freiburg angegeben, so beispielsweise im Betreibervertrag.

Glaubhaftmachung: Anlage 1 der Ausschreibung über die Betreiberdienstleistung in der (Landes-)Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge und Asylsuchende in Freiburg, abrufbar unter <https://www.aktionbleiberecht.de/blog/wp-content/uploads/2018/06/Leistungsbeschreibung-LEA-FR.pdf>.

Die LEA Freiburg ersetzte im Mai 2018 die aus Leichtbauhallen bestehende bedarfsorientierte Erstaufnahmestelle (BEA), die im September 2015 auf dem Sportplatz der ehemaligen Polizeiakademie errichtet wurde.

Glaubhaftmachung: Beschlussvorlage Gemeinderat: Einrichtung einer Landeserstaufnahmeeinrichtung, Drs. G-17/131 des Gemeinderats der Stadt Freiburg, Seite 2, abrufbar unter [https://ris.freiburg.de/show\\_pdf.php?\\_typ\\_432=vorl&doc\\_nr=3541004100134.pdf&nk\\_nr=354&\\_nid\\_nr=3541004100134&\\_neu\\_dok=&status=1&sitzungsnummer=ni\\_2017-GR-159](https://ris.freiburg.de/show_pdf.php?_typ_432=vorl&doc_nr=3541004100134.pdf&nk_nr=354&_nid_nr=3541004100134&_neu_dok=&status=1&sitzungsnummer=ni_2017-GR-159).

Die Nutzung des Geländes der ehemaligen Polizeiakademie und die Ausstattung der LEA Freiburg sind in einer am 11. Juli 2017 getroffenen Vereinbarung zwischen der Stadt Freiburg im Breisgau und dem Land Baden-Württemberg geregelt.

Glaubhaftmachung: Vereinbarungsentwurf, Anlage 1 zur Drs. G-17/131 des Gemeinderats der Stadt Freiburg, abrufbar unter [https://ris.freiburg.de/show\\_anlagen.php?\\_typ\\_432=vorl&doc\\_nr=20170602105933.pdf&vorl\\_nr=3541004100134&nid\\_nr=&nk\\_nr=354](https://ris.freiburg.de/show_anlagen.php?_typ_432=vorl&doc_nr=20170602105933.pdf&vorl_nr=3541004100134&nid_nr=&nk_nr=354).

Das Land Baden-Württemberg hat die Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden in der LEA Freiburg an die European Homecare GmbH, Schürmannstraße 22a, 45136 Essen (EHC) übertragen. Die European Homecare GmbH ist gemäß § 2 des Betreibervertrags verantwortlich

für die Leitung und Verwaltung der Einrichtung,

Glaubhaftmachung: Betreibervertrag, Anlage I der Ausschreibung über die Betreiberdienstleistung in der (Landes-)Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge und Asylsuchende in Freiburg, abrufbar unter <https://www.aktionbleiberecht.de/blog/wp-content/uploads/2018/06/Leistungsbeschreibung-LEA-FR.pdf>.

Das Sicherheitspersonal stellt die Firma b.i.g. Gruppe Management GmbH.

Die LEA Freiburg ist auf 450 Bewohner\*innen ausgelegt. Im Regelfall ist die Wohnpflicht in einer Erstaufnahmeeinrichtung gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 AsylG auf maximal 18 Monate begrenzt. Davon gibt es jedoch zahlreiche Ausnahmen, unter anderem gemäß § 47 Abs. 1 Buchstabe a AsylG für Ausländer\*innen, die aus sicheren Herkunftsstaaten kommen. Für diese Personengruppe erstreckt sich die Wohnpflicht in der Erstaufnahmeeinrichtung über die ganze Dauer des Asylverfahrens und im Falle einer Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder Abschiebung.

Von dieser Ausnahme sind die Antragsteller 1-4 betroffen. Die Antragsteller 1-4 kommen aus Ghana bzw. Senegal, sichere Herkunftsstaaten nach § 29a Abs. 2 AsylG in Verbindung mit Anlage II. Der Antragsteller zu 3 lebt schon seit einem Jahr und vier Monaten in der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg. Der Antragsteller zu 1 lebt schon seit neun Monaten in der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg, hat davor aber in zahlreichen anderen Erstaufnahmeeinrichtungen in Baden-Württemberg gelebt.

Das Asylverfahren und eine sich daran anschließende Verwaltungsklage erstrecken sich nicht selten über mehrere Jahre. Auch bei Inhaber\*innen einer Duldung ist häufig mit einem mehrjährigen Aufenthalt zu rechnen. So waren von den geduldeten Personen in Deutschland zum Stichtag 31. Dezember 2019 über die Hälfte (113.770) bereits mehr als drei Jahre und rund 10 % dieser Personen sogar seit mehr als acht Jahren geduldet.

Glaubhaftmachung: BT-Drucks 19/19333, S. 28 f.

### **3. Die Hausordnung der LEA Freiburg**

Antragsgegenstand sind die im Antrag benannten Regelungen der im Hauptsacheverfahren als Anlage ASt 1 vorgelegten, vom Regierungspräsidium Freiburg auf Grundlage des § 6 Abs. 3 Satz 1 FlüAG erlassenen und am 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Hausordnung der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg (Hausordnung), die ausweislich der Präambel das Zusammenleben in der vom Regierungspräsidium Freiburg betriebenen LEA Freiburg unter besonderer Berücksichtigung der Grund und Menschenrechte regelt.

Die Hausordnung ersetzt die frühere Hausordnung, die vom 1. April 2017 bis zum 31. Dezember 2019 gültig war,

vgl. Grundsätzliche Leitlinien und Regeln für den Betrieb der Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlingen in Freiburg, Lörracher Str. 6 (Hausordnung, Stand: 01. April 2017), abrufbar unter <https://www.aktionbleiberecht.de/blog/wp-content/uploads/2020/09/20170401-Hausordnung-EA-FR.pdf>.

Die Hausordnung ist am 16. Dezember 2019 vom damaligen Einrichtungsleiter Karl Dorer unterschrieben worden, der Zeitpunkt der Bekanntgabe ist nicht bekannt. Ausweislich eines Hinweises am Ende der Kurzfassung der Hausordnung,

Kurzfassung der Hausordnung der Landeserstaufnahmeeinrichtung des Regierungspräsidiums Freiburg, abrufbar unter <https://www.aktionbleiberecht.de/blog/wp-content/uploads/2020/09/20200101-Hausordnung-LEA-FR-Kurzfassung.pdf>,

wird die komplette Hausordnung den Bewohner\*innen bei Ankunft in der Einrichtung ausgehändigt und kann am Infopoint der LEA Freiburg eingesehen werden.

Im Einzelnen richtet sich die Normenkontrolle gegen die folgenden Regelungen, deren Inhalt und Anwendung in der Praxis hier kurz dargestellt wird.

Gemäß § 4 Abs. 1 der Hausordnung (HO) ist das Regierungspräsidium Freiburg Inhaber des Hausrechts, welches durch die Einrichtungsleitung ausgeübt wird. Das Recht, gemeinsame Zimmerkontrollen durchzuführen, wird zusätzlich auf den beauftragten Dienstleiter für die Alltagsbetreuung und den Sicherheitsdienst übertragen. Gemäß § 11 Abs. 3 HO dürfen die Einrichtungsleitung und deren Beauftragte die Zimmer der Bewohner\*innen nach Aufforderung oder zu vorher angekündigten Terminen zwecks Belegungs-, Zimmer- und Hygienekontrollen betreten.

In der Praxis kontrollieren Mitarbeiter\*innen der European Homecare GmbH zusammen mit dem Security-Dienst auf dieser Grundlage in der Regel zwei- bis dreimal die Woche alle Zimmer auf Sauberkeit. Dabei wird zunächst geklopft, dann – unabhängig davon, ob jemand anwesend ist – die stets unverschlossene Tür geöffnet und falls jemand anwesend ist, das Zimmer kurz inspiziert. Nach Auskunft des Regierungspräsidiums werden die Zimmerkontrollen in unregelmäßigen Abständen von der Polizei begleitet. Dies diene dazu, die Bewohner\*innen mit der Polizei bekannt zu machen und Berührungspunkte abzubauen,

Glaubhaftmachung: Antwort des Regierungspräsidiums Freiburg auf eine kleine Anfrage der Initiative LEA Watch Freiburg, abrufbar unter [https://www.aktionbleiberecht.de/blog/wp-content/uploads/2020/09/2018-11-16\\_Antwort\\_RP\\_ohne\\_Deckblatt.pdf](https://www.aktionbleiberecht.de/blog/wp-content/uploads/2020/09/2018-11-16_Antwort_RP_ohne_Deckblatt.pdf).

Die Antragsteller erleben diese Kontrollen als schikanierend. Sie wurden zu keiner Zeit auf die Möglichkeit der Verweigerung derartiger Zimmerkontrollen hingewiesen. Bei Verweigerung soll laut Aussage des Regierungspräsidiums „im Dialog eine Freiwilligkeit hergestellt werden“,

Glaubhaftmachung: Antwort auf eine kleine Anfrage der Initiative LEA Watch Freiburg, S. 8, abrufbar unter [https://www.aktionbleiberecht.de/blog/wp-content/uploads/2020/09/2018-11-16\\_Antwort\\_RP\\_ohne\\_Deckblatt.pdf](https://www.aktionbleiberecht.de/blog/wp-content/uploads/2020/09/2018-11-16_Antwort_RP_ohne_Deckblatt.pdf).

Gemäß § 11 Abs. 4 HO können die Beschäftigten des Antragsgegners, der Sicherheitsdienst und die Alltagsbetreuung auch in Abwesenheit der betroffenen Bewohner\*innen die Zimmer öffnen und betreten um eine der Sicherheit und Ordnung drohende, unmittelbare Gefahr abzuwenden.

Gemäß § 8 Abs. 6 der Hausordnung haben die Bewohner\*innen keinen Anspruch auf einen Schlüssel für ihre Zimmer, sofern es in der Einrichtung kein automatisches Türschließsystem gibt. In der LEA Freiburg ist ein Türschließsystem installiert. Die Türen zu den Zimmern der Bewohner\*innen können nur mit Hilfe einer Chipkarte verschlossen und aufgeschlossen werden. Die Bewohner\*innen selbst sind jedoch nicht im Besitz dieser Chipkarten und können ihr Zimmer daher weder eigenständig abschließen noch aufschließen. In der Regel sind die Zimmer daher durchgehend unverschlossen. Es kommt regelmäßig vor, dass sich die Türen von selbst verschließen, in dem Fall müssen die Bewohner\*innen die Mitarbeiter\*innen der European Home Care oder den Sicherheitsdienst kontaktieren, damit die Tür aufgeschlossen wird und die betroffene Person den Raum betreten oder verlassen können. Auch die Antragsteller sind nicht im Besitz einer Chipkarte.

Glaubhaftmachung: Eidesstattliche Versicherungen der Antragsteller zu 2, 3 und 4, beigelegt als Anlagen ASt 10, ASt 11 und ASt 12.

Gemäß § 4 Abs. 4 HO besteht kein allgemeines Zutrittsrecht zum Einrichtungsgelände. Betretungs- bzw. besuchsberechtigt sind vor allem die Polizei und Feuerwehr sowie der Not- und Rettungsdienst im Einsatz, die auf dem Einrichtungsgelände Beschäftigten sowie die Besucherinnen und Besucher mit berechtigtem Interesse, deren Besuch nach vorheriger Anmeldung von der Einrichtungsleitung genehmigt wurde. In der im Hauptsacheverfahren als Anlage ASt 2 vorgelegten „Anlage 1“ der Hausordnung, der Besucherregelung, wird weiter ausgeführt, dass Besuche von Bewohnerinnen und Bewohnern bzw. Kontakte zu diesen mit Rücksicht auf die Belange der anderen Bewohner\*innen nach Möglichkeit vorrangig außerhalb der Einrichtung stattfinden sollen. Ausnahmen können in Fällen des Vorliegens eines besonderen berechtigten Interesses durch die Einrichtungsleitung gestattet werden.

In der Praxis wirkt sich diese Regelung so aus, dass spontane Besuche durch Familie oder



Freund\*innen prinzipiell nicht möglich sind. Vielmehr muss jede\*r Besucher\*in zuvor eine Genehmigung bei der Einrichtungsleitung beantragen und ein berechtigtes Interesse darlegen. Dieses Verfahren ist sehr langwierig und kann nicht ad hoc an der Pforte durchgeführt werden.

Als Freund\*innen von Antragssteller zu 1 diesen besuchen wollten, wurden sie am Eingang mit der Begründung abgewiesen, dass dies prinzipiell nicht möglich sei. Erst nach mehrmaligem Nachfragen verwiesen die Security-Mitarbeitenden auf die Hausordnung. Den Freund\*innen wurde die Hausordnung jedoch weder ausgehändigt noch war sie am Eingang sichtbar angebracht.

Glaubhaftmachung: Eidesstattliche Versicherungen von [REDACTED] und [REDACTED], beigefügt als Anlagen ASt 13 und ASt 14.

Als Mitglieder von Aktion Bleiberecht den Antragssteller zu 2 wegen einer Besprechung zu einer geplanten Versammlung besuchen wollten, wurden sie ebenfalls an der Pforte abgewiesen. Die Security-Mitarbeitenden begründeten dies damit, dass Besuche generell nicht möglich seien. Die Mitglieder von Aktion Bleiberecht wurden nicht auf die Möglichkeit einer Antragsstellung hingewiesen. Auf Nachfrage, ob das Besuchsverbot schriftlich geregelt sei, empfahl der Security-Mitarbeiter, die Hausordnung zu googeln.

Glaubhaftmachung: Eidesstattliche Versicherungen von [REDACTED] und [REDACTED], beigefügt als Anlagen ASt 15 und ASt 16.

Doch selbst mit ausreichend Vorlauf scheiterten in der Vergangenheit die Bemühungen von Besuchsanwärter\*innen um eine Besuchsgenehmigung. Besucher\*innen der Freiburger Initiative LEA Watch wurden auf die Möglichkeit verwiesen, einen Ehrenamtsausweis zu beantragen, der im Ergebnis dann ebenfalls abgelehnt wurde.

Ein Mitglied der Initiative LEA Watch wollte innerhalb der Einrichtung auf einen kostenlosen Fahrradverleih und eine Selbsthilfewerkstatt aufmerksam machen. Eine Besuchsgenehmigung wurde abgelehnt, stattdessen wurde angeboten, dass die Streetworker und EHC- Mitarbeitende für das Angebot werben.

Glaubhaftmachung: Eidesstattliche Versicherung von [REDACTED], beigefügt als Anlage ASt 17.

Die Antragsteller haben bislang kein einziges Mal Besuch in der LEA Freiburg empfangen. Sie würden gerne Besuch von Freund\*innen empfangen, scheuen aber aufgrund des Begründungsaufwands und der geringen Erfolgsaussichten die Beantragung einer Besuchsgenehmigung.

Gemäß § 9 Abs. 4 HO ist die Ausübung politischer, missionarischer oder ähnlicher Tätigkeiten

sowie mündliche Aufrufe, das Verteilen von Flugblättern und Anbringen von Plakaten bzw. Schildern auf dem Gelände untersagt. Ausnahmen können nur von der Einrichtungsleitung genehmigt werden. Den Antragstellern und anderen Bewohner\*innen wurde untersagt, gemeinsam mit anderen Muslimen Freitags zu beten. Die Antragsteller sind politisch engagiert und setzen sich für die Anerkennung ihrer Fluchtgründe ein und wollen in der Öffentlichkeit auf ihre schlechten Lebensbedingungen aufmerksam machen. So haben die Antragssteller unter anderem gemeinsam mit der Gruppe Aktion Bleiberecht die Demonstration NotSafe@All am Sonntag, den 13. Dezember 2020, in Freiburg durchgeführt,

Glaubhaftmachung: Dokumentation des Protests gegen das politische Konstrukt der „sicheren Herkunftsländer“, abrufbar unter <https://www.aktionbleiberecht.de/?p=18223>.

Sie würden gerne Informationen zu bevorstehenden Demonstrationen an ihre Mitbewohner\*innen weitergeben oder sich mit anderen interessierten Mitbewohner\*innen über ihre Bleibeperspektiven, den Umgang mit den Behörden und über die Situation in ihren Herkunftsländern austauschen.

Gemäß § 9 Abs. 5 HO ist das Fotografieren und Filmen sowie Tonaufnahmen und (Video)-Telefonie auf dem Einrichtungsgelände nur außerhalb von Gebäuden und für private Zwecke in sozialüblichem Maße sowie mit Einwilligung der betroffenen Personen erlaubt. Die Geflüchteten werden bei Ankunft darauf hingewiesen, dass sie die Unterkunft und Privaträume nicht fotografieren oder filmen dürfen. Die meisten Bewohner\*innen haben in ihren Herkunftsländern Familie und Freund\*innen zurückgelassen, zu denen sie per Videotelefonie Kontakt halten wollen und denen sie Fotos ihrer neuen Umgebung schicken wollen. Zudem kritisieren viele Bewohner\*innen die Versorgung in der Einrichtung. Durch das Verbot von Foto-, Film- und Tonaufnahmen können sie die unzureichende und unausgewogene Essensversorgung nicht dokumentieren. Dies trifft auch auf die Antragsteller zu.

§ 10 HO regelt in Verbindung mit der im Hauptsacheverfahren als Anlage ASt 3 vorgelegten „Anlage 2“ der Hausordnung die verbotenen Gegenstände.

Dazu zählen nach § 10 Abs. 2 HO „gefährliche Gegenstände“. In der Anlage 2 der Hausordnung wird konkretisiert, dass davon Alltags- und Gebrauchsgegenstände umfasst sind, die durch die konkrete Art der Benutzung gefährlich werden können. Aufgelistet werden dort beispielhaft unter anderem Werkzeuge wie Zangen, Bauschlüssel, Schraubenzieher oder Hammer sowie Scheren, Taschenmesser und Glasflaschen. Verboten sind nach § 10 Abs. 4 HO in Verbindung mit der Anlage 2 zur Hausordnung zudem leicht verderbliche Lebensmittel sowie Lebensmittel,

die gekocht werden müssen wie Reis, Nudeln oder Fertiggerichte.

§ 10 Abs. 6 HO verbietet elektrische Geräte grundsätzlich. Laut Anlage 2 der Hausordnung umfasst dies u. a. Fernseher, Musikanlagen, Spielekonsolen, Mikrowelle, Haarschneider, Elektrokaabel und Zubehör. § 10 Abs. 8 HO verbietet das Mitbringen von Möbelstücken und textilen Gebrauchsgegenständen wie Teppichen, Gardinen und Vorhängen. Verbotene Gegenstände werden gemäß § 10 Abs. 2-9 HO eingezogen bzw. der Polizei übergeben.

§ 11 Abs. 1 HO berechtigt den Sicherheitsdienst, die Bewohner\*innen sowie sonstige Personen beim Betreten der Einrichtung und auf dem Gelände anlasslos zu kontrollieren, z. B. durch Taschenkontrollen. Beim Mitführen verbotener Gegenstände oder bei der Verweigerung von Kontrollen kann der Zutritt zum Gelände zeitweilig oder dauerhaft verwehrt werden.

In der Praxis kontrolliert der Sicherheitsdienst am Eingang zur Einrichtung stets die Taschen der Bewohner\*innen. Verbotene Gegenstände im Sinne der Hausordnung werden konfisziert. Üblicherweise geschieht dies bei rohen Lebensmitteln, Alkohol, Glasflaschen oder bei Küchenmessern. Damit ist den Bewohner\*innen selbst einfache Essenszubereitung mithilfe von üblichen Küchenmessern verwehrt.

#### **4. Das Verfahren in der Hauptsache**

Die Antragsteller haben am 16. Dezember 2020 beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in der zum gerichtlichen Aktenzeichen 12 S 4089/20 geführten Hauptsache beantragt, die § 4 Abs. 1, § 5 Abs. 4 in Verbindung mit Anlage 1, § 8 Abs. 6, § 9 Abs. 4 und Abs. 5, § 10 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4, Abs. 6 und Abs. 8 in Verbindung mit Anlage 2, § 11 Abs. 1, Abs. 3 und Abs. 4 der am 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Hausordnung der vom Antragsgegner in Freiburg im Breisgau betriebenen Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA Freiburg) für unwirksam zu erklären. Da zwei der ursprünglich sechs Antragsteller in der Hauptsache nicht mehr in der LEA Freiburg untergebracht sind, wurde der Rechtsstreit insoweit für erledigt erklärt. Die Antragsteller des Eilverfahrens sind – wie die anderen Bewohner\*innen der LEA Freiburg – weiterhin den Regelungen der Hausordnung unterworfen.

## **II. Rechtliche Würdigung**

### **1. Zulässigkeit**

Der Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO ist zulässig, denn der in der Hauptsache gestellte Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 VwGO ist zulässig und die gesonderten Zulässigkeitsvorausset-

zungen für den Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO sind erfüllt.

**a) Zulässigkeit in der Hauptsache**

Der mit Schriftsatz vom 16. Dezember 2020 gestellte und zum gerichtlichen Aktenzeichen 12 S 4089/20 anhängige Normenkontrollantrag ist zulässig.

**aa) Verwaltungsrechtsweg**

Für den Normenkontrollantrag ist gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Denn die Frage, ob der Normgeber die angegriffenen Normen formell und materiell rechtmäßig erlassen haben, ist allein anhand öffentlich-rechtlicher Bestimmungen zu beurteilen,

vgl. für die Hausordnung einer Einrichtung des Maßregelvollzugs OVG Lüneburg, Beschluss vom 31.01.2019, 13 KN 510/18 = BeckRS 2019, 1131, Rn. 10.

Rechtsgrundlage für die Aufstellung der Hausordnung ist § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG, die einseitig das Regierungspräsidium Kassel zum Erlass einer Nutzungsordnung ermächtigt. Diese soll das **öffentlich-rechtliche Nutzungsverhältnis** ausgestalten, das durch die Aufnahme in die LEA begründet wird (§ 6 Abs. 3 Satz 1 FlüAG).

**bb) Statthaftigkeit**

Der Antrag ist gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 4 AGVwGO statthaft. Danach entscheidet der Verwaltungsgerichtshof im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften.

Bei den – im Rang unter dem Landesgesetz stehenden – angegriffenen Regelungen der Hausordnung handelt es sich um **Rechtsvorschriften**. Entscheidend für die Qualifizierung als Rechtsvorschrift ist nicht die Bezeichnung durch den Normgeber, sondern der materielle Inhalt der angegriffenen Regelungen. Nach der Zweckrichtung der Normenkontrolle und dem danach gebotenen weiten Begriffsverständnis gehören zu den Rechtsvorschriften neben landesrechtlichen Satzungen und Rechtsverordnungen allgemein solche (abstrakt-generellen) Regelungen der Exekutive, die **rechtliche Außenwirkung** gegenüber dem Bürger entfalten und auf diese Weise dessen **subjektiv-öffentliche Rechte unmittelbar berühren**. Denn der Zweck der Normenkontrolle liegt darin, durch eine einzige Entscheidung eine Reihe von Einzelklagen zu vermeiden und dadurch die Verwaltungsgerichte zu entlasten sowie einer Vielzahl von Prozessen vorzubeugen, in denen die Gültigkeit einer bestimmten Rechtsvorschrift als Vorfrage zu prüfen wäre. Weiterhin entspricht diese an materiellen Kriterien orientierte Auslegung einem effektiven Individualrechts-

schutz,

st. Rspr., siehe nur BVerwG, Beschluss vom 30. November 2017 – 6 BN 1.17 –, Rn. 7 mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

Nach diesen Maßstäben handelt es sich bei den angegriffenen Regelungen der Hausordnung um Rechtsvorschriften. Sie dienen der verbindlichen Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnisses, das durch die Erstaufnahme begründet wird (§ 6 Abs. 3 FlüAG) und regeln Pflichten der Bewohner\*innen aus diesem Nutzungsverhältnis.

Die Hausordnung stellt damit eine sog. „Sonderverordnung“ zur Regelung eines „besonderen Gewaltverhältnisses“ dar, vergleichbar einer Anstaltsordnung oder Schulordnung. Deren Regelungen können Gegenstand der Normenkontrolle sein, sofern sie unmittelbare Pflichten der Betroffenen begründen,

*Giesberts*, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO (Stand: 01.10.2020), § 47 Rn. 30; *Panzer* in: Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO, Vorbemerkung zu § 47, Rn. 30.

Dies entspricht auch der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs,

vgl. für Studienpläne VGH Mannheim, Beschluss vom 29. November 1985 – 9 S 658/84 – = NVwZ 1986, 855: Die Einordnung des Studienplans als Rechtsnorm ergibt sich „daraus, daß er ähnlich wie eine Studienordnung **verbindliche Handlungsanweisungen** für Hochschullehrer und Studierende enthält“ (Hervorhebung des Unterzeichners).

Die angegriffenen Regelungen der Hausordnung berühren unmittelbar subjektiv-öffentliche Rechte der Bewohner\*innen, insbesondere ihre Grundrechte auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG), auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG), auf Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) und ihre Religionsausübungsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG). Die Regelungen der Hausordnung sind den Bewohner\*innen gegenüber durchsetzbar; entsprechende Anordnungen müssen befolgt werden (§ 4 Abs. 2 HO). Verstöße werden gemäß § 12 Abs. 1 und Abs. 2 HO sanktioniert. Ausdrücklich hält auch die Präambel zur Hausordnung fest, dass sich „die jeweiligen Rechte und Pflichten der Beteiligten aus dieser Hausordnung [ergeben]“. An der Außenwirkung und damit dem Rechtsnormcharakter der angegriffenen Regelungen besteht nach alledem kein Zweifel.

Der Normenkontrollantrag erfolgt auch **im Rahmen der Gerichtsbarkeit** des Verwaltungsge-

richtshofs. Hierfür ist entscheidend, dass sich aus der Anwendung der angegriffenen Rechtsvorschriften Rechtsstreitigkeiten ergeben können, für die der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist. Damit soll verhindert werden, dass die Oberverwaltungsgerichte die Gerichte anderer Gerichtszweige für Streitigkeiten präjudizieren, zu deren Entscheidung im Einzelfall letztere sonst ausschließlich zuständig sind,

BVerwG, Beschluss vom 23. September 2014 – 8 B 43.14 – = BeckRS 2014, 57164, Rn. 7; VGH Mannheim, Urteil vom 25. Juni 2003 – 4 S 1999/02 – = BeckRS 2003, 11008.

Vorliegend regelt § 6 Abs. 3 Satz 1 FlüAG ausdrücklich, dass für die Dauer der Erstaufnahme ein öffentlich-rechtliches Nutzungsverhältnis begründet wird, dessen Ausgestaltung die Hausordnung dient. Diese legt – ausweislich ihrer Präambel – die „Modalitäten dieses öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnisses“ fest. Dementsprechend wären auch Streitigkeiten, die aus der Anwendung der Hausordnung resultieren, den Verwaltungsgerichten zugewiesen.

#### cc) Antragsbefugnis

Die Antragsteller sind antragsbefugt nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

Hierfür ist allein erforderlich, dass eine Verletzung in eigenen Rechten **durch die angegriffenen Rechtsvorschriften oder deren Anwendung möglich** ist. Dabei sind keine höheren Anforderungen zu stellen als an die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO, sodass insbesondere der Nachweis einer tatsächlichen Rechtsverletzung nicht erforderlich ist. Die Antragsteller müssen lediglich die Möglichkeit einer Rechtsverletzung darlegen, eine weitergehende Substantiierungslast darf ihnen nicht auferlegt werden,

st. Rspr., zuletzt BVerwG, Beschluss vom 17. Juli 2019 – 3 BN 2.18 – = BeckRS 2019, 18972, Rn. 11 ff. mit weiteren Nachweisen.

Die Antragsteller sind als Bewohner der LEA den angegriffenen Regelungen der Hausordnung unterworfen (vgl. § 2 HO) und machen geltend, durch diese in ihren Grundrechten verletzt zu sein (insbesondere Art. 13 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 4 Abs. 1 GG, Art. 5 Abs. 1 GG). Die angegriffenen Regelungen greifen teilweise **unmittelbar** in die Grundrechte der Antragsteller ein (Genehmigungsbedürftigkeit von Besuchen und politischer oder religiöser Betätigung; Verbot von Gegenständen), teilweise ergeben sich Grundrechtseingriffe aus der **Anwendung** der Hausordnung durch die Anstaltsleitung oder durch von ihr beauftragte private Sicherheitsdienste (Betreten von Zimmern). All diese Eingriffe machen sich im Alltag der Antragsteller regelmäßig bemerkbar. Jedes Mal, wenn die Antragsteller heimkehren,

werden sie am Eingang kontrolliert. Es besteht keine Möglichkeit, dass die Antragssteller ihre Privatzimmer abschließen, wodurch es ihnen an Sicherheit und Privatsphäre fehlt. Regelmäßig werden ihre Zimmer inspiziert. Die ausführliche Liste der verbotenen Gegenstände beschränkt sie stark in ihrer Lebensgestaltung. Das Verbot sich politisch oder religiös zu betätigen, führt dazu, dass die Antragsteller auf gemeinsames Beten und politischen Austausch mit anderen Bewohner\*innen verzichten müssen.

Eine Grundrechtsverletzung durch die angegriffenen Rechtsnormen oder deren Anwendung ist angesichts dieser tiefgreifenden Eingriffe nicht von vornherein ausgeschlossen.

#### **dd) Frist**

Der Antrag erfolgt für sämtliche Regelungen innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

Die Hausordnung wurde am 16. Dezember 2019 vom Einrichtungsleiter der LEA unterzeichnet und kann damit frühestens an diesem Tage bekannt gegeben worden sein.

Dieser Fristbeginn ist für alle angegriffenen Regelungen maßgeblich. Dabei kommt es insbesondere nicht darauf an, inwieweit vergleichbare Regelungen bereits in der Hausordnung enthalten waren, die vor Inkrafttreten der hier angegriffenen Hausordnung galt. Nach der zutreffenden Rechtsprechung des Gerichtshofs ist für die Wahrung der Frist allein entscheidend, dass ein\*e Antragsteller\*in „innerhalb von zwei Jahren [dies entspricht der damals geltenden Frist] nach Erlass einer Norm geltend [macht], durch diese Norm in eigenen Rechten verletzt zu sein, **ohne dass es darauf ankäme, ob eine frühere Regelung, die durch die angegriffene Norm ersetzt wurde, denselben Fehler enthalten hatte**“,

VGH Mannheim, Urteil vom 22. November 2001 – 9 S 2714/00 – = NVwZ-RR 2002, 438 (439).

Es entspricht auch der herrschenden Auffassung in der Literatur, dass die Neufassung einer Regelung die Antragsfrist neu in Gang setzt,

*Panzer*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO (Stand: Juli 2020), § 47 Rn. 37; *Unruh*, in: Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, § 47 VwGO Rn. 51.

Vor diesem Hintergrund wäre es allenfalls für wortgleiche oder zumindest offensichtlich inhaltsgleiche Regelungen denkbar, einen Neubeginn der Frist abzulehnen. Eine solche Situation ist vorliegend aber für keine der angegriffenen Regelungen gegeben.

Die Hausordnung wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2020 vollständig neu gefasst. Dabei wurden

die meisten der angegriffenen Regelungen vollständig neu eingeführt, namentlich die „Besucherregelung mit vorheriger Anmeldepflicht (§ 5 Abs. 4 i. V. m. Anlage 1 HO), die ausdrückliche Verweigerung eines Rechts auf einen eigenen Schlüssel (§ 8 Abs. 6 HO) sowie das Verbot politischer und religiöser Betätigung (§ 9 Abs. 4 HO). Einzelne Regelungen waren zwar schon in vergleichbarer Form in der früheren Hausordnung enthalten, wurden durch die Neufassung aber wesentlich verändert bzw. verschärft. So gab es bereits in der alten Hausordnung einzelne Regelungen zu verbotenen Gegenständen (4.a und 4.d der Hausordnung a. F.), die allerdings allgemein gehalten waren. Demgegenüber wurde mit der Neuregelung in § 10 HO zugleich eine mehrere Seiten umfassende Liste mit verbotenen Gegenständen (Anlage 2 zur Hausordnung) ausgegeben. Auch Betretensrechte zu Kontrollzwecken gab es bereits in der früheren Hausordnung (5.a der Hausordnung a.F.). Die Neufassung in § 11 Abs. 3 HO enthält aber deutliche Änderungen im Vergleich zur Vorgängerregelung. Insbesondere wurde der in der alten Hausordnung enthaltene Hinweis gestrichen, dass es sich bei den Räumlichkeiten „rechtlich um eine Wohnung handelt“; daneben wurden auch die tatbestandlichen Voraussetzungen des Betretensrechts verändert.

#### **ee) Rechtsschutzbedürfnis**

Das Rechtsschutzinteresse der Antragsteller ist durch die im Rahmen der Antragsbefugnis dargelegte mögliche Rechtsverletzung indiziert und entfällt nur dann, wenn die Aufhebung der Norm für die Antragsteller unter rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkten nutzlos wäre,

BVerwG, Urteil vom 23. April 2002 – 4 CN 3/01 – = NVwZ 2002, 1126 f.

Hierfür ist nichts ersichtlich, sodass der Normenkontrollantrag zulässig ist.

#### **b) Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen des Antrags gem. § 47 Abs. 6 VwGO**

##### **aa) Statthaftigkeit**

Der Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO ist die statthafte Form zur Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes, wenn sich dieser gegen eine untergesetzliche Rechtsvorschrift i. S. d. § 47 Abs. 1 VwGO richtet.

*Schoch*, in: *Schneider/Schoch*, VwGO (Stand: 39. EL Juli 2020), § 47 Rn. 144.

##### **bb) Antragsfrist**

Der Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO ist grundsätzlich nicht fristgebunden. Der Normenkontrollantrag in der Hauptsache erfolgte innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.



### cc) **Rechtsschutzinteresse**

Die Antragsteller sind auch rechtsschutzbedürftig. Das Rechtsschutzinteresse wird hier durch die festgestellte Antragsbefugnis bereits indiziert. An dem Rechtsschutzinteresse fehlte es nur dann, wenn die vorläufige Außervollzugsetzung der Normen sich als nutzlos erwiese, weil sie nicht geeignet wäre, zugunsten der Antragsteller etwas zu bewirken.

BVerwG, Beschluss vom 28. August 1987 – 4 N 3/86 –, BVerwGE 78, 85-93, juris, Rn. 19; in Übereinstimmung mit: VGH Mannheim, Beschluss vom 22. Dezember 2020 – 1 S 4109/20 –, juris, Rn. 17; VGH Mannheim, Beschluss vom 3. Juli 2013 – 8 S 907/13, BeckRS 2013, 53560.

Hier würde eine vorläufige Außervollzugsetzung der angegriffenen Normen die Rechtsstellung der Antragsteller dagegen jeweils unmittelbar verbessern.

Das Rechtsschutzbedürfnis entfällt auch nicht durch die Möglichkeit einstweiligen Rechtsschutzes gemäß §§ 80, 123 VwGO, weil sich diese Verfahren bezüglich der Rechtsschutzziele, Streitgegenstände und Kontrollmaßstäbe unterscheiden und ohne Konkurrenzverhältnis nebeneinanderstehen. In diesem Fall wäre den Antragstellern ein vorrangiges Vorgehen nach §§ 80, 123 VwGO ohnehin nicht zuzumuten, da sie eine Vielzahl einzelner Verfahren anstrengen müssten.

*Ziekow*, in: Sodann/Ziekow, VwGO, § 47 Rn. 399, *Schoch*, in: Schoch/Schneider, VwGO § 47 Rn. 141; *Giesberts*, in: BeckOK-VwGO § 47 Rn. 88.

## 2. **Begründetheit**

Der Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO ist begründet, weil der Antrag in der Hauptsache offensichtlich begründet und der Erlass einer einstweiligen Anordnung dringend geboten ist (hierzu a). Darüber hinaus fällt auch eine etwaig durchzuführende Folgenabwägung zugunsten der Antragsteller aus (hierzu b).

### a) **Erfolgsaussichten in der Hauptsache und besonderes Eilbedürfnis**

Der Antrag in der Hauptsache ist offensichtlich begründet und es besteht ein zusätzliches Eilbedürfnis. Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs sind Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO zunächst die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags in der Hauptsache. Die (voraussichtliche) Begründetheit des Antrags in der Hauptsache ist demnach wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug der Rechtsvorschrift zu suspendieren ist. In diesem

Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn der (weitere) Vollzug der Rechtsvorschrift vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange der Antragsteller und betroffener Dritter so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für die Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist,

u. a. VGH Mannheim, Beschluss vom 30. April 2020 – 1 S 1101/20 –, juris, Rn. 10;  
VGH Mannheim, Beschluss vom 22. Dezember 2020 – 1 S 4109/20 –, juris, Rn. 19;  
VGH Mannheim, Beschluss vom 20. Januar 2021 – 1 S 4025/20 –, juris, Rn. 30, vgl.  
auch BVerwG Beschluss vom 25. Februar 2015 – 4 VR 5.14, juris, Rn. 12; Beschluss  
vom 30. April 2019 - 4 VR 3.19-, juris, Rn. 4.

So liegt es hier. Der Antrag in der Hauptsache ist offensichtlich begründet (dazu aa). Eine vorläufige Regelung ist aufgrund der schweren Grundrechtsverletzungen, die mit dem weiteren Vollzug der Hausordnung einhergehen, und zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG dringend geboten (dazu bb).

#### **aa) Begründetheit des Antrags gem. § 47 Abs. 1 VwGO**

Der Antrag in der Hauptsache ist begründet. Die angegriffenen Vorschriften der Hausordnung sind ungültig, weil sie nicht auf einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage beruhen (hierzu (1)) und unverhältnismäßig in die Grundrechte der Bewohner\*innen eingreifen (hierzu (2)).

#### **(1) Unzureichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage**

Die angegriffenen Regelungen der Hausordnung lassen sich nicht auf eine hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigung zurückführen. Die generalklauselartige Ermächtigung in § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG bietet keine hinreichende Grundlage für die intensiven Grundrechtseingriffe durch die angegriffenen Regelungen der Hausordnung.

#### **(a) Anwendbarkeit des Gesetzesvorbehalts und besondere Grundrechtsrelevanz des Aufenthalts in der LEA**

Die für die Grundrechtsausübung wesentlichen Entscheidungen für den Aufenthalt in einer LEA müssen vom Gesetzgeber getroffen werden. Die insoweit für den Straf- und Maßregelvollzug sowie das Schulverhältnis entwickelten Grundsätze gelten ebenso für Grundrechtseingriffe in einer Erstaufnahmeeinrichtung für Geflüchtete.

Grundrechte dürfen nur durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden, das die Eingriffsvoraussetzungen in hinreichend bestimmter Weise normiert (**Parlamentarvorbehalt**). Dieser Verfassungsgrundsatz **gilt auch in Konstellationen früher so genannter „beson-**

derer Gewaltverhältnisse“, in denen die Grundrechtsträger einem besonders engen staatlichen Zugriff ausgesetzt sind, wie dies etwa in der Schule oder im Straf- und Maßregelvollzug der Fall ist.

st. Rspr. seit BVerfG, Beschluss vom 14. März 1972 – 2 BvR 41/71 – = BVerfGE 33, 1; BVerfG, Urteil vom 31. Mai 2006 – 2 BvR 1673, 2402/04 – = BVerfGE 116, 69 (80). Dies entspricht auch der einhelligen Auffassung in der Literatur, statt aller Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Stand 92. EL August 2020, Art. 20 Rn. 112; Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 277.

Das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip verpflichten den Gesetzgeber, die für die Grundrechtsausübung wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der (Anstalts-)Verwaltung zu überlassen. Diesen Grundsatz hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere für das Schulwesen sowie den Straf- und Maßregelvollzug in zahlreichen Entscheidungen bekräftigt und ausgeformt.

**für den Straf- und Maßregelvollzug** etwa BVerfG, Beschluss vom 14. März 1972 – 2 BvR 41/71 – = BVerfGE 33, 1; BVerfG, Urteil vom 31. Mai 2006 – 2 BvR 1673, 2402/04 – = BVerfGE 116, 69 (80); BVerfG, Beschluss vom 12. März 2008 – 2 BvR 2219/06 – Rn. 14; **für das Schulwesen** etwa BVerfG, Urteil vom 06. Dezember 1972 – 1 BvR 230/70, 95/71 – BVerfGE 34, 165 (192 f.); BVerfG, Beschluss vom 21. Dezember 1977 – 1 BvL 1/75 u.a. – = BVerfGE 47, 46 (79 f.); BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1981 – 1 BvR 640/80 – = BVerfGE 58, 257 (268f.).

Welche Bestimmtheitsanforderungen für die einzelne Regelung erfüllt sein müssen, ist vom jeweiligen Regelungsgegenstand sowie von der Intensität der Maßnahme abhängig. Die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm muss der Grundrechtsrelevanz der Regelung entsprechen, zu der ermächtigt wird. Greift die Regelung erheblich in die Rechtsstellung des Betroffenen ein, so müssen höhere Anforderungen an den Bestimmtheitsgrad der Ermächtigung gestellt werden, als wenn es sich um einen Regelungsbereich handelt, der die Grundrechtsausübung weniger tangiert.

BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1981 – 1 BvR 640/80 – = NVwZ 1982, 921 (924).

Nach diesem Maßstab sind an die Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung der Rechtsverhältnisse zwischen den Bewohner\*innen der LEA und dem Antragsgegner hohe Anforderungen zu stellen. Der maßgebliche Regelungsbereich ist besonders grundrechtssensibel, weil der den **Bewohner\*innen aufgrund hoheitlichen Zwangs zugewiesene Lebensmittelpunkt und Wohnraum** betroffen ist.

Die Bewohner\*innen der LEA sind – insoweit wie Schüler\*innen oder Gefangene – **zum Aufenthalt in der staatlich betriebenen Einrichtung verpflichtet**. Nach § 47 Abs. 1 Satz 1 AsylG

trifft Asylsuchende die mit Zwang durchsetzbare Rechtspflicht, bis zur Entscheidung über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung, in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Die Wohnpflicht besteht regelmäßig für längstens 18 Monate, kann aufgrund der Ausnahmen in § 47 Abs. 1 Satz 3, Abs. 1a AsylG aber auch, wie im Falle der Antragssteller, deutlich darüber hinausgehen. Für diese – auch bei Zugrundelegung der Regelaufenthaltsdauer von maximal 18 Monaten nicht unerhebliche – Zeit bildet die LEA den Lebensmittelpunkt der Bewohner\*innen.

Darüber hinaus stellen die den Bewohner\*innen innerhalb der Einrichtung **zugewiesenen Räume Wohnungen** dar und unterfallen daher dem besonderen **Schutz des Art. 13 Abs. 1 GG**.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Wohnung die räumliche Sphäre, in der sich das Privatleben entfaltet, wobei der Begriff im Interesse eines wirksamen Schutzes der Wohnung weit auszulegen ist. Darunter fallen alle privaten Wohnzwecken gewidmeten Räumlichkeiten, in denen der Mensch das Recht hat, in Ruhe gelassen zu werden.

BVerfG, Beschluss vom 13. Oktober 1971 – 1 BvR 280/66 = BVerfGE 32, 54;  
BVerfG, Beschl. v. 9. August 2018, 2 BvR 1684/18, NJW 2019, 3633, juris Rn. 29;  
BVerfG, Beschl. v. 18. September 2008, 2 BvR 683/08, ZIP 2008, 2027, juris Rn. 14.

Nach diesem Maßstab handelt es sich bei den Zimmern in der LEA um Wohnungen. Die Räumlichkeiten werden zu Wohnzwecken, insbesondere zum Schlafen und zum sonstigen Aufenthalt, genutzt und dienen, anders als die Gemeinschaftsräume, nicht in erster Linie der Aufnahme sozialer Kontakte mit der Außenwelt. Die privaten Zimmer in der Unterkunft sind, selbst wenn sie von mehreren Bewohner\*innen geteilt werden, der einzige Ort, an dem sich die Bewohner zurückziehen können. Die Zimmer unterscheiden sich daher erheblich von Geschäftsräumen, die einer gewissen Öffentlichkeit zugänglich sind. Dieser Bewertung steht auch nicht die Tatsache entgegen, dass die Türen unverschlossen sind und der Anlagenbetreiber ein Hausrecht hat. Denn die sich daraus ergebenden Befugnisse dienen lediglich dem Zweck, die Einhaltung der Hausordnung zu überprüfen und durchzusetzen. So hat der BGH auch in Bezug auf ein Krankenzimmer in einer Rehabilitationsklinik entschieden, dass die Betretungsrechte des Krankenhauspersonals den Privatcharakter des Krankenzimmers nicht aufheben.

BGH, Urteil vom 10. 8. 2005 - 1 StR 140/05, juris, Rn. 16 ff, unter Verweis darauf, dass auch Gartenhäuser, Hotelzimmer, Wohnwagen, Wohnmobile, bewohnbare Schiffe, Zelte, Schlafwagenabteile, nicht allgemein zugängliche Geschäfts- und Büroräume oder ein nicht allgemein zugängliches Vereinsbüro vom Schutzbereich des Art. 13 Abs. 3 GG umfasst sind.

Auch Obdachlosenunterkünfte sind von der Rechtsprechung als geschützte Wohnungen im Sinne des Art 13 Abs. 1 GG anerkannt worden.

OVG Berlin, Beschluss vom 08.02.1989, 6 S 150/88 in NVwZ-RR 1990, 194, 195;  
VG Augsburg, Beschluss vom 20.10.2005, Au 6 S 05.773, juris, Rn. 23.

Nicht vergleichbar sind die Zimmer in der LEA aufgrund der unterschiedlichen Zweckrichtung der Unterbringung mit Hafträumen, für die der Schutz des Art. 13 Abs. 1 GG nur eingeschränkt gilt. Das Bundesverfassungsgericht begründet dies mit den Zielen des Strafvollzug, insbesondere der erforderlichen Überwachung der Gefangenen.

BVerfG, Beschluss vom 30.05.1996- 2 BvR 727/94 in NJW 96, 2643.

Erstaufnahmeeinrichtungen dienen vor allem dem Ziel, Neuankömmlingen unverzüglich eine vorläufige Unterkunft zu bieten. Anders als im Strafvollzug werden somit keine Überwachungs- und Sicherheitszwecke verfolgt, die eine Einschränkung der räumlichen Privatsphäre rechtfertigen; die Bewohner\*innen dürfen sich frei bewegen und die Anlage verlassen.

OVG Hamburg, Urteil vom 18. August 2020 – 4 Bf 160/19 – = NordÖr 2020, 535 (536 f.).

Ebenso wenig übertragbar sind die Erwägungen, wonach der Schutz des Art. 13 Abs. 1 GG auf Militärlasernen nur eingeschränkt Anwendung findet.

BGH, Urteil vom 24.7. 1998, 3 StR 78-98 in NJW 1998, 3284, 3285; Papier in Maunz/Dürig, Art. 13 Rn. 10).

Anders als Geflüchtete müssen sich Soldat\*innen einem strenges Dienstrecht unterordnen. Ihr Alltag ist streng reglementiert, wozu neben der Pflicht, in der Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, auch die Verpflichtung zur Teilnahme an der Gemeinschaftsverpflegung gehört. Einfache Disziplinarmaßnahmen umfassen Ausgangsbeschränkungen mit dem Verbot, die dienstliche Unterkunft ohne Erlaubnis zu verlassen sowie Besuch zu empfangen, Gleichzeitig ist es den Soldat\*innen erlaubt, sich außerhalb der Dienstzeiten in private Wohnungen zurückzuziehen.

vgl. § 18 Soldatengesetz, konkretisiert durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zu § 18 des Soldatengesetzes des Bundesverteidigungsministeriums; vgl. §§ 22 Abs. 1 Nr. 3, 25 Abs. 1 Wehrdisziplinarordnung (WDO).

Eine Einordnung der Zimmer in der LEA Freiburg als Wohnung entspricht im Übrigen dem Gesetzeswortlaut des § 47 Abs. 1 AsylG („wohnen“) und auch die ganz überwiegende Auffassung in Rechtsprechung und Schrifttum geht davon aus, dass Zimmer in Sammelunterkünften (Erstaufnahmeeinrichtungen sowie Gemeinschaftsunterkünfte nach § 53 AsylG) dem Schutzbe-

reich des Art. 13 Abs. 1 GG unterfallen.

OVG Bremen, Beschluss vom 30. September 2019 – 2 S 262/19 – = NVwZ-RR 2020, 324 (Rn. 18); OVG Hamburg, Urteil vom 18. August 2020 – 4 Bf 160/19 – = NordÖr 2020, 535 (536 f.); VG Hamburg, Urteil vom 15. Februar 2019 – 9 K 1669/18 – = BeckRS 2019, 4385 (Rn. 27 ff.); VG Kassel, Beschluss vom 27. Dezember 2017 – 1 K 1933/16.KS – = BeckRS 2017, 145584 (Rn. 11); AG Kerpen, Beschluss vom 23.01.2004, 68 XIV 3/04, juris, Rn. 22; Hermann, ZAR 2017, 201 (202); Zölls, ZAR 2018, 56 (57 f.); DIMR, Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten, 2018, S. 16, abrufbar unter [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse\\_Hausordnungen\\_menschenrechtskonform\\_gestalten.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Hausordnungen_menschenrechtskonform_gestalten.pdf).

Auch der Antragsgegner selbst qualifiziert die Wohn- und Schlafräume in Erstaufnahmeeinrichtungen als Wohnung im Sinne des Art. 13 Abs. 1 GG.

Regierungspräsidien Freiburg, Karlsruhe, Stuttgart und Tübingen, Argumentationspapier zum Wohnungsbegriff (Art. 13 GG) in Erstaufnahmeeinrichtungen, 23. Juli 2019, Seite 3 (Seite 75 des vom Antragsgegner übersandten Verwaltungsvorgangs).

Unerheblich ist, dass es sich um eine Wohnunterkunft des Antragsgegners handelt, da Träger des Grundrechts aus Art. 13 Abs. 1 GG unabhängig von den Eigentumsverhältnissen nach allgemeiner Auffassung jeder unmittelbare Besitzer bzw. Träger der tatsächlichen Sachherrschaft ist.

Ausdrücklich VG Hamburg, Urteil vom 15. Februar 2019 – 9 K 1669/18 – = BeckRS 2019, 4385 (Rn. 30) m.w.N. Siehe auch DIMR, Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten, 2018, S. 16.

Angesichts des hoheitlichen Aufenthaltszwangs und der Wohnungseigenschaft der zugewiesenen Zimmer muss der Aufenthalt in der LEA gesetzlich hinreichend bestimmt geregelt sein und Grundrechtseingriffe in der Hausordnung müssen sich auf eine hinreichend bestimmte Ermächtigung zurückführen lassen. Die gesetzliche Ermächtigung muss umso bestimmter sein, je stärker eine Regelung die grundsätzliche Rechtsstellung der Bewohner\*innen innerhalb der Einrichtung betrifft und je intensiver sie in ihre allgemeine Lebensführung und -struktur eingreift.

#### **(b) Unzulänglichkeit der gesetzlichen Ermächtigung**

Diesen Anforderungen wird die gesetzliche Ermächtigung zum Erlass der Hausordnung nicht gerecht. Nach § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG i. V. m. § 2 Abs. 1 LEAufnEinrV erlässt das Regierungspräsidium Freiburg „die Nutzungsordnung und trifft die zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung erforderlichen Anordnungen und Maßnahmen“. Diese unbestimmte und generalklauselartige Ermächtigung berechtigt den Antragsgegner nicht zu einer so umfassenden Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse der Bewohner\*innen der LEA, wie sie in den angegriffenen Regelungen der Hausordnung enthalten ist. Jedenfalls die Regelungen in §§ 4 Abs. 1, 5 Abs. 4 (i. V. m. Anla-

ge 1), 9 Abs. 4, 10 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4, Abs. 6, Abs. 8 (i. V. m. Anlage 2) sowie 11 Abs. 3 und Abs. 4 der Hausordnung betreffen die grundsätzliche Rechtsstellung der Bewohner\*innen und greifen intensiv in ihre allgemeine Lebensführung und Struktur ein.

**(aa) Entzug des Hausrechts, § 4 Abs. 1 Hausordnung**

Nach § 4 Abs. 1 der Hausordnung steht das Hausrecht in der LEA allein dem Antragsgegner zu. Die Regelung ist ohne jede Einschränkung formuliert und erfasst damit auch die Zimmer der Bewohner\*innen. Diese Auslegung ergibt sich nicht nur aus dem Wortlaut der Vorschrift, sondern wird bestätigt durch die Gesamtsystematik der Hausordnung, die eigene Rechte der Bewohner\*innen hinsichtlich der ihnen zugewiesenen Räumlichkeiten an keiner Stelle vorsieht.

Vgl. Lederer/Engler, Grundrechtliche Anforderungen an die Hausordnung der Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) Freiburg, Juni 2020, S. 11, abrufbar unter <https://www.aktionbleiberecht.de/blog/wp-content/uploads/2020/09/Rechtsgutachten-Hausordnung-LEA-FR-final.pdf>.

Dieses selbst eingeräumte umfassende Hausrecht greift grundlegend in das von Art. 13 Abs. 1 GG gewährleistete Recht auf einen privaten Rückzugsraum ein. Das Hausrecht ist Kerninhalt dieses Grundrechts und steht den Bewohner\*innen daher hinsichtlich der von ihnen bezogenen Räumlichkeiten zu. Eine grundlegende Beschränkung oder gar Außerkraftsetzung des Hausrechts der Bewohner\*innen bedürfte – sofern überhaupt verfassungsrechtlich zulässig – einer Entscheidung des Gesetzgebers.

**(bb) Besucherregelung, § 5 Abs. 4 i. V. m. Anlage 1 der Hausordnung**

Nach § 5 Abs. 4 i. V. m. Anlage 1 der Hausordnung sind Besuche der Bewohner\*innen grundsätzlich untersagt und müssen bei der Einrichtungsleitung angemeldet und von dieser genehmigt werden. Diese Besuchsregelung greift ebenfalls grundlegend in den Gewährleistungsgehalt des Art. 13 Abs. 1 GG ein. Das Wohnungsgrundrecht sichert das Selbstbestimmungsrecht der Bewohner\*innen darüber, wer wann unter welchen Bedingungen Zugang zu der Wohnung haben soll. Dies umfasst nicht nur das Recht, Dritten den Zutritt zu verwehren, sondern auch – positiv – das Recht, Besuche zu empfangen.

Hermes, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auf. 2013, Art. 13 Rn. 12; DIMR, Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten, 2018, S. 21 mit weiteren Nachweisen.

Das Recht Besuche zu empfangen, ist zudem wesentlicher Bestandteil der Persönlichkeitsentfaltung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) innerhalb der Wohnung und kann daher nur aufgrund einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigung unter Genehmigungsvorbehalt gestellt werden. Insoweit gilt nichts anderes als für den Strafvollzug, wo

„auch für das gesetzlich geregelte Recht des Gefangenen, mit Personen außerhalb der Anstalt zu verkehren (§§ 23 ff. StVollzG), gilt, daß Freiheitsrechte des Gefangenen nur durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes eingeschränkt werden können.“ (BVerfG, Beschluss vom 8. Dezember 1993 – 2 BvR 736/90 – BVerfGE 89, 315 [322])

Dementsprechend sind Besuchsrechte für Strafgefangene oder Personen im Maßregelvollzug sowie deren Beschränkungen im Grundsatz gesetzlich geregelt und nur Einzelheiten werden der Hausordnung überlassen (§§ 23 ff. und § 161 StVollzG, §§ 12 ff. JVollzGB II BW, §§ 19 ff. JVollzGB III BW, §§ 17 ff. JVollzGB IV BW sowie § 15 JVollzGB I BW, § 40 PsychKG BW und § 42 PsychKG BW). Das Gleiche ist – erst recht – für Besuche in Erstaufnahmeeinrichtungen geboten, deren Räumlichkeiten sogar dem Schutz des Wohnungsgrundrechts unterfallen.

#### **(cc) Verbot missionarischer und politischer Tätigkeit, § 9 Abs. 4 der Hausordnung**

Nach § 9 Abs. 4 der Hausordnung ist die Ausübung politischer, missionarischer und ähnlicher Tätigkeiten auf dem Gelände der LEA untersagt und kann nur ausnahmsweise von der Einrichtungsleitung zugelassen werden. Diese Regelung greift grundlegend in die Grundrechte der Bewohner\*innen auf Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG) und Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) ein, indem sie die öffentliche Religionsausübung oder jedenfalls das Werben für gemeinsame religiöse Veranstaltungen (etwa durch Aushänge) sowie die Kundgabe politischer Auffassungen auf dem Einrichtungsgelände grundsätzlich verbietet. Wie im Rahmen der Sachverhaltsdarstellung oben unter I.3 dargelegt, wurde den Bewohner\*innen auf dieser Grundlage etwa das gemeinsame Freitagsgebet untersagt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung mehrfach betont, dass Beschränkungen des vorbehaltlos gewährten Grundrechts der Religionsfreiheit auf eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage zurückzuführen sein müssen. Dies gilt etwa für ein gegenüber Lehrkräften oder Rechtsreferendarinnen ausgesprochenes Kopftuchverbot.

BVerfG, Urteil vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02 – = NJW 2003, 3111 (Ls.); zuletzt BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 – 2 BvR 1333/17 – = NJW 2020, 1049 (Rn. 82).

Im Anschluss daran hat das Bundesverwaltungsgericht eine Regelung in einer Schulordnung, wonach die Ausübung religiöser Riten außerhalb des Religionsunterrichts verboten sei, für unzureichend gehalten, denn:

„Die allgemeine Ermächtigung, auch für die Schüler verbindliche Verhaltensregeln zu erlassen, stellt **nicht die erforderliche hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage** dar, um Glaubensäußerungen der Schüler, wie der Vornahme religiöser Riten, bereits **wegen der bloßen Möglichkeit einer Gefährdung oder eines Konflikts** zu beschränken.“ (BVerwG, Urteil vom 30. November 2011 – 6 C 20.10 – =



Für die (öffentliche) Religionsausübung in der LEA bzw. die Organisation von und das Werben für gemeinsame religiöse Veranstaltungen kann nichts anderes gelten. Auch hier bedürfen generelle Verbote einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigung und lassen sich nicht auf die generalklauselartige Befugnis stützen, „eine Nutzungsordnung“ zu erlassen. Die **abstrakte Abwägung** von Religionsausübung einerseits und einer Gefährdung der Sicherheit und Ordnung in der LEA andererseits **ist dem Gesetzgeber vorbehalten**. Gleiches gilt für die Beschränkung der Meinungsfreiheit und das grundsätzliche Verbot politischer Tätigkeit.

**(dd) Verbote von Gegenständen, § 10 i. V. m. Anlage 2 der Hausordnung**

Die in § 10 i. V. m. Anlage 2 der Hausordnung enthaltenen weitreichenden Regelungen zu verbotenen Gegenständen können in dieser Form ebenfalls nicht auf die allgemeine Ermächtigung zum Erlass einer Hausordnung in § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG gestützt werden. Die umfassenden Verbote betreffen nicht nur gefährliche Gegenstände, sondern beschränken erheblich die Freiheit der Bewohner\*innen, die ihnen zum Wohnen zugewiesenen Zimmer mit eigenen Sachen zu gestalten (Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 GG), indem sie etwa das Einbringen von Möbeln, Teppichen und Elektrogeräten pauschal verbieten.

Die Verbote in der Hausordnung betreffen damit abermals die grundsätzliche Rechtsstellung der Bewohner\*innen der LEA und grundlegende Fragen der Abwägung zwischen deren Recht auf einen persönlichen Rückzugsort und den Interessen des Antragsgegners. Daher bedarf es auch insoweit einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Regelung, der die grundsätzlichen Entscheidungen zu entnehmen sind, auch wenn die Einzelheiten einer Hausordnung vorbehalten werden können. Derartige gesetzliche Grundsatzentscheidungen zu (Kategorien von) erlaubten und verbotenen Gegenständen finden sich auch im Strafvollzugsrecht (vgl. nur §§ 19 Abs. 1, Abs. 2, 22 Abs. 2, 27 Abs. 4, 53 Abs. 3, 69 Abs. 2, 70 Abs. 1, 83 Abs. 1, 132, 169, 173 StVollzG).

**(ee) Durchsuchungen und Kontrollen, § 11 Abs. 1 der Hausordnung**

Nach § 11 Abs. 1 der Hausordnung ist der Sicherheitsdienst der LEA berechtigt, Personen beim Betreten der Einrichtung und auf dem Gelände anlasslos zu durchsuchen und z. B. Taschenkontrollen durchzuführen. Durchsuchungen stellen regelmäßig intensive Eingriffe in das von Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Persönlichkeitsrecht der Betroffenen dar.

Siehe nur BGH, Urteil vom 3. November 1993 – VIII ZR 106/93 – = NJW 1994, 188 (189); Bruns, in: Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 8. Aufl. 2019, Rn. 12.

Dies gilt erst recht für die Zulassung **anlassloser** Durchsuchungen. Die Bewohner\*innen der

LEA können nach der Hausordnung unabhängig von ihrem Verhalten jederzeit auf dem Einrichtungsgelände durchsucht werden.

Es liegt auf der Hand, dass eine derart weitreichende Befugnis einer gesetzgeberischen Entscheidung bedarf. Eine solche gesetzliche Grundlage ist auch im Straf- und Maßregelvollzug durchgängig vorhanden und wird nicht etwa einer Hausordnung überlassen (§ 84 StVollzG, § 46 JVollzGB II BW, § 64 JVollzGB III BW, § 60 JVollzGB IV BW, § 50 Abs. 1 PsychKG). Im Übrigen folgt die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung auch daraus, dass die Befugnis zur Durchführung der Durchsuchungen auf den privaten Sicherheitsdienst übertragen wird, die **Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf Private aber einer gesetzlichen Grundlage** bedarf (vgl. etwa §§ 16a, 5 Abs. 1 LuftSiG für Durchsuchungen in Flughäfen durch private Sicherheitsdienste).

Lederer/Engler, Grundrechtliche Anforderungen an die Hausordnung der Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) Freiburg, Juni 2020, S. 22 f.

**(ff) Betreten der Wohnräume, § 11 Abs. 3 und Abs. 4 der Hausordnung**

Nach § 11 Abs. 3 der Hausordnung dürfen die Einrichtungsleitung und deren Beauftragte die Zimmer der Bewohner\*innen nach Aufforderung oder zu vorher angekündigten Terminen, also auch ohne Einverständnis der Bewohner\*innen, zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung betreten. Nach § 11 Abs. 4 dürfen die Beschäftigten des Regierungspräsidiums, des Sicherheitsdienstes und der Alltagsbetreuung die Zimmer auch in Abwesenheit betreten, um eine der Sicherheit und Ordnung drohende unmittelbare Gefahr abzuwenden, insbesondere um bauliche, technische oder hygienische Mängel zu beheben und um unbefugte Personen aus der Einrichtung zu verweisen. Dieses weitgehend voraussetzungslose Betretungsrecht stellt einen intensiven Eingriff in Art. 13 Abs. 1 GG dar, der das an Träger der öffentlichen Gewalt gerichtete grundsätzliche Verbot enthält, gegen den Willen des Wohnungsinhabers in die Wohnung einzudringen und darin zu verweilen.

BVerfG, Beschluss vom 16. Juni 1987 – 1 BvR 1202/84 – = BVerfGE 76, 38 (89 f.);  
BVerfG, Urteil vom 3. März 2004 – 1 BvR 2378/98, 1084/99 – = BVerfGE 109, 279 (309).

Auch das Betretungsrecht betrifft die grundsätzliche rechtliche Stellung der Bewohner\*innen der LEA im Hinblick auf den Schutz der ihnen zugewiesenen Wohnunterkünfte. Im Übrigen gilt auch hier, dass die Übertragung der Betretungsrechte auf die privaten Sicherheitsdienste schon für sich genommen einer gesetzlichen Grundlage bedürfte.

Lederer/Engler, Grundrechtliche Anforderungen an die Hausordnung der Landes-

erstaufnahmeeinrichtung (LEA) Freiburg, Juni 2020, S. 23 f.

Die angegriffenen Regelungen beruhen damit sämtlich nicht auf einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigung und sind schon aus diesem Grunde für ungültig zu erklären.

**(c) Keine Ermächtigung zu Eingriffen in Art. 13 GG wegen des Zitiergebots (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG)**

Soweit die angegriffenen Regelungen der Hausordnung in Art. 13 Abs. 1 GG eingreifen, fehlt es im Übrigen schon deswegen an einer hinreichenden gesetzlichen Ermächtigung, weil das verfassungsrechtliche Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG nicht gewahrt ist. Danach muss das grundrechtsbeschränkende Gesetz das beschränkte Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen.

Das Zitiergebot soll dem Gesetzgeber vor Augen führen, welche Grundrechtseingriffe aufgrund einer Regelung möglich sind und dies kenntlich machen (Warn- und Besinnungsfunktion). Es verfolgt außerdem eine Hinweis- und Informationsfunktion für Rechtsanwender\*innen und -unterworfenen, indem es deutlich macht, dass und in welchem Umfang Freiheitsverkürzungen möglich sind.

Statt vieler Enders, in: BeckOK Grundgesetz, 45. Edition, Stand 15.11.2020, Art. 19 Rn. 15 mit weiteren Nachweisen.

Zwar ist der Anwendungsbereich des Zitiergebots begrenzt und erfasst insbesondere nicht vorbehaltlos gewährte Grundrechte. Allerdings ist unstrittig, dass das Zitiergebot für Eingriffe in das Wohnungsgrundrecht aus Art. 13 GG anwendbar ist. Dies hat zuletzt der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung zum Bayerischen Integrationsgesetz festgestellt:

**„Eindeutig** von den Anforderungen des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG erfasst wird dagegen die Vorschrift des Art. 17 a Abs. 1 Nr. 5 BayIntG, die der Polizei über deren bisherige Befugnisse hinaus unter bestimmten Voraussetzungen das Betreten von Wohnungen in Asylbewerberunterkünften und ähnlichen Aufenthaltsorten erlaubt und **damit das Grundrecht aus Art. 13 GG einschränkt.**“ (BayVerfGH, Entscheidung vom 3. Dezember 2019 – Vf. 6-VIII-17, Vf. 7-VIII-17 – = NVwZ-RR 2020, 273, Rn. 129, Hervorhebungen des Unterzeichners).

Auch das Bundesjustizministerium geht in seinem Handbuch der Rechtsförmlichkeit von einer Geltung des Zitiergebots für Eingriffe in Art. 13 GG aus.

BMJV, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Rn. 428, abrufbar unter [http://www.bmiv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Themenseiten/RechtssetzungBuerokratieabbau/HandbuchDerRechtsfoermlichkeit\\_deu.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmiv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Themenseiten/RechtssetzungBuerokratieabbau/HandbuchDerRechtsfoermlichkeit_deu.pdf?__blob=publicationFile).

Unrheblich für die Anwendbarkeit des Zitiergebots ist, ob der Gesetzgeber selbst davon aus-

geht, dass der Schutzbereich des betroffenen Grundrechts nicht eröffnet ist.

BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 – = NJW 2020, 2235 (Rn. 134 f.).

Fehlt einem Gesetz ein nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG gebotenes Grundrechtszitat, ist das Gesetz dahingehend auszulegen, dass es zu einer Einschränkung des nicht zitierten Grundrechts nicht ermächtigt.

Remmert, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 19 Rn. 47 mit weiteren Nachweisen.

Bei Anwendung dieser Maßstäbe könnte die gesetzliche Befugnis zum Erlass einer Hausordnung in § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG nur dann zu Eingriffen in das Wohnungsgrundrecht der Bewohner\*innen ermächtigen, wenn dies im Gesetz klargestellt würde. Das ist nicht der Fall. Das FlüAG erwähnt weder im Zusammenhang mit der Ermächtigung zum Erlass einer Hausordnung noch an anderer Stelle, dass das Grundrecht aus Art. 13 GG eingeschränkt wird. Mithin darf der Antragsgegner, der an die gesetzliche Ermächtigung gebunden ist, derartige Eingriffe auch nicht aus eigener Machtvollkommenheit im Rahmen der Hausordnung vornehmen.

Die Regelungen in § 4 Abs. 1, § 5 Abs. 4 i. V. m. Anlage 1, § 8 Abs. 6 und § 11 Abs. 3, Abs. 4 der Hausordnung sind daher von der gesetzlichen Ermächtigung nicht gedeckt und mithin ungültig. Im Übrigen nennt auch die Hausordnung selbst das Grundrecht des Art. 13 Abs. 1 GG an keiner Stelle.

## **(2) Unverhältnismäßigkeit der angegriffenen Regelungen**

Selbst wenn man davon ausginge, dass § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage darstellt, sind die angegriffenen Regelungen jedenfalls unverhältnismäßig.

Zweck der Regelungen der Hausordnung kann lediglich die Wahrnehmung des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Hausrechts sein. Nach § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG erlässt der Antragsgegner eine Nutzungsordnung. Inhaltliche Vorgaben macht das Gesetz nicht, eine nähere Zweckbestimmung findet sich nur für Einzelmaßnahmen, die der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung dienen müssen. Daher ist die gesetzliche Ermächtigungsnorm so auszulegen, dass sie auf das öffentlich-rechtliche Hausrecht als Annex zur Sachkompetenz verweist.

Lederer/Engler, Grundrechtliche Anforderungen an die Hausordnung der Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) Freiburg, Juni 2020, S. 10.

Das Hausrecht der öffentlichen Hand ist an den Zweck der jeweiligen Einrichtung gebunden und umfasst die Befugnis, Benutzungsregeln aufzustellen, **um die Verwirklichung des Widmungs-**

**zwecks der jeweiligen Einrichtung zu gewährleisten und Störungen des Betriebs abzuwenden.** Die auf Grundlage des Hausrechts in der Hausordnung getroffenen Regelungen müssen sich an diesem Zweck orientieren und verhältnismäßig, also zur Zweckerreichung geeignet, erforderlich und angemessen sein.

VGH Mannheim, Beschluss vom 8. Mai 1978 – I 1383/75 – = NJW 1979, 1900 (1901); vgl. auch BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 – = BVerfGE 128, 226 (259 f.).

Diesen Anforderungen werden die angegriffenen Regelungen nicht gerecht.

**(a) Entzug des Hausrechts und Verweigerung von Schlüsseln, § 4 Abs. 1 und § 8 Abs. 6 der Hausordnung**

Die Regelung in § 4 Abs. 1 der Hausordnung, wonach das Hausrecht allein dem Antragsgegner zusteht, greift unverhältnismäßig in Art. 13 Abs. 1 GG ein. Der Zweck der LEA besteht darin, Asylsuchenden eine vorübergehende menschenwürdige Wohnunterkunft zu gewähren. Die Regelung verkennt den Schutz der zugewiesenen Zimmer durch Art. 13 GG (dazu ausführlich oben unter II.2.a)aa(1)(a)).

Lederer/Engler, Grundrechtliche Anforderungen an die Hausordnung der Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) Freiburg, Juni 2020, S. 13.

Das Hausrecht der Bewohner\*innen hinsichtlich ihrer eigenen Zimmer ist unmittelbarer Ausfluss von Art. 13 GG und daher von Verfassung wegen ihnen und nicht dem Antragsgegner zugeordnet.

DIMR, Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten, 2018, S. 16; vgl. auch Höfling, Hausrecht in Heimen, Rechtsgutachten für das BMFSFJ, 2004, S. 35 ff., abrufbar unter <https://www.bmfsfj.de/blob/79122/18092d8239fd2eb9e7427fba63f13dc/hausrecht-in-heimen-data.pdf>.

In einer LEA müssen das Hausrecht des Antragsgegners (bezüglich der Gesamteinrichtung) und das Hausrecht der Bewohner\*innen (bezüglich ihrer Zimmer) mithin getrennt betrachtet und miteinander in Einklang gebracht werden.

Die in der Regelung in § 4 Abs. 1 der Hausordnung ausgedrückte Annahme eines umfassenden Hausrechts des Antragsgegners entspricht dagegen der Rechtslage bei Justizvollzugsanstalten, bei denen das Hausrecht der Anstalt auch im Hinblick auf die Hafträume besteht. Dies liegt aber im Zweck des Strafvollzugs begründet, der eine verstärkte Überwachung der Häftlinge aus Gründen des Schuldausgleichs und der Resozialisierung erfordert und ist auf Sammelunterkünfte für Asylbewerber\*innen nicht übertragbar, deren Zweck darin besteht, Asylbewerber\*innen eine

vortübergehende Unterkunft zu gewähren.

VG Hamburg, Urteil vom 15. Februar 2019 – 9 K 1669/18 = BeckRS 2019, 4385 (Rn. 31); Zölls, ZAR 2018, 56 (57).

In jedem Falle wäre die uneingeschränkte Selbsteinräumung des Hausrechts unverhältnismäßig, weil es den Gewährleistungsgehalt von Art. 13 GG – das Recht auf einen eigenen Rückzugsraum – letztlich vollständig negiert. Es liegt auf der Hand, dass im Gegensatz zu einem derart pauschalen Grundrechtsentzug jedenfalls differenziertere Regelungen geboten wären. So könnte beispielsweise festgelegt werden, dass die Einrichtungsleitung in Konfliktfällen auch berechtigt sein kann, Personen aus den Zimmern der Bewohner\*innen zu verweisen, wenn von ihnen Störungen ausgehen, die die Einrichtung als solche beeinträchtigen.

Die Regelung in § 8 Abs. 6 der Hausordnung, die einen Anspruch der Bewohner\*innen auf einen eigenen Zimmerschlüssel ausschließt, ist unmittelbarer Ausfluss der Annahme eines uneingeschränkten Hausrechts des Antragsgegners.

Auch hier ist die pauschale Vorenthaltung eines Zimmerschlüssels bereits nicht mit dem Zweck der LEA vereinbar, eine vorübergehende und menschenwürdige Wohnunterkunft bereitzustellen. Das von Verfassung wegen zwischen dem Antragsgegner und den Bewohner\*innen geteilte Hausrecht (siehe oben) verlangt vielmehr, dass für die Bewohner\*innen auch die Möglichkeit besteht, ihren von Art. 13 GG geschützten Wohnraum zu verschließen und so z. B. gegen unbefugtes Betreten oder Diebstähle zu sichern.

Jedenfalls greift der vollständige Ausschluss eines Anspruchs auf einen Zimmerschlüssel unverhältnismäßig in die Grundrechte der Bewohner\*innen ein. Der Eingriff betrifft neben dem Wohnungsgrundrecht aus Art. 13 GG auch das von Art. 2 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG garantierte allgemeine Persönlichkeitsrecht der Bewohner\*innen, welches die **Privatsphäre** schützt und das Recht vermittelt, in seinem räumlichen Rückzugsbereich grundsätzlich ungestört zu sein.

Statt vieler di Fabio, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 2 Abs. 1 Rn. 149.

Schließlich greift die Regelung auch in den durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten **berechtigten Besitz** an dem zugewiesenen Zimmern ein.

Zum Schutz des berechtigten Besitzers Papier/Shirvani, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 14 Rn. 323.

Die allgemeine Verwehrung eines eigenen Schlüssels (bzw. einer Chipkarte) für die gesamte,

möglicherweise mehrjährige Aufenthaltsdauer beeinträchtigt die genannten Grundrechte intensiv. Die Bewohner\*innen sind für die Aufenthaltsdauer in der LEA nicht in der Lage, ihre Schlaf- und Wohnstätte gegen unbefugtes Betreten und etwaige Diebstähle zu sichern. Dies ist besonders gravierend, weil sich das Privat- und Familienleben der Bewohner\*innen im Wesentlichen in den ihnen zugewiesenen Zimmern vollzieht. Dennoch können sie ihre Zimmer nicht verschließen, um sich umzuziehen oder ein Kind zu stillen. Umgekehrt kommt es, wie im Rahmen der Sachverhaltsdarstellung oben unter I.3 dargelegt, dazu, dass sich die automatisch gesicherten Türen selbst verschließen und für den Zugang zum Zimmer oder das Verlassen des Zimmers zunächst Mitarbeiter\*innen der European Home Care oder der Sicherheitsdienst kontaktiert werden müssen. In derartigen Fällen können die Bewohner\*innen also nicht selbstbestimmt in ihr Zimmer oder an ihre persönlichen Gegenstände gelangen bzw. ihr Zimmer verlassen.

Der Eingriff in das Wohnungsgrundrecht ist auch nicht gerechtfertigt. Zunächst verlangt Art. 13 Abs. 7 GG für Eingriffe in das Wohnungsgrundrecht das Vorliegen einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Dies verlangt eine gesteigerte Wahrscheinlichkeit oder ein hohes Ausmaß des zu erwartenden Schadens und damit zwingend einen **konkreten Anlass** für den Eingriff.

BVerfG, Urteil vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 – = NJW 2016, 1781 (Rn. 184 f.); Kluckert, in: BeckOK Grundgesetz, 45. Edition, Stand 15.11.2020, Art. 13 Rn. 28.

Dies gilt umso mehr, als der Gesetzesvorbehalt in Art. 13 Abs. 7 GG Eingriffe nur **aufgrund eines Gesetzes** (und nicht: „durch Gesetz“) erlaubt. Auch dies verdeutlicht, dass Eingriffe nur unter Berücksichtigung aller Aspekte des Einzelfalls ergehen dürfen und einer situationsbedingte Konkretisierung bedürfen.

Vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 3. Dezember 2019 – VF. 6- VIII-17, Rn. 246.

Die Verwehrung eines Zimmerschlüssels oder einer Chipkarte lässt sich schon nicht mit der Abwehr von abstrakten Gefahren für die öffentliche Sicherheit begründen, geschweige denn eröffnet die Regelung Spielräume für eine Abwägung im Einzelfall. Tatsächlich ist überhaupt kein erkennbarer Mehrwert erkennbar, der aus der Verwehrung eines Schlüssels folgt. Allenfalls ließe sich anführen, dass in Notfällen ein Zutritt des Sicherheitsdienstes zu den Räumen möglich sein muss, etwa bei gesundheitlichen Problemen, körperlichen Auseinandersetzungen oder Ähnlichem. Dies ist aber schon dadurch gewährleistet, dass der Sicherheitsdienst selbst durchaus im Besitz der Chipkarten ist und dadurch in der Lage ist, die Räume zu öffnen und erfordert es umgekehrt nicht, den Bewohner\*innen einen Schlüssel (bzw. eine Chipkarte) zu verwehren. Angesichts einer regelhaften Aufenthaltsdauer von bis zu 18 Monaten – und länger in den gesetzlichen

Ausnahmefällen – ist es auch nicht plausibel, dass die Aushändigung und spätere Wiederbeschaffung eines Schlüssels einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand darstellen.

**(b) Besucherregelung, § 5 Abs. 4 i. V. m. Anlage 1 der Hausordnung**

Die Besuchsregelung in § 5 Abs. 4 i. V. m. Anlage 1 der Hausordnung greift ebenfalls unverhältnismäßig in die Grundrechte der Bewohner\*innen ein.

Das grundsätzliche Besuchsverbot greift zum einen in das Wohnungsgrundrecht aus Art. 13 GG ein, das auch ein positives Recht vermittelt, Dritten den Zugang zur eigenen Wohnung zu gestatten (siehe bereits oben, (1)(b)(bb)). Außerdem liegt ein Eingriff in das von Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG garantierte allgemeine Persönlichkeitsrecht vor sowie – weil und soweit die Regelung auch Besuche durch Verwandte erfasst – in Art. 6 GG. Denn das Persönlichkeitsrecht erfasst auch das Recht, mit Personen seines Vertrauens (beispielsweise Familienmitgliedern) zu verkehren.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Dezember 1993 – 2 BvR 736/90 – = BVerfGE 89, 315 (322 f.); Höfling, Hausrecht in Heimen, Rechtsgutachten für das BMFSFJ, 2004, S. 44 ff.

Daneben sind auch die (potentiellen) Besucher\*innen in ihrer Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), ihrem Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) und ihrem Recht auf Familie (Art. 6 GG) betroffen. Da die Vorschrift nach Anlage 1 zur Hausordnung ausdrücklich auch Hilfsorganisationen und Pressevertreter\*innen betrifft, liegt zudem eine Beschränkung von deren Berufs- (Art. 12 Abs. 1 GG) und Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) vor.

Die Grundrechtseingriffe sind schwerwiegend. Die Regelung in § 5 Abs. 4 der Hausordnung statuiert ein **repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt**, das einen Anspruch auf Genehmigung des Besuchs auch für Personen mit berechtigtem Interesse nicht vorsieht. Vielmehr heißt es in Anlage 1 zur Hausordnung (2. Absatz):

„Besuche von Bewohnerinnen und Bewohnern bzw. Kontakte zu diesen sollen mit Rücksicht auf die Sicherheit der Einrichtung und auf die Belange der anderen Bewohnerinnen und Bewohner nach Möglichkeit vorrangig außerhalb der Einrichtung stattfinden. Ausnahmen **können** in Fällen des Vorliegens eines **besonderen** berechtigten Interesses durch die Einrichtungsleitung gestattet werden.“ (Hervorhebungen des Unterzeichners)

Damit haben die Bewohner\*innen keine Möglichkeit sicherzustellen, dass die Voraussetzungen für die Genehmigung eines Besuchs vorliegen, sondern werden stets auf eine Ermessensausübung im Einzelfall verwiesen. Diese ist nach der zitierten Passage der Anlage 1 zur Hausordnung so strukturiert, dass Ausgangspunkt der Ermessensausübung der Grundsatz ist, dass Besu-



che außerhalb der Einrichtung stattfinden sollen.

Ein derart weitreichendes Besuchsverbot lässt sich auch nicht mit dem Hausrecht des Antragsgegners bezüglich der Gesamteinrichtung begründen. Richtig ist, dass der Träger öffentlicher Gewalt, der die Erfüllung einer bestimmten Sachaufgabe im Rahmen der öffentlichen Verwaltung zugewiesen erhält, selbst bestimmen kann, wem der Zutritt zu gestatten und wem der Zutritt zu versagen ist, wenn eine ordnungsgemäße Tätigkeit im Rahmen des Widmungszwecks sonst gefährdet oder gestört würde.

Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 11. Februar 2014 – 15 B 69/14 –;  
VG Kassel, Beschluss vom 27. Dezember 2017 – 1 K 1933/16.KS –, Rn. 9.

Der Widmungszweck der LEA besteht darin, den dort untergebrachten Bewohner\*innen eine menschenwürdige Unterkunft zu bieten. Zutrittsrechte müssen so ausgestaltet sein, dass die Sicherheit der Einrichtung gewährleistet ist und den Persönlichkeitsrechten und Schutzbedürfnissen der Bewohner\*innen angemessen Rechnung getragen wird. Insbesondere muss das berechnete Interesse der Bewohner\*innen an familiären und sozialen Kontakten mit den vom Antragsgegner angeführten Belangen der Sicherheit der Einrichtung und dem Schutz- und Ruhebedürfnis anderer Bewohner\*innen in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden.

Dies gelingt mit der in § 5 Abs. 4 der Hausordnung getroffenen Regelung nicht.

Zunächst verlangt bereits der qualifizierte Gesetzesvorbehalt des Art. 13 Abs. 7 GG – dem die Hausordnung und die unbestimmte Ermächtigung in § 6 Abs. 3 FlurAG ohnehin nicht genügt, siehe oben – für Eingriffe in das Wohnungsgrundrecht das Vorliegen einer **dringenden Gefahr** für die öffentliche Sicherheit. Dies verlangt eine gesteigerte Wahrscheinlichkeit oder ein hohes Ausmaß des zu erwartenden Schadens und damit zwingend einen **konkreten Anlass** für den Eingriff.

BVerfG, Urteil vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 – = NJW 2016, 1781 (Rn. 184 f.); Kluckert, in: BeckOK Grundgesetz, 45. Edition, Stand 15.11.2020, Art. 13 Rn. 28.

Ein solcher konkreter Anlass muss nach der Hausordnung für ein Besuchsverbot aber gerade nicht vorliegen, stattdessen sind Besuche grundsätzlich verboten und können nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen erlaubt werden.

Selbst wenn die Sicherheit der Einrichtung und die Belange anderer Bewohner\*innen gewisse Einschränkungen des Besuchsrechts legitimieren mögen, ist die Regelung in der Hausordnung und der grundsätzliche Verweis auf Kontakte außerhalb der Unterkunft jedenfalls **nicht erforderlich**. Ein naheliegenderes milderes Mittel wäre eine Regelung, nach der ein Anspruch auf Be-

such besteht, sofern dies Sicherheit der Belange der Einrichtung und der übrigen Bewohner\*innen nicht entgegenstehen. Dies entspräche dann in etwa der (gesetzlichen!) Regelung in § 21 PsychKG BW, wonach ein Besuchsrecht besteht, soweit es der Gesundheitszustand der untergebrachten Person gestattet und die Sicherheit oder Ordnung der anerkannten Einrichtung nicht gestört wird. Auch in §§ 24, 25 StVollzG BW ist gesetzlich festgelegt, dass der Gefangene regelmäßig Besuch empfangen darf und der Anstaltsleiter Besuche untersagen kann, wenn die Sicherheit und Ordnung gefährdet würde.

Weitere mildere Mittel wären etwa die **Regelung von Besuchszeiten und maximalen Besucherzahlen**, innerhalb bzw. unterhalb derer ein Besuchsrecht grundsätzlich besteht.

Siehe auch Lederer/Engler, Grundrechtliche Anforderungen an die Hausordnung der Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) Freiburg, Juni 2020, S. 13; Vgl. für den Besuch von NPD-Abgeordneten in einer Erstaufnahmeeinrichtung Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 31. März 2016 – 3/15 –, Rn. 31).

Auch in Gemeinschaftsunterkünften nach § 53 AsylG, in denen ebenfalls zahlreiche Menschen aus unterschiedlichen Herkunftsländern in Mehrbettzimmern zusammenleben, sind üblicherweise Zeiten festgelegt, in denen Besuche grundsätzlich erlaubt sind. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat 32 Hausordnungen aus Gemeinschaftsunterkünften ausgewertet und dort ganz überwiegend eine grundsätzliche Gestattung von Besuch innerhalb der Besuchszeiten 7/8/9/10 Uhr bis 20/21/22/23 Uhr festgestellt.

DIMR, Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten, 2018, S. 20 f.; exemplarisch Nr. 8 der Hausordnung für die Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge im Rems-Murr-Kreis, verfügbar unter [http://www.asylallmersbach.de/Hausordnung\\_Gemeinschaftsunterkuenfte.pdf](http://www.asylallmersbach.de/Hausordnung_Gemeinschaftsunterkuenfte.pdf).

Jedenfalls ist die Besucherregelung **unangemessen**. Sie erfordert keine – abstrakte oder konkrete – besondere Gefahrenlage für die Sicherheit der Einrichtung und die Belange der Bewohner\*innen, sondern stellt allgemein die Regel auf, dass Besuche vorrangig außerhalb der Einrichtung stattfinden sollen. Der damit verbundene Nutzen für die angegebenen Regelungsziele (Sicherheit der Einrichtung, Schutz der übrigen Bewohner\*innen) steht außer Verhältnis zu den mit ihm verbundenen Eingriffen. Möglicherweise können aufgrund der Regelung einzelne, nicht vorhersehbare Konflikte durch Besuche vermieden werden. Dem steht aber die vollständige Verweigerung eines Anspruchs auf Besuche in dem hoheitlich zugewiesenen Lebensmittelpunkt gegenüber. Verfassungsrechtlich geboten wäre demgegenüber eine differenzierte Regelung, welche die grundrechtlichen Belange von Bewohner\*innen und Besucher\*innen berücksichtigt.

Vgl. DIMR, Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten, 2018, S. 21.

**(c) Verbot missionarischer und politischer Tätigkeit, § 9 Abs. 4 der Hausordnung**

Unverhältnismäßig ist auch die Regelung in § 9 Abs. 4 der Hausordnung.

Das Verbot der nicht besonders genehmigten Ausübung politischer, missionarischer oder ähnlicher Tätigkeiten greift in die von Art. 4 Abs. 1 GG, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG garantierten Grundrechte der Bewohner\*innen auf Religions- und Meinungsfreiheit ein.

Nach Angabe des Antragsgegners dient das Verbot der Erhaltung des Rechtsfriedens und dem Schutz der Bewohner\*innen, die aus unterschiedlichen Herkunftsländern mit unterschiedlichen Werten und politischen Ansichten kommen. Es bleibe den Bewohnerinnen und Bewohnern unbenommen, sich außerhalb der LEA politisch zu betätigen.

Schreiben des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 12. Oktober 2020, S. 441 des vom Antragsgegner übersandten Verwaltungsvorgangs.

Ähnlich wie die Besuchsregelung ist auch dieses **repressive Verbot mit Befreiungsvorbehalt** nicht an das Vorliegen einer besonderen Gefahr für die Sicherheit und Ordnung innerhalb der LEA gebunden, sodass die Regelung zur Erhaltung des Rechtsfriedens **nicht erforderlich** ist. Ein milderes Mittel bestünde auch hier in einer Verbotsmöglichkeit bei Vorliegen einer konkreten Gefahr. Die vom Antragsgegner unterstellten Gefahren sind hingegen abstrakter Natur und nicht an einen konkreten Sachverhalt geknüpft.

Das von konkreten Gefährdungen im Einzelfall unabhängige Verbot ist auch **unangemessen**. So hat das Bundesverfassungsgericht für das Schulwesen entschieden, dass eine pauschale Untersagung von Glaubensäußerungen unzulässig ist, sondern einer hinreichend konkreten Störung des Schulfriedens bedarf.

BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2015 – 1 BvR 471/10, 1 BvR 1181/10 – = NJW 2015, 1239 (Rn. 112 ff.).

Dieser Grundsatz ist auch auf die Situation in der LEA anwendbar. Auch Eingriffe in die Meinungsfreiheit dürfen nur aufgrund einer sorgfältigen Abwägung mit kollidierenden Rechtsgütern im Einzelfall erfolgen. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass das Ergebnis der Abwägung nicht generell und abstrakt vorweg genommen werden darf.

BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 1995 – 1 BvR 1476/91, Rn. 120; BVerfG, Beschluss vom 25. Oktober 2005 – 1 BvR 1696/98, Rn. 30.

Die Unangemessenheit der Regelung ergibt sich zudem aus der **Weite und Unbestimmtheit** der Regelung. Verboten sind missionarische, politische „und ähnliche“ Tätigkeiten. Diese Formulie-

rung gibt der Einrichtungsleitung erhebliche Spielräume und erfasst dem Wortlaut und der Anwendung nach beispielsweise auch die öffentliche Religionsausübung. Wie im Rahmen der Sachverhaltsdarstellung oben unter 1.3 dargelegt, wurde den Antragstellern auf dieser Grundlage das gemeinsame Freitagsgebet untersagt.

Das Verbot politischer „und ähnlicher“ Betätigung ist umfassend angelegt und betrifft ausdrücklich mündliche Aufrufe, das Verteilen von Flugblättern und Anbringen von Plakaten bzw. Schildern. Dies greift intensiv in das Recht auf Meinungsfreiheit der Bewohner\*innen ein und beschränkt insbesondere die Möglichkeit, sich zu den Verhältnissen in der Einrichtung, aber auch zur Flüchtlingspolitik im Allgemeinen auszutauschen und gemeinsame Positionen zu entwickeln. Diese Themen sind für den Alltag und die Perspektiven der Bewohner\*innen aber offenkundig von zentraler Bedeutung, sodass ihr Interesse an politischer Betätigung – auch und gerade an ihrem Lebensmittelpunkt – besonders hoch zu gewichten ist. Auf der anderen Seite ist es weder von der Norm vorausgesetzt noch sonst erkennbar, dass derartige Aktivitäten die Funktionsfähigkeit der LEA generell in relevantem Maße einschränken würden. Angesichts der fundamentalen Bedeutung der Meinungsfreiheit wären gewisse Beeinträchtigungen durch politische Äußerungen und Aktivitäten im Übrigen ohnehin hinzunehmen.

**(d) Verbot von Fotos, Filmen und Videotelefonie in den Räumen, § 9 Abs. 5 der Hausordnungen**

Unverhältnismäßig ist auch das in § 9 Abs. 5 Satz 2 der Hausordnung geregelte allgemeine Verbot, innerhalb von Gebäuden zu fotografieren und zu filmen, Tonaufnahmen zu fertigen und (Video-)Telefonate zu führen. Diese Regelung hat zur Folge, dass keinerlei Foto-, Video- und Tonaufnahmen in den den Bewohner\*innen zugewiesenen und durch Art. 13 GG geschützten Zimmern möglich sind und beispielsweise Skype-Kontakte mit Familie und Freunden bei jeder Witterung im Freien und außerhalb des Gebäudes gepflegt werden müssen.

Das Verbot greift in das von Art. 2 Abs. 1 i. V. m. 1 Abs. 1 GG garantierte allgemeine Persönlichkeitsrecht sowie in Art. 6 GG ein (siehe bereits oben).

Der Eingriff soll nach Angaben des Antragsgegners dem Schutz der anderen Bewohner\*innen dienen. Durch das Verbot von Bild- und Tonaufnahmen sollen insbesondere mögliche Ausspähversuche aus den Heimatländern der Betroffenen, in denen diesen bzw. ihren Familien oftmals politische Verfolgung droht, ausgeschlossen werden.

Schreiben des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 12. Oktober 2020, S. 441 des vom Antragsgegner übersandten Verwaltungsvorgangs.

Das Verbot ist zur Zweckerreichung nicht erforderlich. Ist ausschließlich die aufnehmende Per-

son selbst auf der Aufnahme zu erkennen, handelt es sich um eine selbst gewählte Kommunikation des eigenen Bildes nach eigenverantwortlicher Abwägung der Risiken. Etwaigen Rechten Dritter am eigenen Bild wird durch das in § 9 Abs. 5 Satz 2 der Hausordnung ohnehin enthaltene Einwilligungserfordernis Rechnung getragen.

In jedem Falle ist die Regelung **unangemessen**, weil sie keinerlei Ausnahmen vorsieht, unter deren Voraussetzungen Fotos, Videos oder (Video-)Telefonate in den Räumen zulässig wären.

#### **(e) Verbote von Gegenständen, § 10 i. V. m. Anlage 2 der Hausordnung**

Auch die in § 10 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 4, Abs. 6 und Abs 8 i. V. m. Anlage 2 der Hausordnung normierten weitreichenden Verbote von Gegenständen in der LEA sind unverhältnismäßig.

Die Regelungen greifen in die von Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit der Bewohner\*innen sowie in deren von Art. 14 Abs. 1 GG garantiertes Eigentumsrecht ein, weil – den Bewohner\*innen gehörende – verbotene Gegenstände nicht eingebracht werden dürfen und eingezogen werden.

Zwar ist ein Verbot einzelner gefährlicher Gegenstände innerhalb der LEA aus Sicherheitsgründen grundsätzlich legitim. Die Verbote in § 10 i. V. m. Anlage 2 der Hausordnung sind aber zu weitreichend und damit nicht erforderlich und unverhältnismäßig. Die in § 10 Abs. 1 der Hausordnung angeführten Gründe der Sicherheit und Ordnung, des Brandschutzes, der Hygiene und des Gesundheitsschutzes rechtfertigen die weitreichenden Verbote nicht.

Schon hinsichtlich der „**gefährlichen Gegenstände**“ (§ 10 Abs. 1 und 2 der Hausordnung) ist die Regelung unverhältnismäßig, weil sie **zu weit und unbestimmt** ist. Die in der Anlage 2 genannten Gegenstände umfassen auch **einfache Haushaltsgegenstände** wie Friseurscheren, Schraubenzieher, Kerzen, Streichhölzer und Glasflaschen. Damit schränkt sie die Lebensführung der Bewohner\*innen in der LEA unangemessen ein, weil es sich hierbei um Alltagsgegenstände des täglichen Gebrauchs handelt, deren „gefährliche“ Nutzung fern liegt. Eine pauschale Unterstellung, dass die Bewohner\*innen diese Gegenstände nicht nur in der ihnen zugedachten ungefährlichen Art verwenden, ist unzulässig.

Zudem ist die Liste nach der Vorbemerkung zur Anlage 2 beispielhaft und ausdrücklich nicht abschließend; das Verbot umfasst danach auch sämtliche „sonstige Sachen, die zur Verletzung von Personen oder Beschädigung von Sachen genutzt werden können“. Diese Definition ist potentiell uferlos, da beinahe jede Sache zur Verletzung Dritter oder zur Zerstörung von Sachen zweckentfremdet werden kann (dies gilt übrigens auch für ausdrücklich erlaubte Gegenstände wie Besteckgabeln oder Nagelscheren). Im Ergebnis eröffnet dies der Einrichtungsleitung und dem Si-

cherheitsdienst nahezu unbegrenzte und weitgehend willkürliche Verbotsmöglichkeiten.

Das Verbot des Einbringens verderblicher und „gewisser weiterer“ Lebensmittel in § 10 Abs. 4 der Hausordnung ist ebenfalls nicht erforderlich und unangemessen. Leicht verderbliche Lebensmittel dürfen selbst dann nicht eingebracht werden, wenn sie innerhalb der Einrichtung unmittelbar verzehrt werden sollen. Erst recht nicht nachvollziehbar und unverhältnismäßig ist das Verbot von Lebensmitteln wie Reis oder Nudeln, die alles andere als verderblich sind. Dass derartige Lebensmittel auf den Zimmern nicht zubereitet werden dürfen (§ 10 Abs. 5 der Hausordnung) rechtfertigt das Verbot ihrer Vorhaltung auf dem Zimmer nicht.

Das Verbot sämtlicher elektronischer Geräte „aus Gründen der Sicherheit und des Brandschutzes“ (§ 10 Abs. 6 der Hausordnung) ist ebenfalls unverhältnismäßig. Es ist nicht erkennbar, dass die in der Anlage aufgeführten verbotenen Geräte sämtlich und pauschal ein Sicherheitsrisiko oder eine Brandgefahr darstellen würden. Dies gilt etwa für Haarschneider sowie die grundsätzlich verbotene „Unterhaltungselektronik“. Die Unverhältnismäßigkeit des allgemeinen Verbots von Unterhaltungselektronik zeigt sich etwa daran, dass selbst im Strafvollzug eigene Fernsehgeräte zugelassen werden können (§§ 69 Abs. 2, 70 StVollzG). Vergleichbares gilt im Rahmen der Unterbringung und des Maßregelvollzugs (§§ 21, 41 Abs. 1 PsychKG BW). Im Übrigen sind die Unterscheidungen zwischen erlaubten und verbotenen Gegenständen in der Anlage 2 anhand der genannten Verbotsgründe nicht nachvollziehbar. So sind etwa Radios, nicht aber Fernseher erlaubt und Haarföne, nicht aber Haarschneider, ohne dass sich ein Bezug zur Sicherheit in der Einrichtung oder zum Brandschutz erschlosse.

Unverhältnismäßig ist schließlich auch das in § 10 Abs. 8 der Hausordnung statuierte Verbot, Möbel und textile Gebrauchsgegenstände wie Teppiche und Gardinen einzubringen. Sie bedeutet ein weitreichendes Verbot, den eigenen Wohnraum persönlich zu gestalten. Dieses Verbot ist angesichts der nicht unerheblichen Aufenthaltsdauer von regelmäßig bis zu 18 Monaten ein erheblicher Eingriff. Das Verbot ist umfassend, die Anlage 2 enthält keinerlei Beispiele für erlaubte Möbel und Textilgegenstände. Auch kleine Möbel wie Beistelltische, bei denen Sicherheitsrisiken und Brandschutzgründe besonders unplausibel sind, und religiös bedeutsame Gegenstände wie Gebetsteppiche fallen mithin unter das Verbot. Auch an dieser Stelle gehen die Einschränkungen der Bewohner\*innen **über das hinaus, was für Strafgefangene gilt**, die nach § 19 Abs. 1 Satz 1 StVollzG einen Anspruch haben, den Haftraum in angemessenem Umfang mit eigenen Sachen auszustatten. Vergleichbares gilt im Rahmen der Unterbringung und des Maßregelvollzugs (§§ 21, 41 Abs. 1 PsychKG BW).

**(f) Durchsuchungen und Kontrollen, § 11 Abs. 1 der Hausordnung**

Die Befugnis des Sicherheitsdienstes zu anlasslosen Kontrollen und Durchsuchungen (Taschenkontrollen) in § 11 Abs. 1 der Hausordnung ist ebenfalls unverhältnismäßig.

Die Regelung greift intensiv in das von Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Persönlichkeitsrecht der Bewohner\*innen ein (siehe bereits oben), die beim Eintritt in die LEA, aber auch jederzeit auf dem Einrichtungsgelände mit Kontrollen rechnen müssen.

Die Eingangskontrollen sind für die Bewohner\*innen, die in der LEA wohnen müssen, unausweichlich und unterscheiden sich damit grundlegend von Eingangskontrollen vor Diskotheken oder Fußballstadien, deren Besuch freiwillig ist.

*Lederer/Engler, Grundrechtliche Anforderungen an die Hausordnung der Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) Freiburg, Juni 2020, S. 23.*

Dass die Bewohner\*innen bei jedem Betreten der Einrichtung erneut durchsucht werden (können), beeinträchtigt ihren Alltag erheblich und ist ohne konkrete Anhaltspunkte für den Besitz verbotener Gegenstände unangemessen. Erst recht unverhältnismäßig ist die Befugnis zu anlasslosen Kontrollen auf dem Gelände. Sie setzt die Bewohner\*innen an ihrem Lebensmittelpunkt jederzeit der Möglichkeit von Kontrollen durch den Sicherheitsdienst aus, ohne dass dieser hierfür ein begründeter Verdacht vorliegen müsste. Selbst das **private Hausrecht rechtfertigt nicht anlasslose Kontrollen** und entsprechende AGB eines Supermarktes sind unwirksam.

BGH, Urteil vom 3. Juli 1996 – VIII ZR 221/95 – = NJW 1996, 2574 f.

Diese Maßstäbe müssen erst recht für den grundrechtsgebundenen Staat bei der Ausübung seines Hausrechts gelten.

Die Unangemessenheit der Durchsuchungsbefugnisse wird schließlich dadurch verstärkt, dass die Hausordnung – anders als bei Zimmerkontrollen, § 11 Abs. 5 der Hausordnung – nicht einmal die Vorgabe enthält, dass Durchsuchungen von Personen des gleichen Geschlechts durchzuführen sind.

**(g) Betreten der Wohnräume, § 11 Abs. 3 und Abs. 4 der Hausordnung**

Unverhältnismäßig sind schließlich auch die Betretensbefugnisse in § 11 Abs. 3 und Abs. 4 der Hausordnung. Die Regelungen greifen in das Grundrecht der Bewohner\*innen aus Art. 13 GG ein, weil sie ein Betreten der Wohnzwecken dienenden Zimmer ohne deren Einverständnis ermöglichen.

**(aa) § 11 Abs. 3 der Hausordnung**

§ 11 Abs. 3 Alt. 1 der Hausordnung ermöglicht ein Betreten nach vorheriger Aufforderung. Den

Ausführungen des Antragsgegners ist zu entnehmen, dass er diese Regelung so verstanden wissen will, dass ein Betreten erst nach Anklopfen und Abwarten der zustimmenden Antwort erfolgen darf.

Regierungspräsidien Freiburg, Karlsruhe, Stuttgart und Tübingen, Argumentationspapier zum Wohnungsbegriff (Art. 13 GG) in Erstaufnahmeeinrichtungen, 23. Juli 2019, Seite 5 (Seite 77 des vom Antragsgegner übersandten Verwaltungsvorgangs).

Da es keiner Ermächtigungsgrundlage bedarf, um eine Wohnung nach Einwilligung durch ihre Bewohner\*innen zu betreten, stellt sich bei diesem Verständnis der Norm die Frage, warum es dieser Ermächtigung bedarf. Auch die Einrichtungsleitung und ihre Beschäftigten scheinen nicht davon auszugehen, dass § 11 Abs. 3 Alt. 1 der Hausordnung eine Einwilligung voraussetzt. Bei den täglichen Zimmerkontrollen klopfen die Mitarbeiter\*innen an und betreten dann, ohne eine Antwort abzuwarten, das Zimmer. Ein vermutetes oder unterstelltes Einvernehmen oder die widerspruchslose Duldung stellen jedoch keine wirksame Einwilligung dar.

Doch selbst wenn § 11 Abs. 3 Alt. 1 der Hausordnung so auszulegen ist, dass eine zustimmende Reaktion der Bewohner\*innen abzuwarten ist, kann bei einem Betreten „nach Aufforderung“, wie sie der Antragsgegner beschreibt, nicht von einer wirksamen Einwilligung ausgegangen werden.

Eine wirksame Einwilligung setzt die Kenntnis aller hierfür maßgeblichen Umstände voraus,

LG Hamburg Urteil vom 30. Juni 2010 – 706 Ns 17/10, BeckRS 2010, 29104, beck-online,

insbesondere die Kenntnis darüber, dass es eine Auswahlmöglichkeit gibt und der Zutritt auch verwehrt werden kann. Dies erfordert eine hinreichend qualifizierte Belehrung (ggf. unter Hinzuziehung eines Dolmetschers) über den Zweck der Maßnahme, die Möglichkeit den Zutritt zu verwehren und die Konsequenzen einer Einwilligung. Dies gilt umso mehr, als sich die Bewohner\*innen in einem strukturellen Unterlegenheits- und Abhängigkeitsverhältnis zu den Unterkunftsbetreibern befinden.

Unzutreffend ist zudem die Auffassung des Antragsgegners, dass die Einwilligung eines der Bewohner\*innen des Zimmers genügt.

Regierungspräsidien Freiburg, Karlsruhe, Stuttgart und Tübingen, Argumentationspapier zum Wohnungsbegriff (Art. 13 GG) in Erstaufnahmeeinrichtungen, 23. Juli 2019, Seite 5 (Seite 77 des des vom Antragsgegner übersandten Verwaltungsvorgangs).

In Wohngemeinschaften darf kein geringeres grundrechtliches Schutzniveau bestehen, Grund-



rechtsträger des Art. 13 Abs. 1 GG ist jeder Inhaber oder Bewohner eines Wohnraums, unabhängig davon, auf welchen Rechtsverhältnissen die Nutzung des Wohnraums beruht.

BVerfG, Beschluss vom 2. Juli 2009 –2 BvR 2225/08, Rn. 19, juris.

Nach verbreiteter Ansicht ist bei mehreren Berechtigten die Zustimmung aller erforderlich, um einen Eingriff in Art. 13 Abs. 1 GG auszuschließen.

*Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz-Kommentar, 16. Auflage 2020, Art. 13 GG, Rn. 10; *Kunig/Berger*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 13 Rn. 21.

Auch § 11 Abs. 3 Alt. 2 der Hausordnung ermöglicht ein Betreten des Zimmers ohne Einverständnis der Bewohner\*innen. Sofern keine unmittelbare Zustimmung erfolgt oder kein Bewohner oder keine Bewohnerin angetroffen wird, sieht § 11 Abs. 3 Alt. 2 der Hausordnung die vorherige Festlegung und Ankündigung eines Termins zur Zimmerkontrolle vor.

Diesen Betretensrechten in § 11 Abs. 3 der Hausordnung fehlt es bereits an einem legitimen Eingriffszweck im Sinne des von Art. 13 Abs. 7 GG vorgegebenen qualifizierten Gesetzesvorbehalts. Danach ist für ein Betreten ohne den Willen des Berechtigten jedenfalls die Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich. Art. 13 Abs. 7 GG ist uneingeschränkt anwendbar. Die für Nachschaurechte der Gewerbeaufsicht entwickelte einschränkende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beschränkt sich auf Betriebs- und Geschäftsräume und ist auf Wohnungen ausdrücklich nicht anwendbar.

BVerfG, Beschluss vom 13. Oktober 1971 – 1 BvR 280/66 – = BVerfGE 32, 54 (75 f.); für Flüchtlingsunterkünfte Franke/Kerkemeyer, NVwZ 2020, 760 (762).

Bei § 11 Abs. 3 der Hausordnung ist eine dringende Gefahr oder gar gemeine Gefahr im Sinne des Art. 13 Abs. 7 GG nicht Voraussetzung für das Betreten der Zimmer. Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 11 Abs. 3 der Hausordnung sind unbestimmt und weit. Die Befugnis zum Betreten gilt allgemein zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung und umfasst insbesondere Belegungs-, Zimmer- und Hygienekontrollen. Ein Verdachtsmoment oder eine konkrete Gefahr muss nach dem Wortlaut der Vorschrift nicht vorliegen. Damit ist ein Betreten der Zimmer im Ergebnis anlasslos und jederzeit möglich (die Hausordnung enthält nicht einmal einen Ausschluss für die Nachtzeit).

Entgegen der Auffassung des Antragsgegners lässt sich die Befugnis zur anlasslosen Kontrolle nach vorheriger Festlegung und Ankündigung eines Termins auch nicht aus den Grundsätzen des zivilrechtlichen Mietrechts ableiten, das dem Vermieter ein Betretungs- und Besichtigungsrecht nach angemessener Vorankündigung ermöglicht.

Vgl. Regierungspräsidien Freiburg, Karlsruhe, Stuttgart und Tübingen, Argumentationspapier zum Wohnungsbegriff (Art. 13 GG) in Erstaufnahmeeinrichtungen, 23. Juli 2019, Seite 5 (Seite 77 des des vom Antragsgegner übersandten Verwaltungsvorgangs).

Voraussetzung für die Besichtigung oder das Betreten einer Wohnung ist auch im Mietrecht, dass es hierfür einen konkreten sachlichen Grund bzw. Anlass gibt. Routinekontrollen zwecks Untersuchung einer Wohnung auf ihren Allgemeinzustand sind unzulässig. Es bestehen nur wenige allgemein anerkannte Fälle, in denen der Mieter – nach vorheriger Ankündigung und anschließender Terminvereinbarung – grundsätzlich (ohne Anknüpfen an eine besondere Gefahrenlage o. ä.) verpflichtet ist, das Betreten seiner Räume durch den Vermieter zu dulden, namentlich zwecks Anbringens von Messgeräten (Bezug zu § 4 Abs 2 S 1 HS 2 HeizkostenVO), Abrechnung der Betriebskosten (§ 556a BGB) und Ablesen von Messgeräten und Maßnahmen der Instandsetzung (§§ 555a, 555d BGB).

Schmidt-Futterer/Eisenschmid, 14. Aufl. 2019, BGB § 535 Rn. 206; Staudinger/Volker Emmerich (2018) BGB § 535, Rn. 98.

Bei den in § 11 Abs. 3 der Hausordnung ermöglichten Betretungen zwecks Belegungs-, Zimmer- und Hygienekontrollen handelt es sich jedoch wie bereits ausgeführt um im o. g. Sinne unzulässige Routinekontrollen, die der Untersuchung der Zimmer auf ihren Allgemeinzustand dienen.

#### **(bb) § 11 Abs. 4 der Hausordnung**

Auch § 11 Abs. 4 der Hausordnung genügt den Anforderungen des Art. 13 Abs. 7 GG nicht.

Zwar spricht der Wortlaut hier zumindest von einer „drohenden, unmittelbaren Gefahr“, die genannten Beispiele (Behebung baulicher, technischer oder hygienischer Mängel) rechtfertigen es aber im Regelfall nicht, von einer Gefahr im Sinne des Art. 13 Abs. 7 GG auszugehen.

Art. 13 Abs. 7 Alt. 1 GG, der Eingriffe in Art. 13 Abs. 1 GG ohne einfachgesetzliche Grundlage ermöglicht, setzt eine „gemeine Gefahr“, also die konkrete Gefahr eines unüberschaubar hohen Schadens für eine unbestimmte Vielzahl von Personen oder vermögenswerten Rechtsgütern voraus. Die bloße Gefahr der Gesundheitsbeeinträchtigung genügt nicht.

*Kluckert*, in: BeckOK, Grundgesetz-Kommentar, Art. 13 Rn. 25a; *Papier*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 13 Rn. 119.

Der pauschale Verweis auf die Behebung „baulicher, technischer oder hygienischer Mängel“ reicht hier – mangels hinreichender Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts und Ausmaß des zu erwartenden Schadens – nicht aus, um eine konkrete Gefahr im o. g. Sinne zu begründen.

Gemäß Art. 13 Abs. 7 Alt. 2 GG sind Eingriffe zulässig zur Verhütung dringender Gefahren für

die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Hier bedarf es eines einfachen Gesetzes oder einer auf ausreichend bestimmter gesetzlicher Grundlage erlassenen Satzung.

*Papier*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 13, Rn. 121.

Diese Anforderungen erfüllt § 11 Abs. 4 der Hausordnung nicht (dazu bereits oben unter II.2.a)aa(1)(a) und II.2.a)aa(1)(b)(ff).

Darüber hinaus setzt § 11 Abs. 4 der Hausordnung für den Zutritt zu den Wohnräumen auch keine dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung voraus. Für die Qualifikation einer Gefahr als dringend ist sowohl die zeitliche Nähe und die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts als auch das Ausmaß des zu erwartenden Schadens, und hier vor allem die Hochrangigkeit des gefährdeten Rechtsguts, von Bedeutung.

*Papier*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL August 2020, Art. 13 Rn. 131; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 13, Rn. 37.

Art. 13 Abs. 7 GG nennt hier (nicht abschließend) die Regelbeispiele der Behebung der Raumnot, Bekämpfung von Seuchengefahr oder Schutz gefährdeter Jugendlicher.

Diesen Anforderungen werden die in § 11 Abs. 4 der Hausordnung beispielhaft genannten „baulichen, technischen oder hygienischen Mängel“ nicht gerecht. Es ist schon nicht ersichtlich, was darunter zu verstehen ist. Insoweit sind die Regelungen nicht hinreichend bestimmt. Keinesfalls weisen die genannten Beispiele auf eine Gefahr für besonders gewichtige Schutzgüter (etwa Leben und Gesundheit) hin. Jedenfalls ist nach allgemeiner Lebenserfahrung nicht ersichtlich, wie in den spärlich eingerichteten Zimmern, in denen sich weder Sanitäreinrichtungen oder technische Geräte befinden, technische oder hygienische Mängel auftreten sollen, die zu einem erheblichen Schaden für ein hochrangiges Rechtsgut führen. Erst recht ist nicht erkennbar, warum es die Mängelbeseitigung – von Ausnahmefällen abgesehen – erfordern sollte, auch in Abwesenheit der Bewohner\*innen in deren Wohnungen einzudringen.

Nach alledem sind die angegriffenen Regelungen insgesamt verfassungswidrig und daher in der Hauptsache für ungültig zu erklären.

#### **bb) Einstweilige Anordnung dringend geboten**

Schon aufgrund der offensichtlichen Erfolgsaussichten in der Hauptsache ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung dringend geboten. Zudem lässt der (weitere) Vollzug der Hausordnung Nachteile befürchten, die unter Berücksichtigung der Belange der Antragsteller und betroffener Dritter so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Um-

setzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist.

Vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 30. April 2020 – 1 S 1101/20 –, juris, Rn. 10;  
VGH Mannheim, Beschluss vom 22. Dezember 2020 – 1 S 4109/20 –, juris, Rn. 19;  
VGH Mannheim, Beschluss vom 20. Januar 2021 – 1 S 4025/20 –, juris, Rn. 30.

Bestehen – wie hier – weitgehende Erfolgsaussichten in der Hauptsache, ist eine einstweilige Anordnung insbesondere dann dringend geboten, wenn die Antragssteller erhebliche Grundrechtsverletzungen glaubhaft machen können. Es entspricht der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs, dass Antragssteller in diesen Fällen – selbst bei gewichtigen Interessen des Antragsgegners – den Verstoß gegen ihre Grundrechte durch eine voraussichtlich rechtswidrige Regelung nicht bis zum Abschluss eines Hauptsacheverfahrens hinnehmen müssen.

Vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 5. Februar 2021 – 1 S 321/21 –, juris, Rn. 69.

So liegt es hier: Die angegriffenen und rechtswidrigen Regelungen der Hausordnung enthalten zahlreiche und auch schwerwiegende Grundrechtseingriffe, die sich im Falle des Ausbleibens einer einstweiligen Anordnung täglich fortsetzen. Dies gilt im Sinne der obigen Ausführungen insbesondere im Hinblick auf die Verletzung der Grundrechte der Antragsteller aus Art. 13 GG, Art. 4 Abs. 1 GG, Art. 5 Abs. 1 GG, Art. 6 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG, sowie Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass die Erfolgsaussichten in der Hauptsache für die Entscheidung im Eilverfahren eine umso größere Bedeutung haben, je kürzer die Geltungsdauer der in der Hauptsache angegriffenen Normen befristet und je geringer damit die Wahrscheinlichkeit ist, dass eine Entscheidung über den Normenkontrollantrag noch rechtzeitig ergehen kann. Das muss insbesondere dann gelten, wenn die in der Hauptsache angegriffene Norm in quantitativer und qualitativer Hinsicht erhebliche Grundrechtseingriffe enthält oder begründet, sodass sich das Normenkontrollverfahren (ausnahmsweise) als zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG geboten erweisen dürfte.

Vgl. Bayerischer VGH, Beschluss vom 7. Juli 2020 – 20 NE 20.1497 –, juris, Rn. 18. In diesem Verfahren war der Eilantrag darauf gerichtet, zeitlich befristete Normen der bayrischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vorläufig außer Vollzug zu setzen. Auch das Bundesverfassungsgericht stellt maßgeblich auf die Erfolgsaussichten in der Hauptsache ab, wenn die Entscheidung in der Hauptsache zu spät käme und ein effektiver Grundrechtsschutz dadurch sonst vereitelt würde: BVerfG, Beschluss vom 15. April 2020 – 1 BvR 828/20 –, juris, Rn. 9 ff.; BVerfG, Beschluss vom 29. April 2020 – 1 BvQ 44/20 –, juris, Rn. 7.

Im vorliegenden Fall wird eine Entscheidung in der Hauptsache voraussichtlich nicht mehr

rechtzeitig erfolgen, um den in quantitativer und qualitativer Hinsicht erheblichen Grundrechtseingriffen abzuwehren, so dass eine einstweilige Anordnung zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG dringend geboten ist.

Zwar ist die Hausordnung nicht abstrakt-generell zeitlich begrenzt, die Geltungsdauer der Regelungen ist jedoch individuell dadurch begrenzt, dass die Normadressat\*innen durch Verlegung oder Ausreise bzw. Abschiebung aus dem Adressat\*innenkreis der Regelungen herausfallen.

Es ist nicht ganz unwahrscheinlich, dass die Antragsteller vor einer Entscheidung in der Hauptsache bereits in eine andere Einrichtung verlegt werden – wie dies bereits bei zwei der ursprünglich sechs Antragsteller im Hauptsacheverfahren geschehen ist – oder aufgrund des Abschlusses ihres Asylverfahrens die LEA verlassen.

Im Regelfall ist die Wohnpflicht in einer Erstaufnahmeeinrichtung gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 AsylG auf maximal 18 Monate begrenzt. Für die Antragsteller, die aus sicheren Herkunftsstaaten im Sinne des § 29a Abs. 2 AsylG kommen, erstreckt sich die Wohnpflicht in der Erstaufnahmeeinrichtung gemäß § 47 Abs. 1 Buchstabe a AsylG über die ganze Dauer des Asylverfahrens und im Falle einer Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder Abschiebung.

Die Antragsteller leben zum jetzigen Zeitpunkt bereits zwischen vier Monaten und einem Jahr und vier Monaten in der LEA. Die durchschnittliche (behördliche) Bearbeitungsdauer liegt im Asylverfahren zwischen 5,9 und 6,6 Monaten.

Vgl. BT-Drs. 19/23630, S. 4 zur durchschnittlichen Bearbeitungsdauer bis zu einer behördlichen Entscheidung in Monaten für die Länder Senegal und Ghana.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer im Fall eines sich anschließenden gerichtlichen Verfahrens beträgt insgesamt 21,3 Monate.

Vgl. BT-Drs. 19/23630, S. 1.

Angesichts der durchschnittlichen Dauer der (Hauptsache-)Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg von 17,6 Monaten ist absehbar, dass der Rechtsstreit sich vor einer Entscheidung in der Hauptsache für die Antragsteller durch Auszug erledigt, weil diese wegen Verlegung, Ausreise oder Abschiebung nicht mehr in der LEA Freiburg wohnen.

Bericht „Geschäftstätigkeit 2018“; Abrufbar unter: <https://verwaltungsgerichtshof-baden-wuerttemberg.justiz-bw.de/pb/Lde/6020224>.

Vor diesem Hintergrund ist effektiver Rechtsschutz gegen die grundrechtswidrigen Regelungen der Hausordnung ohne eine einstweilige Anordnung voraussichtlich nicht zu erlangen. Den Be-

wohner\*innen der LEA ist es in der Regel zeitlich nicht möglich, sich mit einem Normenkontrollantrag im Hauptsacheverfahren effektiv gegen die Grundrechtsverletzungen zu Wehr zu setzen. Die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO führt dazu, dass bei Erledigung des Hauptsacheverfahrens eine erneute abstrakte Normenkontrolle durch verbleibende Bewohner\*innen nicht möglich ist. Die verbleibende Möglichkeit, im Rahmen einer Feststellungs- oder Anfechtungsklage gegen konkrete Regelungen und Maßnahmen im Einzelfall vorzugehen, ist kein adäquater Ersatz. Die Bewohner\*innen können zwar im Einzelfall gegen Ge- und Verbote der Hausordnung bzw. die zu ihrer Durchsetzung getroffenen Maßnahmen vorgehen, hier würde jedoch deren Rechtswidrigkeit nicht abstrakt-generell, sondern nur in Bezug auf den jeweiligen Einzelfall festgestellt.

Hier zeigt sich eine strukturelle Rechtsschutzlücke, die durch eine effektive Abhilfe im Wege des Eilrechtsschutzes zu schließen ist. Angesichts der fehlenden Wirksamkeit einer Entscheidung in der Hauptsache ist in Fällen wie diesen den Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags eine umso größere Bedeutung für die Entscheidung im Eilverfahren beizumessen.

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 7. Juli 2020 – 20 NE 20.1497 –, juris, Rn. 18.

#### **b) Folgenabwägung**

Letztlich ist der Antrag – selbst bei Annahme offener Erfolgsaussichten in der Hauptsache – auch deswegen begründet, weil die Folgenabwägung deutlich zugunsten der Antragssteller ausfällt.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs ist bei offenen Erfolgsaussichten in der Hauptsache über den Erlass einer beantragten einstweiligen Anordnung im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden. In diesem Rahmen sind die Folgen gegenüberzustellen, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Normenkontrollantrag in der Hauptsache aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Antrag nach § 47 Abs. 1 VwGO aber erfolglos bliebe.

VGH Mannheim, Beschluss vom 30. April 2020 – 1 S 1101/20 –, juris, Rn. 10; VGH Mannheim, Beschluss vom 22. Dezember 2020 – 1 S 4109/20 –, juris, Rn. 19; VGH Mannheim, Beschluss vom 20. Januar 2021 – 1 S 4025/20 –, juris, Rn. 30.

Aufgrund der Parallelen zum Verfahren gem. § 32 BVerfGG sind die hierzu vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze im Wesentlichen anwendbar. Es gilt grundsätzlich ein strengerer Maßstab als im Rahmen des § 123 VwGO.

VGH Mannheim, Beschluss vom 20. Januar 2021 – 1 S 4025/20 –, juris, Rn. 30;

VGH Mannheim, Beschluss vom 15. Dezember 2008 – GRS 1/08 –, juris, Rn. 16.

Nicht übertragbar ist allerdings der insoweit besonders strenge Maßstab zur Aussetzung des Vollzugs von (formellen) Gesetzen. Die im Hinblick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz hierzu entwickelten Grundsätze des BVerfG sind allein auf formelle, im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren erlassene Gesetze anwendbar. Diese Zurückhaltung des BVerfG gegenüber dem parlamentarischen Gesetzgeber ist mit der gerichtlichen Kontrolle von Rechtsnormen der Verwaltung grundsätzlich nicht zu vergleichen.

*Schoch, in: Schoch/Schneider, VwGO, 39. EL Juli 2020, § 47, Rn. 140; Barczak, BVerfGG, Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 32, Rn. 51.*

Im Rahmen der Folgenabwägung kommt es darauf an, wie schwer die tatsächlichen Beeinträchtigungen eines Grundrechts bei Nichterlass der einstweiligen Anordnung wiegen und mit welcher Wahrscheinlichkeit der Eintritt solcher Beeinträchtigungen zu erwarten ist.

Vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 27. Mai 2020 – 1 S 1528/20, juris, Rn. 49 ff.; VGH Mannheim, Beschluss vom 05. Juni 2020 – 1 S 1623/20, juris, Rn. 45 f.

Sodann ist im Rahmen der Folgenabwägung maßgeblich, ob etwaige Nachteile nachträglich wieder beseitigt oder wirtschaftlich kompensiert werden können.

Vgl. Barczak, BVerfGG, Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 32, Rn. 54 ff. m.w.N.

Der Nichterlass der einstweiligen Anordnung wäre für die Antragssteller und auch alle anderen Bewohner\*innen der LEA Freiburg mit fortlaufenden, erheblichen Grundrechtsverletzungen verbunden. Sie müssten bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache weiterhin anlasslose Kontrollen und Durchsuchungen auf dem Gelände, ebenso wie das Betreten ihrer Wohn- und Schlafräume dulden. Ihnen bliebe für ihren weiteren Aufenthalt in der LEA ein Schlüssel bzw. eine Chipkarte für ihr Zimmer verwehrt, mit der Folge, dass ihr Zimmer jederzeit durch jede in der LEA anwesende Person betreten werden kann. Ihnen wäre weiterhin die Ausübung politischer Tätigkeiten und die gemeinsame Religionsausübung untersagt. Fortbestehen würde auch das grundsätzliche Besuchsverbot, das u. a. Familienangehörige erfasst, sowie das Verbot des Besitzes einfacher Haushaltsgegenstände wie Gebetsteppiche, Beistelltische oder Haarschneider und grundlegender Lebensmittel wie Reis oder Nudeln. Diese Aufzählung ließe sich ohne Weiteres fortführen, wie die Ausführungen zur Begründetheit des Antrags in der Hauptsache zeigen.

Es handelt sich hierbei um zahlreiche, sich regelmäßig wiederholende Grundrechtsverletzungen. Sie sind nicht reversibel, ihre Folgen können auch nicht nachträglich beseitigt werden.

In der Folgenabwägung ist zudem zu berücksichtigen, dass bei Abwarten der Entscheidung in der Hauptsache der Grundrechtsschutz – für die Antragsteller ebenso wie für die verbleibenden Bewohner\*innen – endgültig vereitelt würde, weil sich der Rechtsstreit mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit durch Auszug der Antragsteller aus der LEA vor einer Entscheidung in der Hauptsache erledigen wird (vgl. dazu oben unter II.2.a)bb).

Demgegenüber sind die Nachteile, die der Antragsgegner hinzunehmen hätte, wenn die einstweilige Anordnung erlassen würde, der Antrag nach § 47 Abs. 1 VwGO aber erfolglos bliebe, marginal.

Die Hausordnung der LEA Freiburg gilt nur für einen begrenzten Personenkreis von maximal 400 Bewohner\*innen der LEA Freiburg. Eine vorläufige Außervollzugsetzung der angegriffenen Regelungen für diesen Personenkreis ist in den Auswirkungen überschaubar. Insbesondere sind keine ernstlichen Beeinträchtigungen der Sicherheit oder Funktionsfähigkeit der Einrichtung zu befürchten. Der Antragsgegner begründet einige der angegriffenen Regelungen zwar mit Sicherheitsbelangen, Brandschutzerwägungen, Hygieneanforderungen und der Verhinderung von Konflikten zwischen den Bewohner\*innen.

Schreiben des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 12. Oktober 2020, S. 441 des vom Antragsgegner übersandten Verwaltungsvorgangs.

Den Regelungen fehlt jedoch in ihrer konkreten Ausgestaltung der konkrete Bezug zu diesen Gefahren. Vielmehr handelt es sich bei den angegriffenen Regelungen um pauschale Ge- und Verbote, die unabhängig von konkretisierten Gefahren für die zu schützenden Rechtsgüter gelten.

Vgl. dazu ausführlich oben unter II.2.a)aa(2).

Im Falle der antragsgemäßen Entscheidung bliebe es dem Antragsgegner unbenommen, die suspendierten Regelungen durch verhältnismäßige Regelungen ersetzen, wenn er dies zum Erhalt der Funktionsfähigkeit und Sicherheit der LEA für erforderlich erachtet. Zur Reduzierung des Mehraufwandes könnte sich der Antragsgegner hier an bestehenden Regelungskonzepten orientieren, die die Funktionsfähigkeit der Einrichtung mit den Grundrechten der Bewohner\*innen in einen angemessenen Ausgleich bringen.

Vgl. DIMR, Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten, 2018, mit zahlreichen konkreten Beispielen grundrechtskonformer Hausordnungen in Geflüchteten-Sammelunterkünften.

Nicht maßgeblich für die Folgenabwägung ist die durch vorläufige Außervollzugsetzung einiger Regelungen der Hausordnung potenziell auftretende Unklarheit in der LEA über die anwendba-



ren Regeln. Es obliegt dem Antragsgegner, dafür Sorge zu tragen, dass die Mitarbeiter\*innen und Bewohner\*innen über die maßgeblichen Änderungen vollumfänglich aufgeklärt sind. Eine vorläufige Regelung ist den Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO und § 32 BVerfGG immanent und die bloße Möglichkeit einer dadurch auftretenden Rechtsunsicherheit kann schon nach dem Sinn und Zweck der Eilverfahren nicht maßgeblich die Abwägung bestimmen.

Eine einstweilige Anordnung würde auch nicht die Entscheidung in der Hauptsache vorwegnehmen. Stellen sich die angegriffenen Regelungen später als rechtmäßig heraus oder erledigt sich der Rechtsstreit in der Hauptsache, können die ursprünglichen Regelungen der Hausordnung wieder zur Anwendung kommen.

Im Ergebnis überwiegen in einer etwaig durchzuführenden Folgenabwägung die Nachteile der Antragsteller die (marginalen) Nachteile für den Antragsgegner deutlich. Die einstweilige Anordnung ist auch hiernach i. S. d. § 47 Abs. 6 VwGO dringend geboten

Keine Abschriften anbei, da Übermittlung über den elektronischen Rechtsverkehr.

[signiert mit qualifizierter elektronischer Signatur]

Thorsten Deppner  
Rechtsanwalt

