



RA Thorsten Deppner Grolmanstr. 39 10623 Berlin  
Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg  
Schubertstraße 11  
68165 Mannheim

**Über den elektronischen Rechtsverkehr (beA)**

16. Dezember 2020

Mein Zeichen: TD20-024

**Antrag gem. § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO**

1. [REDACTED],
2. [REDACTED],
3. [REDACTED];
4. [REDACTED],
5. [REDACTED] und
6. [REDACTED]

–Antragsteller–

– Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Thorsten Deppner, Grolmanstr. 39,  
10623 Berlin –

gegen

das Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Regierungspräsidium Freiburg,  
dieses vertreten durch die Präsidentin, 79083 Freiburg im Breisgau

– Antragsgegner –

wegen: Normenkontrolle der Hausordnung der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg.

Streitwert: 5.000 Euro (gem. Nr. 35.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit i.d.F.  
v. 18. Juli 2013).

Namens und im Auftrag der Antragsteller\*innen beantrage ich,

§ 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 An-

tragsgegner in Freiburg im Breisgau betriebenen Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA Freiburg) für unwirksam zu erklären.

Darüber hinaus beantrage ich,

dem Antragsgegner aufzugeben den Verwaltungsvorgang für die angegriffenen Normen und deren Vollzug (also insbesondere Protokolle, Berichte, Beschwerden, die im Zusammenhang mit dem Vollzug der angegriffenen Normen stehen) zusammenzustellen und mir diesen für zwei Wochen zur Einsicht in meine Kanzleiräume zu übersenden.

## **Vorläufige Begründung**

Die im Antrag genannten Vorschriften der als

### **– Anlage ASt 1 –**

beigefügten Hausordnung der vom Antragsgegner in Freiburg im Breisgau betriebenen Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA Freiburg) sind antragsgemäß für unwirksam zu erklären, weil der Normenkontrollantrag der Antragsteller\*innen zulässig und begründet ist.

## **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.

Beweis: Bewohnerausweis des Antragstellers zu 1 (Anlage ASt 4)

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.

Beweis: Bewohnerausweis des Antragstellers zu 2 (Anlage ASt 5)

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.

Beweis: Bewohnerausweis des Antragstellers zu 3 (Anlage ASt 6)

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

Abs. 1 AsylG.

Der Antragsteller zu 4) stammt aus Senegal und ist im November 2019 nach Deutschland eingereist. Er lebt seit Januar 2020 in der LEA Freiburg.

Beweis: Bewohnerausweis des Antragstellers zu 4; hier sind Vor- und Nachname vertauscht (Anlage ASt 7)

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

Der Antragsteller zu 5) stammt aus Ghana und ist am 19. September 2020 nach Deutschland eingereist. Seit November 2020 lebt er in der LEA Freiburg.

Beweis: Bewohnerausweis des Antragstellers zu 5 (Anlage ASt 8)

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

Der Antragsteller zu 6) stammt aus Ghana und ist am 15. Oktober 2020 nach Deutschland eingereist. Seit dem 15. November 2020 lebt er in der LEA Freiburg.

Beweis: Bewohnerausweis des Antragstellers zu 5 (Anlage ASt 9)

Zurzeit bewohnt er dort ein Mehrbettzimmer für zwei Personen. 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.

Beweis: 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,

Beweis: Beschlussvorlage Gemeinderat: Einrichtung einer Landeserstaufnahmeeinrich-

tung, Drs. G-17/131 des Gemeinderats der Stadt Freiburg, Seite 2, abrufbar unter [https://ris.freiburg.de/show\\_pdf.php?typ\\_432=vorl&doc\\_n1=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_n1=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.

Beweis: 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\\_n1=20170602105933.pdf&vorl\\_nr=3541004100134&nid\\_nr=&nk\\_nr=354](https://ris.freiburg.de/show_anlagen.php?typ_432=vorl&doc_n1=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,

Beweis: Betreibervertrag, 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>.

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

Die LEA Freiburg ist auf 450 Bewohner\*innen ausgelegt. Zurzeit sind dort etwa 150 Menschen untergebracht, nicht wenige verbringen mehrere Jahre in der Erstaufnahmeeinrichtung.

Beweis: Zeugnis der Leiterin der Einrichtung, [REDACTED]

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 1-5 betroffen. Die Antragsteller 1-5 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 2 Monaten in der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg. Der Antragsteller zu 1) lebt schon seit 7 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 8 Jahren geduldet,

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

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

Antragsgegenstand sind die im Antrag benannten Regelungen der als Anlage ASt 1 beigefügten, 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 Zimmerkon-

trollen 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,

Beweis: 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“,

Beweis: 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.

Beweis: Zeugnis der Leiterin der Einrichtung, [REDACTED]

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 als

– Anlage ASt 2 –

beigefügten „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.

Beweis: Zeugnis von [REDACTED]

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.

Beweis: Zeugnis von [REDACTED]

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 Selbsthilfwerkstatt aufmerksam machen. Eine Besuchsgenehmigung wurde abgelehnt, stattdessen wurde angeboten, dass die Streetworker und EHC- Mitarbeitende für das Angebot werben.

Beweis: Zeugnis von [REDACTED]

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 Antragsteller unter anderem gemeinsam mit der Gruppe Aktion Bleiberecht die Demonstration NotSafe@All am Sonntag, den 13. Dezember 2020, in Freiburg durchgeführt,

Beweis: 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 unzurei-

chende und unausgewogene Essensversorgung nicht dokumentieren. Dies trifft auch auf die Antragsteller zu.

§ 10 HO regelt in Verbindung mit der als

– Anlage ASt 3 –

beigefügten „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, Haarschneide, Elektrokabel 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.

## **II. Rechtliche Würdigung**

### **1. Zur Zulässigkeit**

Für den Normenkontrollantrag ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet; der Antrag ist auch statthaft und im Übrigen zulässig.

### a) **Verwaltungsrechtsweg**

Für den gestellten 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).

### b) **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 Individualrechtsschutz,

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“.

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 Verwaltungsgerichtshofs. 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.

### c) Antragsbefugnis

Die Antragsteller\*innen 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\*innen 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\*innen sind als Bewohner\*innen 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\*innen 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\*innen regelmäßig bemerkbar. Jedes Mal, wenn die Antragssteller 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.

### d) 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.

#### **e) Rechtsschutzbedürfnis**

Das Rechtsschutzinteresse der Antragsteller\*innen ist durch die im Rahmen der Antragsbefugnis dargelegte mögliche Rechtsverletzung indiziert und entfällt nur dann, wenn die Aufhebung der

Norm für die Antragssteller\*innen 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.

## **2. Zur Begründetheit**

Ausführungen zur Begründetheit werden nach Einsichtnahme in den Verwaltungsvorgang nachgereicht.

Keine Abschriften anbei, da Übermittlung über den elektronischen Rechtsverkehr.

[signiert mit qualifizierter elektronischer Signatur]

Thorsten Deppner  
Rechtsanwalt