



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes
Urteil

In der Normenkontrollsache

1. [REDACTED]
[REDACTED]
2. [REDACTED]
[REDACTED]
3. [REDACTED]
[REDACTED]
4. [REDACTED]
[REDACTED]
5. [REDACTED]
[REDACTED]
6. [REDACTED]
[REDACTED]

- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwalt Thorsten Deppner,
[REDACTED], Az: TD20-024
- zu 1, 2, 3, 4, 5, 6 -

gegen

Land Baden-Württemberg,
vertreten durch das Regierungspräsidium Freiburg,
Heinrich-von-Stephan-Straße 25, 79100 Freiburg, Az: 15.2-135 LEA FR

- Antragsgegner -

wegen Gültigkeit der Hausordnung der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg

hat der 12. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgerichtshof Warnemünde, die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Reiche, die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Kahlfeld, die Richterin am Verwaltungsgerichtshof im Nebenamt Prof. Dr. Janda und die Richterin am Verwaltungsgericht Spiri auf die mündliche Verhandlung

vom 2. Februar 2022

für Recht erkannt:

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in Bezug auf die Antragsteller zu 1, 3, 4 und 6 übereinstimmend für erledigt erklärt haben und soweit die Antragsteller zu 2 und 5 den Normenkontrollantrag hinsichtlich der Vorschriften in § 5 Abs. 4, § 8 Abs. 6, § 9 Abs. 4 und 5, § 10 Abs. 1, 2, 4, 6 und 8 der Hausordnung in der Fassung vom 1. Januar 2020 zurückgenommen haben, wird das Verfahren eingestellt.

Es wird festgestellt, dass § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3, § 11 Abs. 3 und § 11 Abs. 4 der von dem Leiter der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg erlassenen Hausordnung in der Fassung vom 1. Januar 2020 unwirksam gewesen sind. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Die Antragsteller tragen jeweils 1/9, der Antragsgegner trägt 1/3 der Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Die sechs Antragsteller sind (ehemalige) Bewohner der Landeserstaufnahmeeinrichtung (im Folgenden: LEA) in Freiburg. Sie wenden sich gegen im Einzelnen bezeichnete Vorschriften der vom Leiter der Einrichtung am 16.12.2019 erlassenen Hausordnung (Fassung vom 01.01.2020, im Folgenden: Hausordnung), die zwischenzeitlich mit Wirkung vom 15.12.2021 außer Kraft gesetzt und durch eine neue, nicht verfahrensgegenständliche Hausordnung ersetzt wurde (Stand: 15.12.2021, im Folgenden: Hausordnung n.F.).

Nach der Präambel der angegriffenen Hausordnung werden die Modalitäten des nach § 6 des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG) begründeten öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnisses festgelegt, wonach das Regierungspräsidium Freiburg berechtigt sei, gegenüber den Nutzern erforderliche Anordnungen und Maßnahmen zu treffen, um die Sicherheit und Ordnung in der Erstaufnahmeeinrichtung aufrecht zu erhalten. Die jeweiligen Rechte und Pflichten der Beteiligten ergäben sich aus der Hausordnung.

Hiervon ausgehend bestimmen die von den Antragstellern zunächst angegriffenen Regelungen der am 01.01.2020 in Kraft getretenen Hausordnung Folgendes:

„§ 4 Hausrecht

(1) Das Regierungspräsidium Freiburg ist Inhaber des Hausrechts. Das Hausrecht wird durch die Einrichtungsleitung des Regierungspräsidiums Freiburg ausgeübt. Das Regierungspräsidium ist berechtigt, die Ausübung des Hausrechts allgemein oder im Einzelfall ergänzend an Dritte zu übertragen. Die Übertragung des Hausrechts nach dieser Hausordnung kann vom Regierungspräsidium jederzeit auch in Einzelfällen widerrufen werden. In diesem Rahmen gilt Folgendes:

- Das Recht, Unberechtigte zeitweilig vom Gelände zu verweisen bzw. temporär den Zutritt zum Objekt zu verweigern, wird auch auf den beauftragten Sicherheitsdienstleister (im Folgenden „Sicherheitsdienst“ genannt) nach Maßgabe dieser Hausordnung übertragen. Hausverbote können nur von der Einrichtungsleitung bzw. von im Einzelfall dazu ermächtigten Personen ausgesprochen werden.
- Das Recht, Zimmer zuzuweisen und Verlegungen innerhalb des Geländes vorzunehmen, wird generell auf den beauftragten Dienstleister für die Alltagsbetreuung (im Folgenden „Alltagsbetreuung“ genannt) unter Beachtung dieser Hausordnung und weiterer Anweisungen der Einrichtungsleitung übertragen.
- Das Recht, gemeinsame Zimmerkontrollen durchzuführen, wird in der Regel zusätzlich auf die Alltagsbetreuung und den Sicherheitsdienst im Rahmen von § 11 dieser Hausordnung übertragen.
- Bei konträren Entscheidungen obliegt das Letztentscheidungsrecht jeweils der Einrichtungsleitung.
- Bei unaufschiebbaren Maßnahmen wird die Ausübung des Hausrechts außerhalb der üblichen Dienstzeiten der Alltagsbetreuung übertragen.
[...]

§ 5 Zutrittsregelung und Allgemeines

[...] (4) Es 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;
- Besucherinnen und Besucher mit berechtigtem Interesse, deren Besuch nach vorheriger Anmeldung von der Einrichtungsleitung genehmigt wurde; Näheres ergibt sich aus der „Besucherregelung“ (siehe Anlage 1). [...]

§ 8 Unterbringung und Brandschutz

[...] (6) Die Bewohnerinnen und Bewohner haben keinen Anspruch auf Schlüssel für ihre Zimmer, sofern es in der Einrichtung kein automatisches Türschließsystem gibt. Veränderungen an den Schließanlagen sowie das Anbringen anderer oder zusätzlicher Schließanlagen an den Türen sind verboten. Hierdurch entstehende Kosten für die Reparatur werden den Bewohnerinnen und Bewohnern in Rechnung gestellt. Werden Schließvorrichtungen, die durch die Bewohnerinnen und Bewohner selbst beschafft und nach vorheriger Aufforderung nicht entfernt wurden, beim Entfernen zerstört, so erfolgt kein Schadenersatz. [...]

§ 9 Sonstige Regelungen

[...] (4) Die Ausübung politischer, missionarischer oder ähnlicher Tätigkeiten sowie mündliche Aufrufe, das Verteilen von Flugblättern und Anbringen von Plakaten bzw. Schildern sind auf dem Gelände der Einrichtung untersagt. Ausnahmen können nur von der Einrichtungsleitung genehmigt werden.

(5) Aufnahmen von Gebäuden, sicherheitsrelevanten Bereichen und einrichtungsinternen Informationen sind verboten. Das Fotografieren und Filmen sowie Tonaufnahmen und (Video-)Telefonie auf dem Einrichtungsgelände sind nur außerhalb von Gebäuden und für private Zwecke in sozialüblichem Maße sowie mit Einwilligung der betroffenen Personen erlaubt.

§ 10 Verbote und verbotene Gegenstände

(1) In der Einrichtung sind bestimmte Gegenstände und Handlungen aus Gründen der Sicherheit und Ordnung, des Brandschutzes, der Hygiene und des Gesundheitsschutzes verboten. Weitere Einzelheiten ergeben sich aus den nachfolgenden Absätzen und der Liste „Verbotene Gegenstände“ (siehe Anlage 2). Der Umgang mit verbotenen Gegenständen erfolgt gemäß den Bestimmungen dieser Hausordnung sowie ergänzend nach den entsprechenden Verfahrensregelungen des Regierungspräsidiums Freiburg.

(2) Waffen und sonstige gefährliche Gegenstände sind auf dem Gelände der Einrichtung verboten (siehe Anlage 2). Diese werden unverzüglich eingezogen. Waffen im Sinne des Waffengesetzes werden der Polizei übergeben. [...]

(4) Leicht verderbliche und gewisse weitere Lebensmittel dürfen nicht in die Einrichtung mitgebracht und auf den Zimmern gelagert werden (siehe Anlage 2). Solche Lebensmittel werden eingezogen. [...]

(6) Elektrische Geräte dürfen in der Einrichtung aus Gründen der Sicherheit und des Brandschutzes grundsätzlich nicht betrieben werden (siehe Anlage 2). Nicht erlaubte elektrische Geräte werden eingezogen. [...]

(8) Das Mitbringen von Möbelstücken und textilen Gebrauchsgegenständen in die Einrichtung wie Teppiche, Gardinen und Vorhänge sowie Kleidung zum Zwecke des Handels ist nicht gestattet (siehe Anlage 2). Solche Gegenstände werden eingezogen. [...]

§ 11 Kontrollbefugnisse und Kontrollen

(1) Der Sicherheitsdienst ist berechtigt, die Bewohnerinnen und Bewohner sowie sonstige Personen beim Betreten der Einrichtung und auf dem Gelände insbesondere auf das Mitführen von in der Einrichtung verbotenen Gegenständen (siehe § 10) wie Waffen, sonstige gefährliche Gegenstände, Alkohol und Betäubungsmittel zu kontrollieren (z. B. Taschenkontrollen). Beim Mitführen verbotener Gegenstände oder bei der Verweigerung von Kontrollen kann der Zutritt zum Gelände zeitweilig oder dauerhaft verwehrt werden. Auch aggressiv auftretenden Personen, die erkennbar unter dem Einfluss von Alkohol oder Betäubungsmitteln stehen, kann vorübergehend der Zutritt zur Einrichtung verweigert werden. [...]

(3) Die Einrichtungsleitung und deren Beauftragte dürfen die Zimmer der Bewohnerinnen und Bewohner nach Aufforderung oder zu vorher angekündigten Terminen zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung (insbesondere Belegungs-, Zimmer- und Hygienekontrollen usw.) betreten.

(4) Die Beschäftigten des Regierungspräsidiums, des Sicherheitsdienstes und der Alltagsbetreuung können, ggf. in Begleitung von Personen anderer Stellen oder Organisationen, auch im Falle der Abwesenheit der betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner die Zimmer öffnen und 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). [...]

Von den sechs Antragstellern lebt mittlerweile keiner mehr in der LEA Freiburg. Zuletzt wohnten noch der Antragsteller zu 2 und 5 dort. Der Antragsteller zu 2 stammt aus Ghana und war von August 2020 bis September 2021 in der LEA

Freiburg untergebracht. Sein Asylantrag wurde am 28.02.2021 als offensichtlich unbegründet abgelehnt. Ein dagegen angestrebter Eilantrag blieb erfolglos. Der Antragsteller zu 5 stammt ebenfalls aus Ghana und lebte von November 2020 bis Oktober 2021 in der Einrichtung. Nach Mitteilung des Antragsgegner-Vertreters in der mündlichen Verhandlung sei im Februar 2021 ein Bescheid des Bundesamtes ergangen, mit welchem der Asylantrag des Antragstellers zu 5 als unzulässig abgelehnt worden und eine Abschiebungsanordnung nach Italien ergangen sei. Das Verfahren dauere aufgrund des Ablaufs der Überstellungsfrist noch an, ein Anhörungstermin sei von dem Bundesamt noch nicht bestimmt worden.

Die Unterbringung in der LEA Freiburg erfolgt nach Mitteilung des Antragsgegners in vier Gebäuden auf jeweils vier Stockwerken in Mehrbettzimmern mit gemeinschaftlichem Sanitärbereich. Im Rahmen der Regelbelegung können dort 450 Personen untergebracht werden, wobei jeder Unterbringungsplatz in der Regelbelegung eine persönlich verfügbare Wohn- und Schlaffläche von 7 m² einräumt. Insgesamt stehen in der LEA Freiburg 149 Zimmer zur Verfügung. Mit zwei privaten Dienstleistern (sogenannte Alltagsbetreuung und Sicherheitsdienst) besteht ein Betreiber- und ein Bewachungsvertrag. Für den Sicherheitsdienst existiert zudem eine „objektbezogene Dienstanweisung“ („ODA EA Freiburg“ vom 01.12.2016).

Das Normenkontrollverfahren haben die Antragsteller am 16.12.2020 eingeleitet. Am 16.03.2021 haben vier der insgesamt sechs Antragsteller zudem einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO gestellt. Letzteren hat der Senat mit Beschluss vom 28.06.2021 (- 12 S 921/21 -, juris) abgelehnt und das Verfahren eingestellt, soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in Bezug auf zwei Antragsteller übereinstimmend für erledigt hatten. Der Senat sah den Eilantrag hinsichtlich der Regelungen in § 5 Abs. 4, § 8 Abs. 6, § 9 Abs. 4 und 5, § 10 Abs. 1, 2, 4, 6 und 8 der Hausordnung als unzulässig an. Hinsichtlich der Vorschriften in § 11 Abs. 1, § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung bestanden aus Sicht des Senats überwiegend offene Erfolgsaussichten. Den Erlass einer

einstweiligen Anordnung lehnte der Senat dennoch ab, da kein deutliches Überwiegen der von den Antragstellen geltend gemachten Belange zu erkennen war.

Nachdem die Antragsteller zu 1, 3, 4 und 6 mit Schriftsätzen vom 06.03.2021, vom 12.04.2021 und vom 13.01.2022 ihre Anträge im Hauptsacheverfahren nach ihrem jeweiligen Auszug aus der LEA Freiburg für erledigt erklärt haben, der Antragsgegner sich den Erledigungserklärungen jeweils angeschlossen hat, die Antragsteller zu 2 und 5 den Normenkontrollantrag in Bezug auf die angegriffenen Regelungen in § 5 Abs. 4, § 8 Abs. 6, § 9 Abs. 4 und 5, § 10 Abs. 1, 2, 4, 6 und 8 der Hausordnung in der Fassung vom 01.01.2020 zurückgenommen haben und der Antragsgegner am 10.12.2021 mit Wirkung vom 15.12.2021 die Hausordnung in der verfahrensgegenständlichen Fassung außer Kraft gesetzt und die Hausordnung n.F. erlassen hat, führen die Antragsteller zu 2 und 5 zur Begründung des Normenkontrollantrags hinsichtlich der zuletzt noch angegriffenen Regelungen in § 11 Abs. 1, § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung im Wesentlichen aus:

Der Antrag sei zulässig. Insbesondere sei er statthaft, da es sich bei den Regelungen der Hausordnung um eine Rechtsvorschrift i.S.d. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 4 AGVwGO handele. Hierunter fielen neben landesrechtlichen Satzungen und Rechtsverordnungen auch solche abstrakt-generellen Regelungen der Exekutive, die rechtliche Außenwirkung gegenüber dem Bürger entfalteten und auf diese Weise dessen subjektiv-öffentlichen Rechte unmittelbar berührten. Die Hausordnung stelle eine „Sonderverordnung“ zur Regelung eines „besonderen Gewaltverhältnisses“ dar. Deren Regelungen könnten Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens sein, sofern sie unmittelbare Pflichten der Betroffenen begründeten. Dies sei vorliegend der Fall, da die Grundrechte u.a. auf Unverletzlichkeit der Wohnung und auf freie Entfaltung der Persönlichkeit berührt seien. Die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sei gewahrt. Es komme nicht darauf an, inwieweit vergleichbare Regelungen bereits in der vorangegangenen Hausordnung enthalten gewesen seien. Jedenfalls lägen

keine wortgleichen oder zumindest offensichtlich inhaltsgleichen Regelungen vor.

Die Zulässigkeit des Antrags entfalle nicht dadurch, dass die Antragsteller zu 2 und 5 aus dem Anwendungsbereich der Hausordnung herausgefallen seien. Auch wenn sie gegenwärtig nicht mehr beschwert seien, hätten sie ein anerkanntes Rechtsschutzinteresse an der gerichtlichen Klärung, ob die tiefen Eingriffe in ihre Grundrechte durch die Normen der Hausordnung rechtswidrig gewesen seien. Für die Überprüfung von außer Kraft getretenen Normen sei dies in der Rechtsprechung bereits anerkannt. In diesen Fällen sei insbesondere auch dann ein berechtigtes Interesse an der nachträglichen Feststellung der Unwirksamkeit einer Norm anerkannt, wenn sie nur für einen kurzen Zeitraum in Geltung gewesen und mit ihr jedenfalls gravierende Grundrechtseingriffe verbunden gewesen seien, da anderenfalls eine gerichtliche Überprüfung nicht mehr möglich sei. Diese Grundsätze müssten ebenso gelten, wenn Normen zwar auf längere Geltung angelegt seien, die jeweiligen Normadressaten aber typischerweise nur für einen Zeitraum in den Anwendungsbereich fielen, der nicht ausreiche, um eine Hauptsacheentscheidung im Normenkontrollverfahren zu erreichen. Ansonsten entstünde ein mit Art. 19 Abs. 4 GG nicht vereinbarer kontrollfreier Raum exekutiven Handelns. Nach diesen Grundsätzen sei ein berechtigtes Interesse der Antragsteller an der Klärung der Rechtmäßigkeit der Normen der Hausordnung trotz ihres Auszugs anzuerkennen. Die Wohnpflicht in einer Erstaufnahmeeinrichtung sei in der Regel auf maximal 18 Monate begrenzt und könne wie bei den Antragstellern auch kürzer ausfallen. Die Hausordnung habe daher eine kurze Geltungsdauer für die Bewohner. Im Rahmen von Fortsetzungsfeststellungsklagen bei erledigten Einzelakten sei zunehmend anerkannt, dass es für das Fortsetzungsfeststellungsinteresse nicht auf die Schwere des Grundrechtseingriffs ankomme, sondern sämtliche, sich schnell erledigenden Maßnahmen einer Klärung ihrer Grundrechtskonformität in einem gerichtlichen (Hauptsache-)Verfahren zugeführt werden können müssten. Dies könne allerdings dahinstehen, da die Grundrechtseingriffe durch die angegriffenen Normen schwer wögen. Die Regelung zur Kontrolle der Zimmer, dem Öffnungs- und Betretungsrecht greife in das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 GG ein, die Regelung zur Kontrolle

der Bewohner bei Zutritt und auf dem Gelände in das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Die Eingriffe hätten sich kontinuierlich über mehrere Monate erstreckt und sich umfassend auf die persönliche Lebensgestaltung der Antragsteller ausgewirkt. Darüber hinaus ergebe sich die Schwere des Grundrechtseingriffs aus dem diskriminierenden Charakter der Normen. Sie griffen in die emotionale Integrität und den sozialen Geltungsanspruch der Antragsteller ein. Von den Maßnahmen gehe eine stigmatisierende Wirkung aus, die auch für Dritte erkennbar sei.

Zudem erfordere die objektiv-rechtliche Funktion des Normenkontrollverfahrens bei den hier in Rede stehenden Fragen von grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Bedeutung eine Sachentscheidung auch unabhängig von einem fortbestehenden Rechtsschutzinteresse der Antragsteller. Für die Feststellung der Unwirksamkeit einer außer Kraft getretenen Norm werde für ausreichend erachtet, dass dieser Feststellung eine Breitenwirkung zukomme. Umso mehr erscheine eine gerichtliche Klärung entsprechend der Bündelungsfunktion der Normenkontrolle sinnvoll, wenn Gegenstand eine weiterhin geltende Norm sei, die lediglich nicht auf die Antragsteller anwendbar sei.

Der Normenkontrollantrag sei auch begründet. Die angegriffenen Regelungen der Hausordnung ließen sich nicht auf eine hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigung zurückführen. Die generalklauselartige Ermächtigung in § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG biete keine hinreichende Grundlage für die intensiven Grundrechtseingriffe durch die angegriffenen Regelungen der Hausordnung. Die für die Grundrechtsausübung wesentlichen Entscheidungen für den Aufenthalt in einer LEA müssten vom Gesetzgeber getroffen werden. Die insoweit für den Straf- und Maßregelvollzug sowie das Schulverhältnis entwickelten Grundsätze gälten ebenso für Grundrechtseingriffe in einer Erstaufnahmeeinrichtung für Geflüchtete. An die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm seien hohe Anforderungen zu stellen, da der den Bewohnern aufgrund hoheitlichen Zwangs zugewiesene Lebensmittelpunkt und Wohnraum betroffen sei. Die den Bewohnern zugewiesenen Räume stellten eine Wohnung i.S.d. Art. 13 Abs. 1 GG dar. An dieser Bewertung ändere nichts, dass die Türen unverschlossen seien und der

Anlagenbetreiber ein Hausrecht habe. Die Einordnung als Wohnung entspreche auch dem Wortlaut des § 47 Abs. 1 AsylG und der ganz überwiegenden Auffassung in Rechtsprechung und Literatur zu Zimmern in Sammelunterkünften. Auch der Antragsgegner habe die Wohn- und Schlafräume in der Erstaufnahmeeinrichtung in einem Argumentationspapier als Wohnung i.S.d. Art. 13 Abs. 1 GG eingeordnet. Es könne nicht zu Lasten der Antragsteller gehen, dass die Ausgestaltung der Unterbringung die Vorgaben der Richtlinie 2013/33/EU verfehle. Diese Richtlinie differenziere zwischen Unterbringung und Haft, weshalb es fernliegend sei, die Einschränkungen der Privatheit bei Hafträumen nach innerstaatlichem Recht auf die Unterbringung zu übertragen. Anders als in Justizvollzugsanstalten sei die Gewährung eines privaten Rückzugraumes mit den Zwecken der Unterkunft nicht unvereinbar, sondern elementarer Bestandteil einer menschenwürdigen Unterbringung. Die angegriffenen Regelungen beträfen die grundsätzliche Rechtstellung der Bewohner und griffen intensiv in ihre allgemeine Lebensführung und Struktur ein. Das Persönlichkeitsrecht sei betroffen, soweit die Bewohner nach § 11 Abs. 1 der Hausordnung beim Betreten der Einrichtung und auf dem Gelände anlasslos durchsucht werden dürften. Zudem bedürfe die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf Private einer gesetzlichen Grundlage. Das Betreten der Wohnräume nach § 11 Abs. 3 und Abs. 4 der Hausordnung stelle einen intensiven Eingriff in Art. 13 Abs. 1 GG dar. Soweit die Regelungen in Art. 13 Abs. 1 GG eingriffen, werde zudem das verfassungsrechtliche Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt.

Die angegriffenen Regelungen seien darüber hinaus jedenfalls unverhältnismäßig. Die Eingangskontrollen seien für die Bewohnerinnen und Bewohner, die in der Einrichtung leben müssten, unverhältnismäßig. Erst recht gelte dies für die Befugnis zu anlasslosen Kontrollen auf dem Gelände ohne begründeten Verdacht. Selbst das private Hausrecht rechtfertige dies nicht. Durch den umfassenden Entzug des Hausrechts werde der Gewährleistungsgehalt von Art. 13 GG bzw. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG vollständig negiert. Die Betretungsbefugnisse der Wohnzwecken dienenden Zimmer ohne Einverständnis der Bewohnerinnen und Bewohner seien unverhältnismäßig. Es sei bereits nicht klar, wie das Betreten „nach Aufforderung“ in § 11 Abs. 3 der Hausord-

nung zu verstehen sei. Unzutreffend sei zudem die Auffassung des Antragsgegners, dass die Einwilligung eines Bewohners des Zimmers genüge. Es fehle an einem legitimen Eingriffszweck i.S.d. Art. 13 Abs. 7 GG. Für ein Betreten i.S.d. § 11 Abs. 3 der Hausordnung müsse nicht einmal ein Verdachtsmoment oder eine konkrete Gefahr vorliegen. Auch die Regelung des § 11 Abs. 4 der Hausordnung genüge nicht den Anforderungen des Art. 13 Abs. 7 GG. Die Regelung sei zudem nicht hinreichend bestimmt, da nicht ersichtlich sei, was unter „baulichen, technischen oder hygienischen Mängeln“ zu verstehen sei.

Der im Eilbeschluss durch den Senat vorgenommenen einschränkenden Auslegung des § 11 Abs. 1 der Hausordnung werde nicht beigetreten, da sie sich nicht mit der erforderlichen Normenklarheit und Bestimmtheit im Wortlaut der Regelung wiederfinde. Entscheidend für die Beurteilung der Bestimmtheit der Norm sei die Perspektive des Normadressaten. Danach gehe eine Berechtigung des Sicherheitsdienstes aus der Perspektive der Bewohner mit einer Duldungspflicht ihrerseits einher. Die Auslegung, wonach eine Zutrittsverwehrung nur durch die Einrichtungsleitung erfolgen könne und Bewohnerinnen und Bewohner davon ausgenommen seien, sei nicht vom Wortlaut gedeckt. Bei „Taschenkontrollen“ handele es sich um mehr als eine oberflächliche Sichtkontrolle. Auch die alltägliche Praxis in der LEA verdeutliche dies. § 11 Abs. 1 der Hausordnung erweise sich auch bei einer einschränkenden Auslegung als rechtswidrig, weil für Kontrollen keine Gefahr für die Schutzgüter der Sicherheit und Ordnung vorausgesetzt werde und die Regelung daher nicht von der Ermächtigungsgrundlage des § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG gedeckt sei. Zudem verstießen voraussetzungslose Kontrollen nach § 11 Abs. 1 der Hausordnung gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da die Pflicht zur Vorlage mitgeführter persönlicher Gegenstände einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht darstelle und zudem ein Generalverdacht gegenüber den Bewohnern aufgestellt werde, sich nicht an die in der LEA geltenden Regeln zu halten. Die Regelungen in § 11 Abs. 3 und Abs. 4 der Hausordnung seien auch bei einer einschränkenden Auslegung verfassungswidrig. Die Zimmer der Bewohnerinnen und Bewohner der LEA Freiburg genössen den vollen Schutz des Art. 13 GG. Es sei zudem davon auszugehen, dass die Einwirkungsbefugnisse auf den

privaten Sicherheitsdienst unzureichend seien und es daher bei der Aufgabenübertragung auf diese einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung bedürfe.

In der mündlichen Verhandlung hat der Antragsteller zu 5 ergänzend berichtet, er habe sein Zimmer in der LEA nicht als ungestörten Rückzugsraum empfunden. Nachts seien die Sicherheitsleute im Korridor entlanggegangen, so dass er kaum habe schlafen können. Sie seien auch regelmäßig ins Zimmer gekommen. Die Zimmer seien nicht abschließbar gewesen. Auch Kollegen hätten die Türe einfach aufmachen können. Er sei zunächst in einem Zimmer mit einer weiteren Person untergebracht gewesen. Später habe er ein Zimmer für sich alleine gehabt. Sein Zimmergenosse sei Moslem gewesen, er dagegen Christ. Wenn er seine Musik habe spielen wollen, habe es beispielsweise Konflikte gegeben. Sein Zimmergenosse habe zudem im Zimmer geraucht, obwohl dies nicht zulässig sei. Er habe sich deswegen ganz unwohl gefühlt, habe es jedoch hingenommen. Zu einem späteren Zeitpunkt habe noch einmal jemand in sein Zimmer verlegt werden sollen. Das habe er verhindern können.

Die Antragsteller zu 2 und 5 beantragen zuletzt,

festzustellen, dass § 11 Abs. 1, § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der von dem Leiter der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg erlassenen Hausordnung in der Fassung vom 1. Januar 2020 unwirksam gewesen sind.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Er macht unter anderem geltend, der Antrag sei bereits nicht statthaft. Verwaltungsvorschriften, die sich auf Regelungen verwaltungsinterner Maßnahmen beschränkten, seien keine Rechtsvorschriften i.S.d. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Den Antragstellern fehle zudem das Rechtsschutzbedürfnis. Eine Überprüfung der behaupteten Rechtsverletzungen könnte auch vor dem Verwaltungsgericht Freiburg erreicht werden. Den Antragstellern zu 2 und 5 fehle auch deshalb das Rechtsschutzinteresse, weil sie nicht mehr Bewohner der LEA Freiburg seien. Die Grundsätze zur Überprüfung außer Kraft getretener Normen könnten nicht

auf den Fall übertragen werden, dass ein Antragsteller nicht mehr durch einen weiterhin gültigen Rechtssatz beschwert werde. Die Geltungsdauer einer Norm werde durch den Normgeber bestimmt. Dieser habe es daher zu vertreten, wenn einem Normenkontrollantrag der Verfahrensgegenstand entzogen würde. Im vorliegenden Fall läge es nicht in der Sphäre des Normgebers, dass die Antragsteller zu 2 und 5 nicht mehr von den angegriffenen Normen betroffen seien. Hinzu komme, dass der Antragsteller zu 5 die LEA auf eigenen Wunsch verlassen habe. Der Antragsteller zu 2 sei vollziehbar ausreisepflichtig gewesen. Abgesehen davon fehle es den Antragstellern auch bei einer Übertragung der Grundsätze zur Überprüfung außer Kraft getretener Normen an einem fortbestehenden Rechtsschutzinteresse. Insbesondere sei die Anwendung der angegriffenen Bestimmungen der Hausordnung nicht mit einem tiefgreifenden oder gewichtigen Grundrechtseingriff verbunden gewesen. Der Eilantrag gegen die Hausordnung sei abgelehnt worden, weil der Senat ein deutliches Überwiegen der Belange der Antragsteller gegenüber den von dem Antragsgegner vorgetragenen gegenläufigen Interessen nicht habe feststellen können. Schließlich sei von einem fehlenden Rechtsschutzinteresse auch deshalb auszugehen, weil die Entscheidung die Rechtsstellung des Antragstellers nicht verbessern könne. Die Hausordnung werde zu keinem Zeitpunkt mehr auf sie Anwendung finden. Der Antrag werde auch nicht durch das nachträgliche Außerkrafttreten der Hausordnung zulässig, da der Normenkontrollantrag zum Zeitpunkt der Änderung der Hausordnung bereits unzulässig gewesen sei. Ein fortbestehendes Rechtsschutzbedürfnis sei auch nicht entbehrlich, weil die Antragsteller den Normenkontrollantrag zur Klärung verfassungsrechtlicher Fragen für erforderlich hielten. Ein Antragsteller habe die in seinem Fall infolge der Unwirksamkeitserklärung denkbaren Vorteile geltend zu machen. Dieser Substantiierungspflicht seien die Antragsteller nicht nachgekommen. Für den Antragsteller zu 2 sei mit der Mitteilung eines Postfachs in Ghana zudem keine ladungsfähige Anschrift angegeben worden.

Der Normenkontrollantrag habe auch in der Sache keinen Erfolg. Die von den Antragstellern gezogenen Vergleiche betreffend den Gesetzesvorbehalt im Straf- und Maßregelvollzug und im Schulwesen seien unzutreffend. Die Vor-

schrift des § 6 Abs. 3 Satz 2 FlÜAG genüge den Anforderungen des Gesetzesvorbehalts. Eine weitergehende gesetzliche Regelung der Modalitäten des Nutzungsverhältnisses sei nicht geboten. Rechtsgrundlage für alle Regelungen der Hausordnung sei daneben die Sachkompetenz der jeweiligen Behörde als Inhaberin des Hausrechts. Es werde nicht verkannt, dass das bestehende Hausrecht nicht grenzenlos sein könne, weshalb keine Regelung über den typischen Regelungsinhalt einer Hausordnung hinausgehe. Die den Bewohnern zugewiesenen Räume stellten keine Wohnungen i.S.d. Art. 13 Abs. 1 GG dar. Es fehle an der Eigengestaltung und Freiwilligkeit des Aufenthalts, weil dieser auf einer behördlichen Entscheidung beruhe. Die öffentliche Unterbringung lasse den Antragstellern in den ihnen zugewiesenen Zimmern aufgrund der Hausordnung aus Ordnungs- und Sicherheitszwecken keine ansatzweise qualitativ bemerkenswerte Privatsphäre. Es handele sich um Mehrbettzimmer, die üblicherweise mit drei Personen belegt würden. Das Grundrecht gewähre keinen Anspruch auf einen Mindeststandard an wohnlicher Privatheit, sondern schütze vor Eingriffen in eine vorhandene räumliche Privatsphäre. Die Zimmer in der Einrichtung könnten nicht verschlossen werden. Zwar seien bereits Installationen eines Schließsystems getroffen worden, allerdings sei dieses bislang wegen technischer Probleme nicht in Betrieb genommen worden. Unabhängig von der Inbetriebnahme der Schließanlage müssten alle Zimmer für den Betrieb der Einrichtung sowie für dessen Beauftragte zu jeder Zeit ungehindert zugänglich sein. Die Ausgestaltung der besonderen Unterbringungsform folge daraus, dass Menschen aus unterschiedlichen Kulturkreisen mit verschiedenen Religionen auf engem Raum zusammenlebten und zudem die ungestörte Einleitung und Durchführung des Asylverfahrens gewährleistet werden müsse. Anders könne die Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft beurteilt werden. Dort rückten Sachleistungen in den Hintergrund, die Bewohner müssten sich selbst verpflegen und es gebe weder einen Dienstleister noch einen Sicherheitsdienst. Die Unterbringung von Flüchtlingen stelle eine gefahrgeneigte Aufgabe mit einem hohen Schutzbedarf dar, der eine Sicherung der Einrichtung nach innen und nach außen verlange. Aus diesem Grund sei der Sicherheitsdienst zu Kontrollen berechtigt. Diese erfolgten auf freiwilliger Basis. Die privaten Dienstleister übten keine hoheitlichen Befugnisse aus, sondern würden nur im Rahmen der ihnen übertragenen Rechte tätig. Die Regelungen dienten allein

dem Zweck der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in der LEA und räumten dem Sicherheitsdienst lediglich Kontrollbefugnisse ein, die für die Bewohner hinsichtlich Art, Umfang und Folgen eine geringe Eingriffsintensität aufwiesen. Durch die Hausordnung werde sichergestellt, dass wesentliche Entscheidungen nur der Antragsgegner treffe.

Auch gegen die Betretungsrechte in § 11 Abs. 3 und 4 der Hausordnung bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Es lägen oftmals erhebliche hygienische Defizite vor, die eine Gefahr für den Hygienestandard der Einrichtung bedeuteten. Regelmäßig werde zudem die Brandmeldeanlage in den Zimmern beschädigt, was eine tägliche Brandschau erforderlich mache und für sich alleine bereits einen sachlichen Grund für eine Zimmerkontrolle darstelle. Alle Regelungen im Zusammenhang mit Betretungsrechten seien dringend erforderlich und dienten der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in der Einrichtung.

In der mündlichen Verhandlung hat der Einrichtungsleiter auf die Frage nach den Zimmerstrukturen in der LEA ergänzend ausgeführt: Überwiegend seien die Zimmer auf eine Belegung mit drei Personen ausgerichtet. Bis zur Corona-Pandemie seien die Zimmer in der Regel mit drei Personen belegt gewesen. Um die Belegung zu entzerren, habe während der Corona-Pandemie in der Regel eine Belegung der Zimmer mit lediglich ein bis zwei Personen bestanden. Die Einrichtung verfüge über wenige Familienzimmer für eine Belegung mit bis zu sechs Personen und eine geringe Anzahl an Einzelzimmern etwa für eine Mutter mit Kleinkind.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Schriftsätze der Beteiligten nebst Anlagen, die Gerichtsakte des Antrags nach § 47 Abs. 6 VwGO (12 S 921/21) und die von dem Antragsgegner vorgelegte Verwaltungsakte (1 Band) verwiesen.

Entscheidungsgründe

Das Verfahren ist in (entsprechender) Anwendung von § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen, soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in Bezug auf die Antragsteller zu 1, 3, 4 und 6 übereinstimmend für erledigt erklärt haben und soweit die Antragsteller zu 2 und 5 den Antrag hinsichtlich der Vorschriften in § 5 Abs. 4, § 8 Abs. 6, § 9 Abs. 4 und 5, § 10 Abs. 1, 2, 4, 6 und 8 der Hausordnung zurückgenommen haben.

Der Normenkontrollantrag der Antragsteller zu 2 und 5 gegen die Regelungen in § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3, § 11 Abs. 3 und § 11 Abs. 4 der mittlerweile außer Kraft getretenen Hausordnung in der Fassung vom 01.01.2020 hat Erfolg. Gegen die Vorschrift in § 11 Abs. 1 dieser Hausordnung bleibt er dagegen ohne Erfolg, weil er unzulässig ist. Soweit der zuletzt von den Antragstellern zu 2 und 5 gestellte Feststellungsantrag zulässig ist (I.), ist er auch begründet (II.).

I. Der Normenkontrollantrag ist zulässig, soweit er sich gegen die Regelungen in § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung richtet (1.). Soweit er § 11 Abs. 1 der Hausordnung zum Gegenstand hat, ist er unzulässig (2.).

1. Der auf eine Feststellung der Unwirksamkeit gerichtete Antrag der Antragsteller zu 2 und 5 gegen die Hausordnung ist hinsichtlich der Vorschriften in § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung zulässig.

a. In Normenkontrollverfahren entscheidet der Verwaltungsgerichtshof gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 4 AGVwGO im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auch außerhalb des Anwendungsbereichs des im vorliegenden Fall nicht einschlägigen § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften.

Der Normenkontrollantrag fällt in die Gerichtsbarkeit des Verwaltungsgerichtshofs. Auch normenkontrollfähige „Rechtsvorschriften“ i.S.d. § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO i.V.m. § 4 AGVwGO liegen vor.

Der Begriff der „Rechtsvorschrift“ im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO erfasst nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum einen landesrechtliche Satzungen und Rechtsverordnungen (untergesetzliche Rechtsvorschriften im formellen Sinn, vgl. BVerwG Beschluss vom 30.11.2017 - 6 BN 1.17 -, juris; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 24.06.2002 - 1 S 896/00 -, juris; Beschluss vom 20.11.2018 - 1 S 1824/18 -, juris). Als „Rechtsvorschrift“ anzusehen sind nach der Zweckrichtung der Normenkontrolle und dem danach gebotenen weiten Begriffsverständnis auch solche abstrakt-generellen Regelungen der Exekutive, die rechtliche Außenwirkung gegenüber dem Bürger entfalten und auf diese Weise dessen subjektiv-öffentliche Rechte unmittelbar berühren (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.11.2003 - 4 CN 6.03 -, juris, und vom 25.11.2004 - 5 CN 1.03 -, juris; Beschluss vom 25.09.2012 - 3 BN 1.12 - juris, und vom 30.11.2017 - 6 BN 1.17 -, juris, jeweils m.w.N.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20.11.2018 - 1 S 1824/18 -, Rn. 41 ff.; ausführlich zu dieser Thematik: Senatsbeschluss vom 28.06.2021 - 12 S 921/21 -, juris Rn. 55 ff.). Solche untergesetzlichen Rechtsvorschriften im materiellen Sinn liegen mit den Regelungen in § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung vor. Dort werden in Bezug auf die Regelung des § 6 Abs. 3 FlüAG selbständige, abstrakt-generelle Rechtssätze mit Eingriffsbefugnissen aufgestellt, die die subjektive Rechtsstellung der Benutzer der Einrichtung in ihren individuellen, ihre Lebensführung (wesentlich) betreffenden Rechten und Interessen unmittelbar berühren konnten und denen dadurch Außenwirkung zugekommen ist. Wegen der näheren Begründung wird auf die Ausführungen im vorangegangenen Eilbeschluss des Senats vom 28.06.2021 (-12 S 921/21 -, juris Rn. 56 ff., 73 ff.) verwiesen, denen der Antragsgegner nach Ergehen des Eilbeschlusses nichts mehr entgegengesetzt hat. Bei den Vorschriften handelt es sich darüber hinaus um - von den restlichen Bestimmungen der Hausordnung - abtrennbare, selbständige Regelungen, auf die sich ein Normenkontrollantrag zulässigerweise (isoliert) erstrecken kann.

b. Dass die Hausordnung in der Fassung vom 01.01.2020 wegen eines entsprechenden Neuerlasses zum 15.12.2021 außer Kraft gesetzt wurde sowie der Umstand, dass die Antragsteller zu 2 und 5 bereits zuvor, im September

bzw. Oktober 2021, die LEA Freiburg verlassen hatten, steht der Zulässigkeit des gegen § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung gerichteten Normenkontrollantrags nicht entgegen.

Die Antragsteller zu 2 und 5 waren bis zu dem Zeitpunkt, zu dem sie die LEA Freiburg und damit zugleich den unmittelbaren Wirkungsbereich der Hausordnung verlassen haben, antragsbefugt i.S.d. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, da sie geltend machen konnten, durch die Vorschriften in § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung bzw. deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein. Sie konnten sich aufgrund der in den Vorschriften geregelten Betretens- und Kontrollbefugnisse der Einrichtungsleitung und deren Beauftragten hinsichtlich ihrer Zimmer auf eine mögliche Verletzung ihrer Grundrechte auf Achtung der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) und ihrer Privatsphäre (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) stützen.

Zwar sind die Antragsteller dem Wirkungsbereich der angegriffenen Regelungen in der von ihnen geltend gemachten Form mit dem Verlassen der LEA Freiburg aufgrund ihrer Abschiebung (Antragsteller zu 2) bzw. Verlegung (Antragsteller zu 5) nicht mehr ausgesetzt gewesen, so dass sie nicht mehr unmittelbar beschwert waren. Allerdings können sie sich trotz dieses erledigenden Ereignisses auf ein (fortbestehendes) schutzwürdiges Interesse an einer Sachentscheidung berufen.

Dass ein anerkennenswertes Rechtsschutzinteresse in einem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO ausnahmsweise auch noch nach Wegfall der (gegenwärtigen) Beschwer bestehen kann, ist für die Überprüfung von Vorschriften, die - wie hier zeitlich nachfolgend - außer Kraft getreten sind, in der Rechtsprechung anerkannt (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.05.2017 - 8 CN 1.16 -, juris Rn. 13; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 23.07.2020 - 1 S 1584/18 -, juris Rn. 144; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 06.12.2012 - 7 C 10749/12 -, juris Rn. 22).

Zwar fehlt einem Antragsteller, der sich mit seinem Normenkontrollantrag gegen eine außer Kraft getretene oder durch eine Neuregelung ersetzte Norm

richtet, in der Regel das Rechtsschutzbedürfnis, da sich die Inanspruchnahme des Gerichts dann für einen Normenkontrollantrag bezogen auf die außer Kraft getretene Rechtsvorschrift regelmäßig als nutzlos erweist (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.07.2020 - 1 S 1584/18 -, juris Rn. 144 m.w.N.; Hoppe, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 47 Rn. 14). Ist ein Antragsteller - wie hier aufgrund des endgültigen Verlassens der LEA bzw. des Anwendungsbereichs der Hausordnung - bereits vor dem Zeitpunkt des nachfolgenden Außer Krafttretens der Norm nicht mehr in der geltend gemachten Form von den mit dem Normenkontrollantrag angegriffenen Regelungen betroffen, kann grundsätzlich nichts anderes gelten. Das Rechtsschutzinteresse ist zu verneinen, wenn der Antragsteller unabhängig vom Ausgang des Normenkontrollverfahrens keine reale Chance hat, die von ihm geltend gemachte Rechtsverletzung abzuwenden bzw. seine Rechtsstellung zu verbessern (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.04.2002 - 4 CN 3.01 -, juris Rn. 10 f.; Hessischer VGH, Urteil vom 29.03.2012 - 4 C 694/10.N -, juris Rn. 30). Anderes hat dagegen zu gelten, wenn sich nicht ausschließen lässt, dass dem Normbetroffenen durch die Feststellung der Ungültigkeit der außer Kraft getretenen Norm doch noch gedient ist. Das kann etwa dann der Fall sein, wenn das Verhalten des Normgebers die Prognose rechtfertigt, er werde bei Erfolg der Normenkontrolle eine für den Antragsteller günstigere Regelung treffen (vgl. dazu BVerwG, Beschluss vom 23.09.1997 - 4 BN 17.97 -, juris Rn. 6 f.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 17.07.2012 - 10 S 406/10 -, juris Rn. 25). Die Zulässigkeit eines Normenkontrollantrags besteht nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO aber auch dann noch fort, wenn die Norm noch Rechtswirkungen äußern kann oder wenn der Antragsteller durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung einen Nachteil erlitten hat und die Norm während des gerichtlichen Verfahrens außer Kraft getreten ist. Der Antragsteller muss dann allerdings ein berechtigtes Interesse an der Feststellung ihrer Ungültigkeit haben (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.06.2001 - 6 CN 1.01 -, juris Rn. 10, und vom 17.05.2017 - 8 CN 1.16 -, juris Rn. 13; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.07.2020 - 1 S 1584/18 -, juris Rn. 144; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 06.12.2012 - 7 C 10749/12 -, juris Rn. 22; Sächsisches OVG, Urteil vom 21.04.2021 - 3 C 8/20 -, juris Rn. 14 ff.; Bayerischer

VGH, Beschluss vom 04.10.2021 - 20 N 20.767 -, juris Rn. 30; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 25.11.2021 - 13 KN 62/20 -, juris Rn. 46 ff.; Hoppe in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 47 Rn. 13).

Es ist - insbesondere unter effektiven Rechtsschutzgesichtspunkten - kein Grund dafür ersichtlich, diese - für den Bereich von außer Kraft getretenen Regelungen anerkannten - Grundsätze nicht auch auf den vorliegenden Fall, in dem während des anhängigen Normenkontrollverfahrens die gegenwärtige Beschwer der Antragsteller aufgrund ihres „Verlassens“ der LEA Freiburg und damit des unmittelbaren Wirkungsbereichs der Hausordnung entfallen ist, zu übertragen und auch hier entscheidend darauf abzustellen, ob die Antragsteller durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung einen Nachteil erlitten und nach wie vor ein berechtigtes Interesse an ihrer Ungültigerklärung haben. Denn Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG garantiert den Rechtsweg nicht nur bei aktuell anhaltenden, sondern grundsätzlich auch bei geltend gemachten Rechtsverletzungen, die in der Vergangenheit erfolgt sind, allerdings unter dem Vorbehalt eines darauf bezogenen Rechtsschutzinteresses. Die Rechtsschutzgewährung von einem fortbestehenden Rechtsschutzinteresse abhängig zu machen, ist mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes vereinbar (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26.01.2021 - 2 BvR 676/20 -, juris Rn. 31).

Vor dem Hintergrund des nachfolgenden Außerkrafttretens der Vorschriften (zweites erledigendes Ereignis) braucht etwaigen Folgen für die statthafte Antragsart bzw. den Wirkungen einer stattgebenden Entscheidung in Bezug auf das erste erledigende Ereignis (Auszug der Antragsteller aus der LEA Freiburg) nicht weiter nachgegangen zu werden. Hat sich der Normenkontrollantrag - wie hier - im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung in doppelter Hinsicht erledigt, weil nicht nur die Antragsteller den angegriffenen Regelungen in der ursprünglich geltend gemachten Form nicht mehr unterfallen (Wegfall der gegenwärtigen Beschwer), sondern die Norm zwischenzeitlich auch außer Kraft getreten ist (Wegfall des Verfahrensgegenstands), ist die Normenkontrolle - wie zuletzt beantragt - auf die Feststellung gerichtet, dass die angefochtenen Rechtsvorschriften unwirksam gewesen sind (vgl. etwa VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 26.10.2017 - 6 S 2322/16 - juris Rn. 28, und vom 23.07.2020

- 1 S 1584/18 -, juris Rn. 144; Sächsisches OVG, Urteil vom 21.04.2021 - 3 C 8/20 -, juris; Bayerischer VGH, Beschluss vom 04.10.2021 - 20 N 20.767 -, juris).

Ausgehend hiervon ist der Normenkontrollantrag hinsichtlich der Regelungen in § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung in der Fassung vom 01.01.2020 als Feststellungsantrag statthaft und es liegt insoweit auch das erforderliche berechnigte (Feststellungs-)Interesse vor.

Ein berechtigtes individuelles Interesse an der Fortführung des Normenkontrollverfahrens kann sich u.a. auch zur Rechtsklärung bei schwerwiegenden Beeinträchtigungen grundrechtlich geschützter Freiheiten eines Antragstellers ergeben. Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz gebietet die Möglichkeit einer gerichtlichen Klärung in Fällen „tiefgreifender“ oder „gewichtiger“ Grundrechtseingriffe zu eröffnen, wenn sich die direkte Belastung durch den angegriffenen Hoheitsakt nach dem typischen Verfahrensablauf auf eine Zeitspanne beschränkt, in welcher der Betroffene eine gerichtliche Entscheidung (in der Hauptsache) kaum erlangen kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30.04.1997 - 2 BvR 817/90 -, juris Rn. 49 ff., vom 03.03.2004 - 1 BvR 461/03 -, juris Rn. 28 ff., vom 03.06.2020 - 1 BvR 990/20 -, juris Rn. 8 und vom 15.07.2020 - 1 BvR 1630/20 -, juris Rn. 9; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 06.12.2012 - 7 C 10749/12 -, juris Rn. 22; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 13.02.2020 - 2 KN 2/17 -, juris Rn. 60, Niedersächsisches OVG, Urteil vom 25.11.2021 - 13 KN 62/20 -, juris Rn. 49). Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährt dabei nach Maßgabe der Sachentscheidungsvoraussetzungen einen Anspruch auf Rechtsschutz in der Hauptsache und nicht nur auf Rechtsschutz in einem Eilverfahren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 03.03.2004 - 1 BvR 461/03 -, juris Rn. 28). Tiefgreifende bzw. gewichtige Grundrechtseingriffe, die im Fall von Normenkontrollverfahren unter dem Blickwinkel des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO („durch die Rechtsvorschrift oder deren [erfolgte] Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein“) zu sehen ist, kommen danach vor allem bei Eingriffen in den Schutzbereich eines Grundrechts mit Richtervorbehalt oder eines speziellen Freiheitsrechts in Betracht (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 30.04.1997 - 2 BvR

817/90 -, juris Rn. 49 ff., und vom 03.03.2004 - 1 BvR 461/03 -, juris Rn. 28 ff.; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 06.12.2012 - 7 C 10749/12 -, juris Rn. 24). Im Fall von in Corona-Schutz-Verordnungen geregelten Ausgangsbeschränkungen zur Eindämmung der Corona-Pandemie wird etwa das fortbestehende Rechtsschutzinteresse mit der kurzen Geltungsdauer der Verordnungen und dem zugleich gewichtigen Eingriff in das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit begründet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 03.06.2020 - 1 BvR 990/20 -, juris Rn. 8, und vom 15.07.2020 - 1 BvR 1630/20 -, juris Rn. 9; Bayerischer VGH, Beschluss vom 04.10.2021 - 20 N 20.767 -, juris Rn. 30; Sächsisches OVG, Urteil vom 21.04.2021 - 3 C 8/20 -, juris Rn. 15 ff.; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 25.11.2021 - 13 KN 62/20 -, juris Rn. 61).

Hiernach können die Antragsteller zu 2 und 5 ein berechtigtes Interesse an der nachträglichen Feststellung der Ungültigkeit der zwischenzeitlich außer Kraft getretenen Regelungen der § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung geltend machen. Es liegt eine kurze Zeitspanne vor (aa.), in der ein von der Hausordnung betroffener Bewohner, der - wie die Antragsteller zu 2 und 5 - aus einem sicheren Herkunftsstaat stammt, typischerweise kaum eine gerichtliche Entscheidung in der Hauptsache über den geltend gemachten schwerwiegenden Grundrechtseingriff durch die Anwendung der angegriffenen Regelungen erlangen kann (bb.).

aa. Im konkreten Fall sind zwar nicht die Regelungen in der von dem Leiter der LEA Freiburg am 16.12.2019 erlassenen Hausordnung typischerweise auf kurze Dauer angelegt, mit der Folge, dass sie regelmäßig außer Kraft treten, bevor ihre Rechtmäßigkeit im Verfahren der Hauptsache abschließend gerichtlich geklärt werden kann. Vielmehr werden Regelungen in einer Hausordnung typischerweise auf einen längeren Geltungszeitraum angelegt und wird der Neuerlass der Hausordnung n.F. zum 15.12.2021 vor dem Hintergrund der Ausführungen in dem diesem Verfahren vorangegangenen Eilbeschluss vom 28.06.2021 zu sehen sein. Allerdings ist die Dauer, in der die Bewohner der LEA dem Anwendungsbereich der angegriffenen Regelungen der Hausordnung unterfallen, weil sie dort nach § 47 AsylG einer Wohnsitznahmeverpflichtung

unterliegen, schon von Gesetzes wegen typischerweise auf einen vorübergehenden Zeitraum angelegt, der stark variieren kann und auf dessen Länge sie zudem nur begrenzt Einfluss nehmen können. Das Gesetz sieht in § 47 Abs. 1 Satz 1 AsylG eine Wohnverpflichtung für Asylantragsteller i.S.d. § 14 Abs. 1 AsylG in einer Erstaufnahmeeinrichtung bis zur Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (im Folgenden: Bundesamt) über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung vor und bestimmt als Höchstdauer einen Zeitraum von in der Regel längstens 18 Monaten bzw. bei minderjährigen Kindern und ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern einen solchen von längstens bis zu sechs Monaten. Für Ausländer aus sicheren Herkunftsstaaten regelt § 47 Abs. 1a Satz 1 AsylG, dass sie bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle einer Ablehnung des Asylantrags nach § 29a AsylG als offensichtlich unbegründet oder nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG als unzulässig bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen verpflichtet sind; nach Satz 2 besteht auch hier eine Ausnahme für Familien mit Kindern. Die Verpflichtung kann in sämtlichen Fällen bereits zu einem früheren Zeitpunkt enden, wenn ein Fall des § 48 AsylG oder des § 49 AsylG vorliegt.

Die gesetzlichen Regelungen zeigen, dass die Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung auf einen vorübergehenden Zeitraum beschränkt sein soll. Ihnen ist zu entnehmen ist, dass der konkrete Aufenthaltszeitraum in einer Erstaufnahmeeinrichtung in erster Linie von der Dauer des Asylverfahrens und dessen Ausgang abhängt und damit von Umständen, auf die ein Asylantragsteller nur begrenzt Einfluss nehmen kann, die im Wesentlichen in der Sphäre des Antragsgegners bzw. des Bundes liegen und die sich kurzfristig durch eine Entscheidung des Bundesamtes, aber auch durch eine mögliche Verlegung in eine andere Einrichtung bzw. durch andere Vollzugshandlungen - etwa wie im Fall des Antragstellers zu 2 durch dessen Abschiebung - ändern können. Die Angaben des Antragsgegners im Schriftsatz vom 22.04.2021 (GAS 109 f.) veranschaulichen, dass auch ein Aufenthalt in der LEA Freiburg kurzfristig, etwa aufgrund der Notwendigkeit einer flexiblen Verlegungspraxis in Zeiten der

Corona-Pandemie, enden kann und feste Zeiten der ohnehin zeitlich beschränkten Unterbringung nicht bestehen. Die Aufenthaltsdauer in der LEA Freiburg ist daher auch für die hier maßgebliche Gruppe von Ausländern aus sicheren Herkunftsstaaten, der die Antragsteller zu 2 und 5 aufgrund ihrer ghanaischen Herkunft angehören (vgl. Anlage 2 zu § 29a AsylG), nicht konkret vorhersehbar und kann sich kurzfristig ändern, da sie von einer Vielzahl von Umständen (u.a. Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesamtes, Verlegung in eine andere Einrichtung, Abschiebung) abhängen kann, so dass sie nicht - erst recht nicht regelhaft - auf einen Zeitraum angelegt ist, in dem typischerweise eine gerichtliche Entscheidung in der Hauptsache über die Rechtmäßigkeit der Vorschriften der Hausordnung zu erlangen ist. Dies verdeutlicht auch eine von dem Antragsteller-Vertreter angeführte Drucksache des Landtags von Baden-Württemberg zu einem Abgeordneten Antrag betreffend die Verweildauer in Landeserstaufnahmeeinrichtungen in Baden-Württemberg (vgl. LT-Drs. 16/9582). Der Stellungnahme des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration kann zum Stichtag der Stellungnahme am 21.12.2020 das breite Spektrum der Dauer eines Aufenthalts von Asylantragstellern in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes Baden-Württemberg - auch aus sicheren Herkunftsstaaten, bei denen die Verweildauer tendenziell etwas länger ist - entnommen werden (vgl. LT-Drs. 16/9582, S. 6). Der Aufenthalt endet nach der Tabelle 1 in Anlage 2 zur Drucksache für den Großteil der in einer Erstaufnahmeeinrichtung untergebrachten Personen - auch bezogen auf die Unterbringung in der LEA Freiburg - nach nur wenigen Monaten. Nach der dortigen Tabelle 2 hat die Verweildauer in der LEA Freiburg für 102 von 134 Untergebrachten unter vier Monaten gelegen, für insgesamt 64 Personen sogar unter 2 Monaten. Dem Antragsgegner-Vertreter lagen in der mündlichen Verhandlung keine neueren Zahlen vor.

In einem Fall wie dem vorliegenden, in dem die Antragsteller einen Normenkontrollantrag rechtzeitig gestellt haben, ist auch nicht - wie der Antragsgegner meint - auf die Umstände im konkreten Einzelfall oder gar die Schutzwürdigkeit des einzelnen Antragstellers abzustellen. Abgesehen davon, dass sowohl die Abschiebung des Antragstellers zu 2 als auch die Verlegung des Antragstellers zu 5 (allein) der Sphäre des Antragsgegners zuzurechnen sein dürften, ist - mit

Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG - maßgeblich darauf abzustellen, dass sich Normenkontrollverfahren in der Unterbringungssituation, in der sich die Antragsteller zu 2 und 5 befunden haben, gerade *typischerweise* kurzfristig erledigen können (vgl. zu diesem Merkmal auch OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 13.02.2020 - 2 KN 2/17 -, juris Rn. 60).

bb. Die Antragsteller zu 2 und 5 können sich durch die ihnen gegenüber angewandten Regelungen in § 11 Abs. 3, § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung durch die Einrichtungsleitung und deren Beauftragte auch auf einen direkten und gewichtigen Grundrechtseingriff, möglicherweise in ihr Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 Abs. 1 GG oder aber in die durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Privatsphäre und zwar in der Form, die einem Eingriff in das spezielle Freiheitsrecht des Art. 13 Abs. 1 GG nahe kommt, berufen und haben diesen auch geltend gemacht. Die in diesen Regelungen näher ausgestalteten Befugnisse der Einrichtungsleitung, der Beschäftigten des Regierungspräsidiums, des Sicherheitsdienstes und der Alltagsbetreuung zur jederzeit möglichen Kontrolle und zum Betreten der Zimmer der Bewohner nach Aufforderung eines Bewohners bzw. zu einem vorher angekündigten Termin (§ 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 der Hausordnung) bzw. zum Öffnen und Betreten des Zimmers zur Abwendung einer drohenden Gefahr (§ 11 Abs. 4 der Hausordnung) aus eher als niederschwellig zu bewertenden Gründen (s. § 11 Abs. 3 der Hausordnung „Belegungs-, Zimmer- und Hygienekontrollen usw.“ und § 11 Abs. 4 der Hausordnung „Behebung baulicher, technischer oder hygienischer Mängel und Verweisung unbefugter Personen aus der Einrichtung“) sind geeignet, durch das durch sie gestattete Betreten des den Bewohnern zur Verfügung gestellten und letztlich auch verpflichtend zu bewohnenden (Rückzugs-)Raums, in dem sich zugleich die Schlafstätte befindet, die Privatsphäre der Antragsteller in erheblichen Maße zu beeinträchtigen. Die Antragsteller zu 2 und 5 waren - und haben dies auch geltend gemacht - der Anwendung dieser Regelungen auf sich unabweichlich und während der gesamten Dauer ihres Aufenthalts ausgesetzt, ohne dass sie sich ihnen durch die Wohnsitznahme an einem anderen Ort hätten entziehen können. Die eingeräumten Befugnisse waren von hinreichender

grundrechtsbelastender Wirkung und vermitteln ihnen ein schutzwürdiges Interesse an der von ihnen begehrten Feststellung. Dass die Regelungen von dem Antragsgegner und seinen Beauftragten in der LEA Freiburg zur Anwendung gekommen und die Antragsteller zu 2 und 5 diesen ausgesetzt gewesen sind, steht zwischen den Beteiligten außer Frage; der Antragsgegner sieht sie auch als dringend erforderlich an. Auf den konkret ausgestalteten Vollzug der Regelungen in der Alltagspraxis in der LEA Freiburg, der im Einzelnen streitig ist (vgl. hierzu etwa die Einlassung des Antragstellers zu 5 in der mündlichen Verhandlung und die abgegebenen eidesstattlichen Versicherungen beider Seiten im vorangegangenen Eilverfahren 12 S 921/21, GAS 48 ff. und 136 ff. <Antragsteller> sowie GAS 102 f. bzw. die dienstliche Äußerung im hiesigen Verfahren GAS 302 ff. <Antragsgegner>), kommt es im vorliegenden Normenkontrollverfahren nicht an.

Ein berechtigtes Interesse der Antragsteller zu 2 und 5 an der Feststellung der Unwirksamkeit der Regelungen ist auch nicht deshalb entfallen, weil der Antragsgegner zwischenzeitlich die Betretensregelungen in der Hausordnung für die LEA Freiburg neu gefasst und in einigen Teilen ergänzt hat. Abgesehen davon, dass die Antragsteller zu 2 und 5 - bei Zugrundelegung ihres Vortrags - auch diese Regelungen für unzureichend bzw. unverhältnismäßig erachten, erschöpft sich die von ihnen geltend gemachte Rechtsverletzung bereits nicht in einem Angriff auf die konkrete Formulierung der Regelungen. Ihre Einwände zielen auch auf die Feststellung eines Verstoßes gegen den Gesetzesvorbehalt, der - mangels Vorliegens einer speziellen gesetzlichen Grundlage zum Betreten der Zimmer - nach wie vor trägt.

Die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist durch den am 16.12.2020 gestellten Normenkontrollantrag gegen die am 16.12.2019 von dem Einrichtungsleiter der LEA Freiburg unterzeichnete und gegenüber der Vorgängerregelung nahezu vollständig neu gefasste und neu strukturierte Hausordnung gewahrt (vgl. zur Unbeachtlichkeit einer etwaigen Fehleridentität bei vollständiger Neuregelung einer Norm: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 22.11.2001 - 9 S 2714/00 -, juris Rn. 60).

Schließlich steht der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags des Antragstellers zu 2 auch nicht die entsprechend anzuwendende Vorschrift des § 82 Abs. 1 VwGO entgegen, weil er im Schriftsatz vom 11.11.2021 zunächst lediglich die Adresse eines ghanaischen Postfachs und keine Wohnanschrift angegeben hat. Abgesehen davon, dass hiervon insbesondere dann Ausnahmen möglich sein dürften, wenn einer entsprechenden Angabe Strukturen im jeweiligen Ausland - etwa aufgrund einer Postabwicklung über Postfächer mangels Vorhandenseins flächendeckender postalischer Adressen - entgegenstehen und der Rechtsschutzsuchende glaubhaft über eine Anschrift nicht verfügt (vgl. zu dieser Thematik etwa BVerwG, Urteil vom 13.04.1999 - 1 C 24.97 -, juris Rn. 40; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 06.06.2019 - 3 M 96.19 -, juris Rn. 3; LSG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 29.01.2015 - L 2 R 148/13 -, juris Rn. 37), trägt der Einwand des Antragsgegners im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung bereits deshalb nicht mehr, weil für den Antragsteller zu 2 zuletzt eine alternative Adresse, unter der dieser erreichbar sein soll, mit Bezeichnung einer Straße und Hausnummer mitgeteilt worden ist.

2. Der Normenkontrollantrag gegen die von den übrigen Regelungen abtrennbare Vorschrift des § 11 Abs. 1 der Hausordnung ist zwar ebenfalls als Feststellungsantrag statthaft. Auch waren die Antragsteller zu 2 und 5 bis zu ihrem Auszug aus der LEA insoweit antragsbefugt i.S.d. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Allerdings können sie sich nicht auf einen hinreichend gewichtigen Grundrechtseingriff durch die Anwendung der Regelung berufen, so dass es ihnen an einem berechtigten individuellen Interesse an der Fortführung des Normenkontrollverfahrens mangelt und ihr Antrag insoweit unzulässig ist.

Bei der von den Antragstellern zu 2 und 5 geltend gemachten Verletzung ihrer Rechte durch - unstreitig auch erfolgte - Kontrollen nach § 11 Abs. 1 der Hausordnung beim Zugang zur LEA und auf dem Gelände sind sie bei dem nach allgemeinen Regeln zu bestimmenden Regelungsgehalt durch die Anwendung der Vorschrift nicht in dem Maße tiefgreifend und schwerwiegend in ihren Grundrechten eingeschränkt worden, dass sich daraus im Hinblick auf das Ge-

bot effektiven Rechtsschutzes die Annahme eines fortbestehenden Rechtsschutzinteresses an der Feststellung der Unwirksamkeit der Regelung rechtfertigen ließe.

Auf der Grundlage des § 11 Abs. 1 Satz 1 der Hausordnung konnten die Antragsteller zu 2 und 5 beim Betreten der Einrichtung und auf dem Gelände hinsichtlich der dort explizit aufgeführten verbotenen Gegenstände von dem privaten Sicherheitsdienst „kontrolliert“ werden. Die dem privaten Sicherheitsdienst danach eingeräumte Befugnis zur Kontrolle der Antragsteller zu 2 und 5 beinhaltet nach dem Wortlaut der Regelung und des in diesem Rahmen verwandten Verbs „kontrollieren“ keine Durchsuchung der Person bzw. einer von dieser mitgeführten Sache, sondern lediglich einen Abgleich der vorgezeigten Gegenstände mit den Regelungen der Hausordnung. Für dieses Verständnis des Regelungsgehalts der Vorschrift, wonach die Befugnis zu Kontrollen keine vollstreckungsrechtlichen Komponenten beinhaltet, sondern eine freiwillige Mitwirkung erfordert, sprechen nicht zuletzt systematische Gründe, da der Verfasser der Hausordnung in Satz 2 eine gesonderte Regelung für den Fall der Verweigerung von Kontrollen getroffen hat, derer es ansonsten nicht bedurft hätte. Abgesehen davon hat er weder Modalitäten eines Vollstreckungsverfahrens geregelt noch entspräche eine mit unmittelbarem Zwang einhergehende Aufgabenübertragung dem mit dem Sicherheitsdienstleister geschlossenen Bewachungsvertrag bzw. der dazu ergangenen „Dienstanweisung“ (vgl. dort etwa Ziff. 5.1.1 und 5.2.1), was ebenfalls gegen ein vom Willen des Verfassers der Hausordnung getragenes Verständnis als Befugnis zum Durchsuchen spricht. Fehlt es an einer speziellen Ermächtigung, dürfen Vollstreckungshandlungen nur zur Vollstreckung eines - von einem Verwaltungshelfer nicht möglich zu erlassenden - Verwaltungsakts erfolgen, da nach dem Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz nur auf der Grundlage eines Verwaltungsakts vollstreckt werden darf (vgl. § 18 LVwVG, ausführlich zur Problematik des Vollzugs des Hausrechts Kees, Sicherheit in der Justiz: Der normative Rahmen und die Aufgaben des Gesetzgebers, NJW 2013, 1929).

Die Antragsteller zu 2 und 5 können ausgehend hiervon weder geltend machen, sie seien hierdurch in einem Grundrecht mit Richtervorbehalt oder einem speziellen Freiheitsgrundrecht berührt worden, noch, dass die Anwendung der Vorschrift einem (gewichtigen) Eingriff in ein solches Grundrecht qualitativ oder aus anderen Gründen nahe gekommen sei. Sie konnten den Kontrollen beim Zugang und auf dem Gelände zur LEA durch den privaten Sicherheitsdienst, dem diese Befugnis ohne gesetzliche Grundlage vom Antragsgegner durch § 11 Abs. 1 der Hausordnung übertragen worden ist, zwar aufgrund ihrer dortigen Pflicht zur Wohnsitznahme grundsätzlich nicht ausweichen. Der Eingriffscharakter des in § 11 Abs. 1 der Hausordnung geregelten Kontrollvorgangs an sich ist mit Blick auf die Kontrolle von vorzuzeigenden Gegenständen sowohl in zeitlicher als auch in qualitativer Hinsicht allerdings nicht als derart gewichtig zu bewerten, dass damit ein schwerwiegender Grundrechtseingriff in ihr Rechte hätte einhergehen können. Die Taschen oder sonstige mitgeführte Gegenstände sind von den Bewohnern selbst vorzuzeigen, was typischerweise nur kurze Zeit in Anspruch genommen haben dürfte; etwaige Folgemaßnahmen, wie beispielsweise eine Sicherstellung von (verbotenen) Gegenständen oder Taschen, die nicht freiwillig vorgezeigt werden, kann dagegen nicht Gegenstand der vorliegenden Betrachtung sein, da die Vorschrift des § 11 Abs. 1 der Hausordnung hierzu keine Regelung trifft. Gleiches gilt für die im Einzelnen verbotenen Gegenstände, die der Antragsgegner in § 10 der Hausordnung bzw. einer gesonderten Liste („Anlage 2“ zur Hausordnung) aufgeführt hat; inwieweit die Antragsteller zu 2 und 5 durch diese Verbote in ihren Grundrechten verletzt sein konnten, ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Angesichts dessen genügt allein der Umstand, dass die Antragsteller zu 2 und 5 die Kontrollen beim Zutritt wie auch auf dem Gelände als lästig und unangebracht empfunden haben und dass sie sich den Kontrollen nach § 11 Abs. 1 der Hausordnung für die gesamte Dauer ihres Aufenthalts ausgesetzt gesehen haben, vor dem Hintergrund des vom Antragsgegner mit den Kontrollen verfolgten zulässigen Zwecks - nämlich der Gewährleistung eines sicheren Einrichtungsbetriebs und damit auch der Schutz der Bewohner - für die Annahme eines tiefgreifenden Grundrechtseingriffs ebenso wenig, wie der Umstand, dass diese von einem privaten Dienstleister durchgeführt worden sind.

Eine übermäßige und unzumutbare Belastung der Antragsteller zu 2 und 5 durch § 11 Abs. 1 der Hausordnung ist auch sonst nicht erkennbar. Das Vorzeigen von mitgeführten Gegenständen unter dem Eindruck der als Sanktion für das Mitführen von verbotenen Gegenständen bzw. die Verweigerung von Kontrollen vorgesehenen Zutrittsverwehrung nach Satz 2 der Regelung ist nicht - wie von den Antragstellern geltend gemacht - mit einem tiefgreifenden Grundrechtseingriff verbunden. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im Urteil vom 12.11.2019 (- C-233/18 -, juris Rn. 43 ff.), wonach mit Blick auf Art. 1 GRCh und die Richtlinie 2013/33/EU nur unter den dort in Art. 20 aufgeführten Voraussetzungen eine Einschränkung oder der Entzug der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen zulässig ist (vgl. hierzu im Einzelnen bereits die Ausführungen im vorangegangenen Senatsbeschluss vom 28.06.2021 - 12 S 921/21 -, juris Rn. 102), kann sich die Regelung in Satz 2 der Hausordnung - in der selbst nicht genannt ist, auf welchen Personenkreis i.S.d. Satz 1 der Vorschrift sie abstellt - bei unionsrechtskonformer Auslegung nur auf die in Satz 1 genannten „sonstigen Personen“ beziehen; für die Regelung in Satz 3, zu der seitens der Antragsteller bereits kein Vortrag erfolgte, gilt nichts anderes. Der Antragsgegner hat dies mittlerweile in den Sätzen 6 bis 8 des § 11 Abs. 1 der Hausordnung n.F. auch präzisiert. Allein, dass ein anderer Eindruck hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Regelungen bei den Antragstellern entstanden sein mag, genügt nicht, um die Annahme eines tiefgreifenden Grundrechtseingriffs durch die auf Basis der Regelungen des § 11 Abs. 1 der Hausordnung durchgeführten Kontrollen zu rechtfertigen. Die vom Senat als notwendig angesehene unionsrechtskonforme Auslegung des § 11 Abs. 1 der Hausordnung nimmt der Vorschrift auch nicht jeglichen Anwendungsbereich. Auch wenn die Effektivität einer auf freiwillige Mitwirkung der Bewohner beschränkten Kontrolle gering erscheinen mag, kann ihr doch nicht jede Wirkung abgesprochen werden.

Die Antragsteller haben insgesamt keine derart nachhaltigen Grundrechtseingriffe durch die Anwendung der Regelung des § 11 Abs. 1 der Hausordnung geltend machen können, die ausnahmsweise nach einer Genugtuung in Form einer nachträglichen gerichtlichen Feststellung ihrer etwaigen Ungültigkeit ver-

langen würden. Vor diesem Hintergrund vermag der Senat auch ein schutzwürdiges Rehabilitationsinteresse wegen der behaupteten Verletzung ihres grundrechtlich geschützten allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG nicht zu erkennen. Danach ist erforderlich, dass abträgliche Nachwirkungen fortbestehen, denen durch eine gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit der Regelung wirksam begegnet werden könnte (vgl. zur Fortsetzungsfeststellungsklage: BVerwG, Urteil vom 10.02.2000 - 2 A 3.99 -, juris Rn. 14 m.w.N.). Eine derartige objektiv diskriminierende Wirkung der bei Anwendung der Regelung des § 11 Abs. 1 der Hausordnung typischerweise erfolgenden Kontrollen durch einen privaten Sicherheitsdienstleister beim Zugang und auf dem Gelände der LEA ist nicht erkennbar. Die Regelung ist nicht darauf angelegt, die Antragsteller zu 2 und 5 zu „kriminalisieren“; derartige Vorichtsmaßnahmen, mit denen der Antragsgegner den Schutz der Einrichtung und seiner Bewohner sowie die Aufrechterhaltung eines störungsfreien Einrichtungsbetriebs bezweckte, können nicht als Ausdruck eines gegen die Einzelperson gehegten konkreten Verdachts angesehen werden. Sie haben im Übrigen alle die Einrichtung betretenden Personen und damit Bewohner wie auch sonstige Personen gleichermaßen betroffen. Dass es sich bei einem Ort, an dem sich allein Unterkunftsräume für bis zu 450 Personen befinden, um einen sicherheitsrelevanten Bereich handelt, dürfte dabei außer Frage stehen; allein diese Einstufung lässt keine von den Antragstellern geltend gemachte „diskriminierende Wirkung“ bzw. „pauschale Stigmatisierung“ erkennen.

Soweit die Antragsteller zu 2 und 5 weiter vorbringen, es sei bei erledigten Einzelakten zunehmend anerkannt, dass es für das Fortsetzungsfeststellungsinteresse nicht auf die Schwere des Grundrechtseingriffs ankomme, vielmehr müsse es möglich sein, sämtliche sich typischerweise schnell erledigenden Maßnahmen einer Klärung ihrer Grundrechtskonformität in einem gerichtlichen (Hauptsache-) Verfahren zuzuführen, kann dem jedenfalls im Rahmen eines Verfahrens nach § 47 VwGO nicht gefolgt werden. So hat das Bundesverwaltungsgericht die Zulässigkeit eines Fortsetzungsfeststellungsantrags im Normenkontrollverfahren gegen eine nach kurzer Geltung außer Kraft getretene Norm ohne ein Feststellungsinteresse - zuletzt im Beschluss vom 02.08.2018 (- 3 BN 1.18 -, juris Rn. 4) - vielmehr ausdrücklich verneint. Nichts anderes

kann im vorliegenden Fall eines sich typischerweise erledigenden Verfahrens aufgrund des Auszugs der Bewohner aus der LEA gelten. Die Gewährung effektiven Rechtsschutzes kann nicht bedeuten, letztlich die vom Gesetzgeber geforderten subjektiven Zulässigkeitsanforderungen in einer Erledigungssituation außer Acht lassen zu müssen (s. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Vielmehr bedarf es beider Elemente. Dies hat im Übrigen das Bundesverwaltungsgericht auch in der umgekehrten Konstellation, in dem antragstellerseits angeführten Urteil vom 16.05.2013, entschieden. In diesem Urteil hat es das alleinige Vorliegen eines tiefgreifenden Grundrechtseingriffs für die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses ebenfalls nicht ausreichen lassen (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.05.2013 - 8 C 14.12 -, juris Rn. 29 ff.).

Schließlich kann ein besonderes Rechtsschutzbedürfnis an der Fortführung des Normenkontrollverfahrens weder allein aus dem bereits erreichten Verfahrensstand abgeleitet werden noch aus einer aus Sicht der Antragsteller vorliegenden - rein objektivrechtlich zu bewertenden - grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedeutung der Rechtssache. Der Fortschritt des Verfahrens stellt kein von der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG umfasstes schützenswertes Interesse dar, welches es rechtfertigen würde, die nur ausnahmsweise zulässige Klärung abstrakter, weil durch Erledigung überholter, Rechtsfragen zuzulassen. Auch mag einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts der Wegfall der Beschwer eines Beschwerdeführers nicht entgegenstehen, weil sonst die Klärung einer Frage von grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Bedeutung unterbliebe (vgl. BVerfG, Urteil vom 28.04.1999 - 1 BvR 1926/96 -, juris, und Beschluss vom 19.12.2007 - 1 BvR 620/07 -, juris). Diese vom Bundesverfassungsgericht angenommenen Ausnahmen vom Subsidiaritätsgrundsatz sind allerdings auf vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig gemachte Fälle beschränkt, in denen sich ein Beschwerdeführer unmittelbar gegen ein förmliches Gesetz wendet und das Fachgericht ein Vorlageverfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG an das Bundesverfassungsgericht durchführen könnte. In diesen Fällen wird einem Beschwerdeführer u.U. nicht zugemutet, zunächst ein fachgerichtliches Verfahren anzustrengen, wenn dessen Durchführung keine verbesserten Grundlagen für die dem Bundesverfassungsgericht vorbehaltene Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes erwarten ließe

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 03.06.2020 - 1 BvR 990/20 -, juris Rn. 10 f., und vom 31.03.2020 - 1 BvR 712/20 -, juris Rn. 16). Im vorliegenden Verfahren geht es allerdings nicht um ein solches förmliches Gesetz. Auch lässt sich aus der angeführten Rechtsprechung kein allgemeiner Grundsatz ableiten, der den Senat berechtigen würde, von dem gesetzlich geforderten subjektiven Zulässigkeitsersfordernis des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO in der Erledigungssituation abzusehen. Das Normenkontrollverfahren dient nicht nur der objektiven Rechtskontrolle, sondern - wenngleich von der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich nicht geboten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27.07.1971 - 2 BvR 443/70 -, juris Rn. 12; BVerwG, Beschluss vom 07.04.1997 - 2 BN 1.97 -, juris Rn. 8) - auch dem individuellen Rechtsschutz und sieht aus diesem Grund eine subjektiv-rechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung vor. So hat selbst das Bundesverfassungsgericht jüngst eine Verfassungsbeschwerde gegen Regelungen einer Verordnung eines Landes auch nicht deshalb ausnahmsweise vor Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes für zulässig erachtet, weil sie allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen aufwirft, die das Bundesverfassungsgericht auch ohne vorherige fachgerichtliche Aufbereitung der tatsächlichen und rechtlichen Entscheidungsgrundlagen hätte beantworten können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 03.06.2020 - 1 BvR 990/20 -, juris Rn. 10 f.), sondern den Beschwerdeführer aus Subsidiaritätsgründen auch im Fall einer außer Kraft getretenen Regelung auf die Normenkontrolle nach § 47 VwGO verwiesen.

II. Der auf Feststellung der Unwirksamkeit gerichtete Normenkontrollantrag der Antragsteller zu 2 und 5 gegen § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der von dem Einrichtungsleiter der LEA Freiburg erlassenen Hausordnung in der Fassung vom 01.01.2020 ist, soweit er zulässig ist, auch begründet. Diese Vorschriften sind rechtswidrig gewesen. Sie verstoßen gegen höherrangiges Recht (dazu 1.). Dies hat zur Folge, dass der Senat auf den Antrag der Antragsteller zu 2 und 5 die bereits außer Kraft gesetzten Regelungen der Hausordnung insoweit für unwirksam zu erklären hat. Der Normenkontrollantrag führt zur Feststellung der Teilnichtigkeit dieser Hausordnung (dazu 2.).

1. Die Bestimmungen in § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung haben zwar Regelungen vorgesehen, die der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in der LEA Freiburg dienen sollten. Sie haben insoweit den Voraussetzungen des § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG bzw. den gewohnheitsrechtlich anerkannten Grundsätzen über das Hausrecht der Verwaltungsbehörde für den öffentlichen Bereich entsprochen (a.). § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG bzw. die gewohnheitsrechtlich anerkannten Grundsätze über das Hausrecht konnten mit Blick auf den Vorbehalt des Gesetzes die Bestimmungen in § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung allerdings nicht tragen. Die normativen Vorgaben für diese Regelungen, mit denen ein grundrechtssensibler Bereich ausgestaltet werden sollte, sind hierfür unzureichend gewesen (b.).

a. § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung haben Ermächtigungen zu Regelungen vorgesehen, die der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in der LEA Freiburg entsprechend den Voraussetzungen des § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG bzw. den gewohnheitsrechtlich anerkannten Grundsätzen über das öffentliche Hausrecht dienen sollten.

Nach § 6 Abs. 3 Satz 2, § 19 Nr. 2 FlüAG i.V.m. § 2 Abs. 1 Verordnung des Innenministeriums über die Einrichtung weiterer Landeserstaufnahmeeinrichtungen vom 05.03.2015 erlassen die Regierungspräsidien für die in ihrem Bezirk liegenden Landeserstaufnahmeeinrichtungen die Nutzungsordnungen und treffen die zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung erforderlichen Anordnungen und Maßnahmen. Der Gesetzgeber hat den Regierungspräsidien bei Erlass der Regelung des § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG (vgl. zur Gesetzgebungskompetenz Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG) hinsichtlich der Ausgestaltung der Nutzungsordnung ein weites Ermessen eingeräumt und die dortige Ermächtigungsnorm generalklauselartig ausgestaltet. Nach der Gesetzesbegründung soll das Regierungspräsidium die Modalitäten des öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnisses zwischen ihm und den aufgenommenen Personen in einer Nutzungsordnung festlegen (vgl. LT-Drs. 15/4352, S. 23). Beschränkt ist das Regelungsermessen lediglich dadurch, dass es sich um erforderliche Anordnungen und Maßnahmen handeln muss, die die Sicherheit und Ordnung in der Erstaufnahmeeinrichtung aufrechterhalten sollen.

Die Befugnis, zur Wahrung der Zweckbestimmung einer öffentlichen Einrichtung und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Dienstbetriebs verhältnismäßige Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung im Dienstgebäude zu treffen, gewährt auch das - von Seiten des Antragsgegners ergänzend angeführte - gewohnheitsrechtlich anerkannte Hausrecht des Behördenleiters, das auch als eine Annexkompetenz zur jeweiligen behördlichen Sachkompetenz angesehen wird (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17.05.2011 - 7 B 17.11 -, juris Rn. 8; OVG Bremen, Beschluss vom 26.02.2021 - 1 B 440/20 -, juris Rn. 17; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 17.05.2017 - 1 S 893/17 -, juris Rn. 3). Nach der hierzu ergangenen Rechtsprechung kann der Behördenleiter insbesondere über den Zugang und Aufenthalt von Personen in den Räumen der Einrichtungen bestimmen, um einen störungsfreien Dienstbetrieb zu gewährleisten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17.05.2011 - 7 B 17.11 -, juris Rn. 8; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 17.05.2017 - 1 S 893/17 -, juris Rn. 3; OVG Bremen, Beschluss vom 26.02.2021 - 1 B 440/20 -, juris Rn. 17; Peters/Lux, Öffentliche Gebäude und Hausrecht: Inhalt und Rechtsgrundlagen, LKV 2018, 17 <18>; kritisch Unger-Gugel, Sicherheit und Ordnung in Gerichtsgebäuden, S. 35 ff.). Diese Grundsätze über das gesetzlich nicht geregelte Hausrecht, mit dem im vorliegenden Fall nicht ein reibungsloser Dienst-, sondern der Einrichtungsbetrieb in der LEA Freiburg zur Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen gewährleistet werden soll, gehen nicht über den Regelungsgehalt des § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG hinaus. Gemein ist vielmehr beiden Berechtigungen, dass dem Leiter einer Einrichtung bestimmte Befugnisse vermittelt werden, die es ermöglichen, die Sicherheit und Ordnung in öffentlichen Gebäuden aufrechtzuerhalten, wobei zur Auslegung des Begriffspaares „Sicherheit und Ordnung“ - einrichtungsbezogen - auf die anerkannten Begriffsdefinitionen aus dem Polizeirecht zurückgegriffen werden kann; die öffentliche Sicherheit umfasst dabei die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates, die öffentliche Ordnung beinhaltet die Gesamtheit der ungeschriebenen (sozialen) Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit (vgl. zu den Begriffsdefinitionen etwa Trurnit

in: Möstl/Trurnit, Polizeirecht Baden-Württemberg, § 1 Rn. 32 ff. m.w.N. <Stand: 01/2021>).

Diesen Anforderungen haben die Bestimmungen in § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung mit Blick auf ihre jeweilige Zweckbestimmung genügt. Sie haben zu Kontrollen der den Bewohnern zugewiesenen Zimmer befugt. Mit ihnen sollte - dem Zweck einer Erstaufnahmeeinrichtung entsprechend - eine möglichst störungsfreie Unterbringung der Schutzsuchenden aus unterschiedlichen Ländern und mit den unterschiedlichsten Schicksalen und Hintergründen (etwa in kultureller, ethnischer, politischer, religiöser oder sexueller Hinsicht) gewährleistet werden, die den Bewohnern der Einrichtung für den vorübergehenden Zeitraum ihrer dortigen Wohnsitznahmeverpflichtung Schutz und Sicherheit vor Störungen von außen als auch innen bietet sowie zugleich ein möglichst reibungsloses Miteinander sichert.

b. § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung sind allerdings materiell rechtswidrig, weil sie mit Blick auf die Regelungen in § 6 Abs. 3 Satz 2 FlÜAG bzw. den gewohnheitsrechtlich anerkannten Grundsätzen über das Hausrecht auf keiner hinreichend bestimmten normativen Grundlage fußen und dem Vorbehalt des Gesetzes insoweit nicht genügt ist. Sie wären angesichts der mit ihnen verbundenen Grundrechtsrelevanz für die von der Anwendung der Regelungen betroffenen Bewohner selbst in einem Gesetz zu regeln gewesen.

aa. Das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratiegebot verpflichten den Gesetzgeber, die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen im Wesentlichen selbst zu treffen und diese nicht dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive zu überlassen. Wann es aufgrund der Wesentlichkeit einer Entscheidung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf und wann ein materielles Gesetz, das bei entsprechender Ermächtigung auch eine Rechtsverordnung eines Regierungspräsidiums sein kann (vgl. etwa § 23 Abs. 3 NatSchG), genügt, hängt dabei vom jeweiligen Sachbereich und der Eigenart

des betroffenen Regelungsgegenstandes ab. Mit dem Grundsatz des Parlamentsvorbehalts soll dabei gewährleistet werden, dass Entscheidungen von besonderer Tragweite aus einem Verfahren hervorgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die demokratisch legitimierte Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Ausmaß von Grundrechtseingriffen in öffentlicher Debatte zu klären (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21.04.2015 - 2 BvR 1322/15 -, juris Rn. 53; Urteil vom 19.09.2018 - 2 BvF 1/15 -, juris Rn. 192). Das demokratisch legitimierte Parlament und der Parlamentarier werden hierdurch für das Gesetz verantwortlich.

Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den darin verbürgten Grundrechten zu entnehmen. Danach bedeutet wesentlich im grundrechtsrelevanten Bereich in der Regel „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte“. Eine Pflicht zum Tätigwerden des Gesetzgebers besteht insbesondere in mehrdimensionalen, komplexen Grundrechtskonstellationen, in denen miteinander konkurrierende Freiheitsrechte aufeinandertreffen und deren jeweilige Grenzen fließend und nur schwer auszumachen sind. Eine solche Pflicht ist regelmäßig etwa auch dann anzunehmen, wenn die betroffenen Grundrechte nach dem Wortlaut der Verfassung ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet sind und eine Regelung, welche diesen Lebensbereich ordnen will, damit notwendigerweise ihre verfassungsimmanenten Schranken bestimmen und konkretisieren muss (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.03.1989 - 1 BvR 1033/82 u.a. -, juris Rn. 58; Beschluss vom 21.04.2015 - 2 BvR 1322/12 u.a. -, juris Rn. 52 m.w.N.). Die Wesentlichkeitsdoktrin beantwortet dabei nicht nur die Frage, ob überhaupt bzw. in welcher Form ein bestimmter Gegenstand gesetzlich zu regeln ist. Sie ist vielmehr auch dafür maßgeblich, wie genau diese Regelungen im Einzelnen sein müssen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden und dass die Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle durchführen können (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.03.1989 - 1 BvR 1033/82 u.a. -, juris Rn. 58, und vom 21.04.2015 - 2 BvR 1322/12 u.a. -, juris Rn. 52 m.w.N.).

Das aus dem Rechtsstaatsprinzip (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleitete Gebot der Bestimmtheit von Normen verlangt dabei, dass Rechtsvorschriften so gefasst sein müssen, dass der Betroffene seine Normunterworfenheit und die Rechtslage so konkret erkennen kann, dass er sein Verhalten danach auszurichten vermag (vgl. BVerfG, Urteil vom 05.08.1966 - 1 BvF 1/61 -, juris; Beschluss vom 12.01.1967 - 1 BvR 169/63 -, juris, vom 07.07.1971 - 1 BvR 775/66 -, juris, vom 09.04.2003 - 1 BvL 1/01, 1 BvR 1749/01 -, juris, und vom 03.03.2004 - 1 BvF 3/92 -, juris; jeweils m.w.N.). Der Gesetzgeber hat Anlass, Zweck und Grenzen des Eingriffs hinreichend bereichsspezifisch, präzise und normenklar festzulegen (vgl. nur BVerfG, Urteil vom 27.02.2008 - 1 BvR 370/07 u.a. -, juris - „Online-Durchsuchung“ -, vom 11.03.2008 - 1 BvR 2074/05 u.a. -, juris - automatisierte Kfz-Kennzeichenerfassung -). Dies gilt umso eher, je stärker eine Maßnahme in Grundrechte eingreift. Dieses Gebot zwingt den Normgeber indes nicht, jeden Tatbestand mit genau erfassbaren Maßstäben bis ins Einzelne zu umschreiben. Generalklauseln und unbestimmte, der Ausfüllung bedürftige Begriffe sind schon deshalb grundsätzlich zulässig, weil sich die Vielfalt der Verwaltungsaufgaben nicht immer in klar umrissene Begriffe einfangen lässt. Der Normgeber ist aber gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21.06.1977 - 2 BvR 308/77 -, juris, vom 03.06.1992 - 2 BvR 1041/88, 78/89 -, juris, und vom 11.07.2013 - 2 BvR 2302/11 -, juris). Dem Sinn des Gesetzesvorbehalts widerstreitet es, eine weit gespannte Generalklausel stets als ausreichende Grundlage für Grundrechtseingriffe zu verwenden. Intensive und nicht nur kurzzeitig wirkende Grundrechtseingriffe muss der Gesetzgeber deshalb als solche ausdrücklich regeln (vgl. statt vieler: Rachor/Graulich in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018 Rn. 198 ff., vgl. auch BVerfG, Urteil vom 14.07.1998 - 1 BvR 1640/97 -, juris Rn. 133; Beschluss vom 13.07.2004 - 1 BvR 1298/94 u.a. -, juris Rn. 147).

Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen haben die Landesgesetzgeber etwa im Polizeirecht dadurch Rechnung getragen, dass sie einzelne Befugnisse - die sogenannten Standardmaßnahmen - aus dem Anwendungsbereich der Generalklausel herausgelöst und hinsichtlich Voraussetzung, Mittel und Zweck

genauer umschrieben haben. Auch im Bereich des Justiz- oder Maßregelvollzugs finden sich spezielle Eingriffsermächtigungen (vgl. zum Gesetzesvorbehalt im Justizvollzug etwa <grundlegend> BVerfG, Beschluss vom 14.03.1972 - 2 BvR 41/71 -, juris; Beschluss vom 10.11.1995 - 2 BvR 1236/95 -, juris; BVerfG, Beschluss vom 11.08.1997 - 2 BvR 2334/96 -, juris Rn. 10; Kammeyer/Pollähne, Maßregelvollzugsrecht, 4. Aufl. 2018, H. Sicherungsmaßnahmen Rn. 38 ff. m.w.N.). Hausordnungen einer Vollzugseinrichtung werden daher in der Regel als „bloße“ anstaltsbezogene Erläuterung der (spezial-)gesetzlichen Bestimmungen angesehen. Gleiches gilt mit Blick auf teils spezielle Kodifizierungen von hausrechtlichen Befugnissen und deren Vollzug in Gerichtsgebäuden (vgl. etwa § 16 Niedersächsisches Justizgesetzes, § 14 Landesjustizgesetz Schleswig-Holstein, § 27 Justizgesetz Berlin; hierzu auch Unger-Gugel, Sicherheit in Gerichten, DRiZ 2019, 138 ff.). In Baden-Württemberg regelt für diesen Bereich etwa das Justizwachtmeisterbefugnissegesetz vom 16.04.2013 die speziellen Befugnisse der Justizwachtmeister für alle Aufgaben, deren Erfüllung mit Eingriffen in die Rechte Einzelner verbunden sein können (ähnlich auch § 42 Sächsisches Justizgesetz bzw. das Justiz-Sicherheits- und Ordnungsrechts-Befugnissegesetz in Bayern). Für den Bereich des Ausländerrechts hat der Bundesgesetzgeber mit dem Geordnete-Rückkehr-Gesetz das Aufenthaltsgesetz mit Wirkung zum 21.08.2019 (BGBl. I 2019, S. 1297) um ein „bundeseinheitliches Mindestmaß“ zum Betreten (§ 58 Abs. 5 AufenthG) und Durchsuchen (§ 58 Abs. 6 AufenthG) von Wohnungen zum Zwecke der Durchführung von Abschiebungen ausreisepflichtiger Ausländer ergänzt (vgl. im Einzelnen BT-Drs. 19/10706, S. 14).

Aus dem Demokratieprinzip folgt zudem, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird. Ausgehend hiervon folgt nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse einer Legitimation bedürfen, die sich auf das Volk selbst zurückführen lässt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.05.1995 - 2 BvF 1/92 -, juris). Die dazu entwickelten unterschiedlichen Formen der institutionellen, funktionellen, sachlich-inhaltli-

chen und der personellen Legitimation haben Bedeutung nicht je für sich, sondern nur in ihrem Zusammenwirken; notwendig ist ein bestimmtes „Legitimationsniveau“, das bei den verschiedenen Erscheinungsformen von Staatsgewalt unterschiedlich ausgestaltet sein kann. Dabei ist das zu fordernde Niveau demokratischer Legitimation desto höher, je intensiver die grundrechtliche Relevanz des amtlichen Handelns ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.05.1995 - 2 BvF 1/92 -, juris Rn. 135 ff.). Delegiert ein staatliches Exekutivorgan ihm vom Gesetzgeber eingeräumte (Eingriffs-)Befugnisse, ist für die Frage, inwieweit dies einer parlamentarischen Ermächtigungsgrundlage bedarf, entscheidend, ob - in Anknüpfung an die oben genannte Dimension des Demokratieprinzips - der Funktionsträger in Ausübung dem Staat zugewiesener hoheitlicher Befugnisse tätig werden soll (vgl. Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 05.12.2008 - 2/07 -, juris Rn. 111 ff.). Die hoheitliche Aufgabenwahrnehmung, die sich am Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG messen lassen muss, kommt nur einem Privaten zu, der durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes mit öffentlich-rechtlichen Handlungs- und/oder Entscheidungsbefugnissen (sogenannter Beliehener) ausgestattet ist (institutionell-organisatorischer Gesetzesvorbehalt, vgl. Burgi in: Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., § 10 Rn. 27; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 27.09.1979 - XVI A 2693/78 -, juris Rn. 8, Rn. 11 ff.; so etwa der Fall bei privaten Fluggastkontrollen, vgl. § 16a LuftSiG, dazu Buchberger in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, § 16a LuftSiG, 2. Aufl. 2019 Rn. 1; Giemulla/Hoppe: Privatisierung von Fluggastkontrollen, GSZ, 2020, 63 ff., Möisinger, Privatisierung des Strafvollzugs, BayVBl 2007, 417 ff.). Ein Privater kann auch als Verwaltungshelfer tätig werden. Einen Verwaltungshelfer zeichnet aus, dass er über keine eigenen Entscheidungsbefugnisse und keine hoheitlichen Befugnisse verfügt. Er ist lediglich befugt, öffentliche Aufgaben bis zur Entscheidungsreife vorzubereiten. Aufgabenzuständigkeit und -verantwortung bleiben bei dem Träger öffentlicher Verwaltung (vgl. OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 15.03.2006 - 2 LB 9/05 -, juris Rn. 36; Hessischer VGH, Urteil vom 26.05.2020 - 9 C 2796/16.N -, juris Rn. 105; Schmitz in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 1 Rn. 134; Di Fabio, Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung,

VVDStRL 56, 235 <273>; Sellmann, Privatisierung mit oder ohne gesetzliche Ermächtigung; NVwZ 2008, 817).

bb. Unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe genügen die Bestimmungen in § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung - ausgehend von dem zunächst nach allgemeinen Regeln zu bestimmenden Regelungsinhalt (dazu <1.>) - aufgrund der mit dem Betreten von Rückzugsorten einhergehenden speziellen grundrechtlichen Dimension nicht den Anforderungen, die der Vorbehalt des Gesetzes an sie stellt (dazu <2.>).

(1.) Vorschriften der Verwaltung der vorliegenden Art, die aufgrund ihrer Außenwirkung als Rechtsvorschrift i.S.d. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO eingeordnet und von der Verwaltung auch als solche angewandt werden, sind - anders als Verwaltungsvorschriften in Form von Innerdienstlichen Richtlinien (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.06.2015 - 10 C 15.14 -, juris Rn. 24; Schmitz in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 1 Rn. 212 ff. m.w.N.) - aufgrund ihrer Außenwirkung wie eine Rechtsnorm auszulegen (vgl. auch zur Revisibilität Eichberger/Buchheister in: Schoch/Schneider, VwGO, § 137 Rn. 22 ff. m.w.N. <Stand: 07/2020>). Die Auslegung von Rechtsnormen ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig, wenn sie im Einklang mit dem Grundgesetz steht und das Gesetz bei dieser Auslegung sinnvoll bleibt (vgl. BVerfG, Urteil vom 14.12.1999 - 1 BvR 1327/98 -, juris Rn. 52; Urteil vom 28.05.1993 - 2 BvF 2/90 u.a. -, juris Rn. 367). Gefordert ist eine Auslegung der Norm, die grundsätzlich durch deren Wortlaut gedeckt ist und die prinzipielle Zielsetzung des Normgebers wahrt (vgl. BVerfG, Urteil vom 04.05.2011 - 2 BvR 2365/09 u.a. -, juris Rn. 160; Beschluss vom 15.10.1996 - 1 BvL 44, 48/92 -, juris Rn. 130). Die gleichen Grundsätze gelten auch für die unionskonforme Auslegung von Gesetzen (vgl. etwa Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 07.07. 2008 - 1 ME 131/08 -, juris Rn. 12).

Nach § 11 Abs. 3 der Hausordnung in der Fassung vom 01.01.2020 dürfen die den Bewohnern zugewiesenen Zimmer nach Aufforderung oder zu vorher angekündigten Terminen zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung (als Regelbeispiele sind Belegungs-, Zimmer- und Hygienekontrollen aufgeführt) von

der Einrichtungsleitung und deren Beauftragten betreten werden. Unter Beauftragten sind - unter Rückgriff auf die Begriffsfestlegungen in § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 1 und 2 der Hausordnung - der Sicherheitsdienst und die Alltagsbetreuung zu verstehen. § 11 Abs. 3 der Hausordnung ist weiter so zu verstehen, dass die Aufforderung zum Betreten des Zimmers von Seiten zumindest eines Bewohners des (mit bis zu drei Personen belegbaren) Zimmers ausgehen muss. Denn würde allein die Aufforderung durch die Einrichtungsleitung und deren Beauftragte genügen, ergäbe die in der Vorschrift normierte Alternative („zu vorher angekündigten Terminen“) keinen Sinn. Hiervon geht auch der Antragsgegner aus, da er nach dem bei den Akten befindlichen „Argumentationspapier der Regierungspräsidien zum Wohnbegriff in Erstaufnahmeeinrichtungen vom 23.07.2019“ die Zulässigkeit des Betretens der Zimmer von der Zustimmung eines Bewohners abhängig macht (vgl. S. 5 und S. 77 der Behördenakte).

Die Regelungen sind auf Tatbestandsseite allein durch den aufgeführten Zweck (Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung) und auf der Rechtsfolgenreise durch das eingeräumte Ermessen begrenzt. Beim Betreten geht es lediglich um eine reine „Kenntnisnahme“ unvermeidlich sichtbarer Umstände in dem jeweiligen Zimmer. Jede darüberhinausgehende Informationsgewinnung, insbesondere sobald eine zielgerichtete Suche stattfindet, ist nicht mehr unter dem Begriff des „Betretens“ zu verstehen. Das „Betreten“ ist sonach lediglich die reine Kenntnisnahme oberflächlich erkennbarer Tatsachen. Insbesondere sind das Ergreifen und die Umsetzung von Kontrollmaßnahmen, die über das bloße „Kontrollieren“ (vgl. insoweit die angeführten Regelbeispiele) und damit einen Abgleich der vorgefundenen Situation mit der Hausordnung hinausgehen, von § 11 Abs. 3 der Hausordnung nicht erfasst. Die Vorschrift ermächtigt ausweislich ihres Wortlauts und mangels näherer Ausgestaltung eines Vollstreckungsverfahrens nicht zu Durchsuchungen der Zimmer. Unter Durchsuchung ist „das ziel- und zweckgerichtete Suchen staatlicher Organe nach Personen oder Sachen oder zur Ermittlung eines Sachverhalts, um etwas aufzuspüren, was der Inhaber der Wohnung nicht von sich aus offen legen oder herausgeben will“ zu verstehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 03.04.1979 - 1 BvR 994/76 -, juris Rn. 26). Die Durchsuchung erschöpft sich nicht in einem Betreten der Wohnung,

sondern umfasst als zweites Element die Vornahme von Handlungen in den Räumen zur Ermittlung eines Sachverhalts, die der Betroffene geheimhalten möchte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 05.05.1987 - 1 BvR 1113/85 -, juris Rn. 26).

Soweit die Antragsteller dagegen vorbringen, die Mitarbeiter der LEA Freiburg hätten - ohne eine Antwort nach ihrem Klopfen an der Tür abzuwarten - täglich ihre Zimmer betreten, beträfe dies eine nicht von der Vorschrift gedeckte Vollzugspraxis, deren Überprüfung von vornherein nicht Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens sein kann; hiergegen kann im Einzelfall Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten ergriffen werden.

Die Bestimmung in § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 der Hausordnung in der Fassung vom 01.01.2020 ist im Zusammenhang mit der Regelung des § 11 Abs. 3 der Hausordnung zu sehen und sieht vor, dass die nach § 11 Abs. 5 der Hausordnung notwendiger Weise gemeinsam durchzuführenden Zimmerkontrollen in der Regel zusätzlich auf die Alltagsbetreuung und den Sicherheitsdienst übertragen werden. Daraus ist zu schließen, dass auch diese beiden privaten Stellen gemeinsam berechtigt sein sollen, die Zimmer der Bewohner unter den in § 11 Abs. 3 der Hausordnung genannten Voraussetzungen zu betreten und ihren Zustand mit den Regelungen der Hausordnung abzugleichen.

§ 11 Abs. 4 der Hausordnung in der Fassung vom 01.01.2020 ermächtigt die Beschäftigten des Regierungspräsidiums, des Sicherheitsdienstes und der Alltagsbetreuung, die sich von Personen anderer Stellen oder Organisation begleiten lassen dürfen, die Zimmer der betroffenen Bewohner auch in ihrer Abwesenheit zu öffnen und zu betreten, um eine der Sicherheit und Ordnung drohende, unmittelbare Gefahr abzuwenden. Als Regelbeispiel einer solchen Gefahr sind die Behebung baulicher, technischer oder hygienischer Mängel und die Verweisung unbefugter Personen aus der Einrichtung genannt, die zugleich den Anlass für die beschriebenen Befugnisse (Öffnen und Betreten des Zimmers auch ohne Anwesenheit der betroffenen Bewohner) bilden. Die Abschätzung einer Gefahrenlage sowie die entsprechende Ausübung des Ermessens

zum Öffnen und Betreten des Zimmers kann dabei allein der Einrichtungsleitung und nicht dem Sicherheitsdienst und der Alltagsbetreuung als bloßen Verwaltungshelfern obliegen. Die Befugnis zum Ergreifen von Maßnahmen aufgrund einer etwaig vorgefundenen Gefahrenlage ist in der Vorschrift nicht geregelt. Ein abgestuftes System des Grades der Gefahr, unter welchem ein Betreten der Zimmer zu der jeweiligen Tageszeit erfolgen darf, sieht die Vorschrift ebenso wenig vor wie ein solches zum Zweck des Betretens im Rahmen des § 11 Abs. 3 der Hausordnung.

(2.) Unabhängig davon, ob die den Bewohnern zugewiesenen Zimmer i.S.d. § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung, die als Wohnung i.S.d. Art. 13 Abs. 1 GG einzuordnen sind, dem vollen Schutz des Art. 13 GG unterliegen, hätten die Regelungen einer speziellen gesetzlichen Grundlage bedurft (dazu <a.>). Selbst wenn sie nicht dem Schutz des Art. 13 GG unterlägen, haben § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung jedenfalls zu gewichtigen Eingriffen in die durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG besonders geschützte Lebens- und Privatsphäre der Bewohner ermächtigt und es wäre aus diesem Grund eine spezielle Regelung in einem Gesetz von Nöten gewesen (dazu <b.>).

(a.) Die Zimmer der Bewohner i.S.d. § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung unterfallen dem Schutzbereich des Art. 13 Abs. 1 GG (dazu <aa.>). Die besondere Unterbringungsstruktur in einer Erstaufnahmeeinrichtung dürfte zwar dafür sprechen, dass der besondere Schrankenvorbehalt des Art. 13 Abs. 7 GG, der im vorliegenden Fall nicht gewahrt ist (dazu <bb.>), nicht unbesehen greifen kann, und Einschränkungen im Gewährleistungsgehalt des Grundrechtsschutzes, wie sie bei Geschäftsräumen - wenn auch unter einem anderen Blickwinkel - von dem Bundesverfassungsgericht angenommen werden, bestehen können. Die verfahrensgegenständlichen Regelungen hätten allerdings auch dann einer besonderen gesetzlichen Grundlage bedurft (dazu <cc.>)

(aa.) Art. 13 Abs. 1 GG garantiert die Unverletzlichkeit der Wohnung. Mit dem Grundrecht wird die räumlich Privatsphäre geschützt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13.10.1971 - 1 BvR 280/66 -, juris Rn. 45, Urteil vom 15.12.1983 - 1 BvR

209/83 -, juris Rn. 141, und Urteil vom 27.02.2008 - 1 BvR 370/07 -, juris Rn. 191). Aufgrund des engen Zusammenhangs mit der Menschenwürdegarantie ist der Begriff der Wohnung weit auszulegen. Es fallen alle privaten Wohnzwecken gewidmete Räumlichkeiten darunter, in denen der Mensch das Recht hat, in Ruhe gelassen zu werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.09.2008 - 2 BvR 683/08 -, juris Rn. 14, und Beschluss vom 09.08.2019 - 2 BvR 1684/18 -, juris Rn. 29). Neben der subjektiven Bestimmung des Raumes zu Wohnzwecken ist erforderlich, dass die räumliche Privatsphäre nach außen als solche erkennbar ist (vgl. Papier in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 13 Rn. 11 <Stand: 07/2021>; Kluckert in: BeckOK, GG, Art. 13 Rn. 2 <Stand: 15.11.2021>; Kühne in: Sachs, 9. Aufl. 2021, GG, Art. 13 Rn. 2). Art. 13 GG gewährt dabei keinen Anspruch eines jeden Menschen auf einen Mindeststandard an wohnlicher Privatheit (vgl. Papier in: Maunz/Dürig, GG, Art. 13 Rn. 1, 6 <Stand: 07/2021>). Vielmehr soll der Schutz des Art. 13 GG Störungen vom privaten Leben fernhalten (vgl. Burgart in: Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Art. 13 GG, Rn. 13 <Stand: 10/2021>). Entscheidend für die Beurteilung des Vorliegens eines von Art. 13 Abs. 1 GG geschützten Raumes ist die konkret rechtlich und tatsächlich vorgefundene Situation (vgl. VG Stuttgart; Urteil vom 18.02.2021 - 1 K 9602/18 -, juris Rn. 53 m.w.N.). Träger des Grundrechts ist jeder Bewohner oder Inhaber eines Wohnraums ohne Rücksicht darauf, auf welchen Rechtsverhältnissen sein Wohnen oder Wirken in diesem Raum beruht; bei mehreren Bewohnern einer Wohnung steht das Grundrecht jedem Einzelnen zu (vgl. Papier in: Dürig/Herzog/Scholz, GG Art. 13 Rn. 12 <Stand: 07/2021>).

Ausgehend hiervon sind die jeweiligen Bewohnerzimmer der LEA Freiburg als Wohnung i.S.d. Art. 13 Abs. 1 GG zu qualifizieren.

Die Zimmer, in denen überwiegend bis zu drei Personen, aber auch Einzelpersonen und Familien untergebracht sein können, werden den Bewohnern für die Dauer ihres vorübergehenden, verpflichtenden Aufenthalts in der Einrichtung jeweils individuell zugewiesen und zur Nutzung als Rückzugsort und Schlafstätte im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnisses zur Verfügung gestellt. Sie sind angesichts ihrer räumlichen Ausgestaltung mit einem Bett, einem abschließbaren Schrank sowie einem Tisch mit einer entsprechend

der Zahl der Betten verfügbaren Anzahl von Stühlen ohne weiteres zur Entfaltung der Privatsphäre geeignet. Dass die Zimmer nicht abschließbar gewesen sind, da es für sie kein in Funktion gesetztes automatisches Türschließsystem gegeben hat (vgl. hierzu § 8 Abs. 6 der Hausordnung), kann an der Einordnung nichts ändern, da die Zimmertür von den Bewohnern der Zimmer zumindest geschlossen und der Raum dadurch nach außen erkennbar abgegrenzt werden konnte. Die vorgefundene räumliche Privatsphäre wird auch nicht dadurch aufgehoben, dass in den überwiegenden Fällen ein Zimmer mit bis zu drei Personen, die regelmäßig unverbunden und sich vorher unbekannt sein werden, belegt werden kann. Ungeachtet dessen, dass nicht davon auszugehen ist, die Entfaltung der Privatheit werde durch eine Unterbringung in Mehrbettzimmern auf Dauer aufgegeben (vgl. nur die Rechtsprechung zu Obdachlosenunterkünften: OVG Berlin, Beschluss vom 08.02.1989 - 6 S 150/88 -, NVwZ-RR 1990, 194; VG Augsburg, Beschluss vom 20.10.2005 - Au 6 S 05.773 -, juris Rn. 23), sind bei der Bestimmung des Grundrechtsschutzes der von § 11 Abs. 3 und 4 der Hausordnung angesprochenen Zimmer sämtliche zur Unterbringung von Geflüchteten vorgesehenen Räumlichkeiten der LEA Freiburg in den Blick zu nehmen, da die Regelungen für alle Zimmer gleichermaßen gelten sollten. Dass sich in einem Familienzimmer bzw. einem Einzelzimmer - wie es sie in geringer Anzahl auch in der LEA Freiburg gibt - die individuelle Persönlichkeit in tatsächlicher Hinsicht räumlich entfalten kann, dürfte außer Frage stehen.

Auch die konkrete rechtliche Situation vermag mit Blick auf die verpflichtende Wohnsitznahme der Asylantragsteller in der Einrichtung nach § 47 AsylG und der damit bezweckten besseren Erreichbarkeit und Zugriffsmöglichkeit auf sie zur Bündelung und Beschleunigung der Verfahren an der Einordnung als Wohnung i.S.d. Art. 13 Abs. 1 GG nichts zu ändern. Einen vergleichbaren gesetzlichen Auftrag wie er u.a. mit der Resozialisierung und Überwachung von Strafgefangenen in §§ 2, 3 StVollzG formuliert ist, der keine Privatheitserwartung zu- und das Hausrecht des Anstaltsleiters in den Zimmern der Strafgefangenen letztlich unberührt lässt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30.05.1996 - 2 BvR 727/94 -, juris Rn. 13; streitig ist es auch bei Unterkunftsräumen von Soldaten oder Polizeibeamten < vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 10.03.2009 - 2 WDB 3.08 -, juris Rn. 28 m.w.N.>, dort kann allerdings das Dienst- und Treuverhältnis

i.S.d. Art. 33 Abs. 4, 5 GG, insb. die daraus abgeleitete und rechtlich determinierte Gehorsamspflicht angeführt werden, die eine andere rechtliche Bewertung zulassen könnte), kann den rechtlichen Bestimmungen für die Aufnahme von Geflüchteten in Unterbringungszentren (etwa der RL 2013/33/EU oder dem FlÜAG) nicht entnommen werden. Die RL 2013/33/EU besagt lediglich, dass eine Unterbringung von Geflüchteten, wenn sie als Sachleistung erfolgt, u.a. in einem Unterbringungszentrum möglich ist, das einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten soll (s. Art. 18 Abs. 1 lit. c. RL 2013/33/EU; zu den materiellen Aufnahmebedingungen auch EuGH, 27.02.2014 - C-79/13 -, juris mit Anm. Janda, ZESAR 2014, 430 ff.). Dass der Unterbringung in der LEA aufgrund der Regelung des § 6 Abs. 3 Satz 1 FlÜAG ein öffentliches Nutzungsverhältnis zugrunde liegt, kann an der Grundrechtsträgerschaft eines Bewohners ebenfalls nichts ändern, weil es für den Schutz der räumlich geschützten Privatsphäre i.S.d. Art. 13 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht auf die Rechtsnatur des zugrundeliegenden Rechtsverhältnisses ankommt (s. etwa die Rechtsprechung zur Unterbringung in Obdachlosenunterkünften a.a.O.). Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt für die Qualifikation von Räumen als „Wohnung“ auch nicht (mehr) darauf ab, ob ein (entgegenstehendes) Hausrecht besteht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 09.08.2019 - 2 BvR 1684/18 -, juris Rn. 33). Dem Antragsgegner ist zwar zuzugeben, dass der Wirkungsbereich des Aufenthalts einer Person in einem Zimmer in einer Sammelunterkunft wie der LEA Freiburg nach „außen“, insbesondere in Bezug auf die (Ordnungs- und Sicherheits-) Interessen der anderen Bewohner und des Antragsgegners, ungleich größer ist als in einer Privatwohnung und dadurch ein Mehr an Einschränkungen der Privatsphäre mit sich bringen kann. Die räumliche Privatsphäre in den Bewohnerzimmern wird hierdurch allerdings nicht bereits auf Schutzbereichsebene vollständig überlagert bzw. aufgehoben, da der Wirkungsbereich eines Grundrechts nicht vom Schrankenvorbehalt her zu bestimmen ist (vgl. für Geschäfts- und Betriebsräume BVerfG, Beschluss vom 13.10.1971 - 1 BvR 280/66 -, juris Rn. 44). Der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Stuttgart (vgl. VG Stuttgart, Urteil vom 18.02.2021 - 1 K 9602/18 -, juris; a.A. VG Kassel, PKH-Beschluss vom 27.12.2017 - 1 K 1933/16.KS -, juris), die bereits den Schutzbereich des Art. 13 Abs. 1 GG bei

einem Zimmer in einer LEA als nicht eröffnet ansieht, wird insoweit nicht gefolgt.

(bb.) Weder § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG noch § 11 Abs. 3 und Abs. 4 der Hausordnung sind von dem Schrankenvorbehalt des Art. 13 Abs. 7 GG gedeckt.

Nach Art. 13 Abs. 7 GG dürfen Eingriffe und Beschränkungen bezogen auf die nach Art. 13 Abs. 1 GG gewährleistete Unverletzlichkeit der Wohnung, die nicht bereits von einer anderen Regelung des Art. 13 GG erfasst sind (vgl. etwa zum Schrankenvorbehalt einer Durchsuchung Art. 13 Abs. 2 GG), nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen, auf Grund eines Gesetzes auch zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Behebung der Raumnot, zur Bekämpfung von Seuchengefahr oder zum Schutze gefährdeter Jugendlicher vorgenommen werden.

Ausgehend hiervon erfüllt die Generalklausel des § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG nicht den qualifizierten Gesetzesvorbehalt des Art. 13 Abs. 7 Var. 2 GG. Das Erfordernis „zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ ist zwar - schon aufgrund des der „dringenden Gefahr“ vorangestellten Begriffs der „Verhütung“ - nicht in einem temporären, sondern in einem qualitativen Sinn zu verstehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 06. 09.1974 - I C 17.73 -, juris Rn. 23; Voßkuhle, Behördliche Betretungs- und Nachschaurechte, DVBl 1994, 611 <617>). Eingriffe und Beschränkungen des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung sind nach der Rechtsprechung bereits dann zulässig, wenn sie dem Zweck dienen, einen Zustand nicht eintreten zu lassen, der seinerseits eine dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen würde (vgl. BVerwG, Beschluss vom 07.06.2006 - 4 B 36/06 -, juris Rn. 5 m.w.N.), so dass es nicht auf die gesteigerte Nähe eines Schadenseintritts ankommt, sondern auf das besondere Ausmaß des zu erwartenden Schadens, insbesondere des bedrohten Rechtsguts (vgl. Mittag, Das Betreten öffentlich zugänglicher Geschäftsräume zu polizeilichen Zwecken, NVwZ 2005, 649). § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG kann allerdings tatbestandlich weder hin-

reichend bereichsspezifisch die „Gefahr“ als Anknüpfungspunkt für eine etwaige verfassungsgemäße Auslegung der Vorschrift bieten noch wäre dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG genügt.

Hinsichtlich der Regelungen in § 11 Abs. 3 und Abs. 4 der Hausordnung in der Fassung vom 01.01.2020 hat auch nicht die verfassungsunmittelbare Schranke des Art. 13 Abs. 7 Var. 1 GG gegriffen. Sie sind ersichtlich nicht darauf ausgelegt, diese Verfassungsnorm auszugestalten. Sie dienen nicht der Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen (siehe nur die in den Regelungen u.a. vorgesehenen Hygienekontrollen) und halten den ganz bestimmten, genau umschriebenen Voraussetzungen der verfassungsrechtlichen Norm nicht stand (vgl. hierzu auch BVerfG, Beschluss vom 16.03.2018 - 2 BvR 253/18 -, juris Rn. 20 f.). Mit Blick hierauf sind sie auch keiner verfassungskonformen Auslegung zugänglich.

(cc.) Die besondere Unterbringungsstruktur in der LEA dürfte allerdings für die Notwendigkeit von Einschränkungen im Gewährleistungsgehalt des Grundrechtsschutzes aus Art. 13 GG beim Betreten von Zimmern der Bewohner sprechen, wie sie von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei Geschäftsräumen - wenn auch unter einem anderen Blickwinkel - angenommen (vgl. zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und zur dogmatischen Verortung Kluckert in: BeckOK, GG, Art. 13 Rn. 6.1 ff. m.w.N. <Stand: 15.11.2021>) und von dem Bundesgerichtshof bei Krankenzimmern aus Überwachungs- und Kontrollgründen erwogen werden (vgl. BGH, Urteil vom 10.08.2005 - 1 StR 140/05 -, juris Rn. 19). Denn der Wirkbereich des Aufenthalts einer Person in einem Zimmer in einer Sammelunterkunft wie der LEA Freiburg „nach außen“, insbesondere in Bezug auf Ordnungs- und Sicherheitsinteressen der Einrichtung im Allgemeinen und der Bewohner im Besonderen, aber auch der Schutzbedarf des einzelnen Bewohners aufgrund der Wirkungen „von außen“, ist bei einer Unterbringung in einer Sammelunterkunft, wie einer auf die spezielle Ankunftssituation ausgerichteten Erstaufnahmeeinrichtung, ungleich größer als bei der Unterbringung in einer Privatwohnung. In der LEA Freiburg werden Schutzsuchende aus unterschiedlichen Ländern mit den un-

terschiedlichsten Schicksalen und Hintergründen (etwa in kultureller, ethnischer, politischer, religiöser oder sexueller Hinsicht) unmittelbar nach ihrer Ankunft im Bundesgebiet gesammelt untergebracht, was dazu führen dürfte, dass die Privatheit des „Raums“ und damit des jeweiligen Bewohnerzimmers gemindert ist und diesen Zimmern bei der Zuweisung durch die dafür zuständige Stelle von vorneherein eine Begrenzung der Privatheit immanent sein wird. In Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Geschäftsräumen dürfte dies dafür sprechen, dass die Einrichtungsleitung aufgrund der ihr obliegenden Schutz- und Fürsorgeverpflichtung auch unterhalb der Gefahrenschwelle des Art. 13 Abs. 7 GG Zimmer zu gesetzlich festgelegten Zwecken wird betreten können dürfen, um ein störungsfreies und sicheres Zusammenleben in der Einrichtung gewährleisten zu können. Nicht nur die von dem Antragsgegner angeführten Gründe, sondern gerade auch die Einlassung des Antragstellers zu 5 in der mündlichen Verhandlung hat gezeigt, dass es Situationen und Gründe geben kann, in denen es geboten erscheint, dass ein Bewohner die Möglichkeit hat, auch ohne die Zustimmung der übrigen Bewohner des Zimmers die Einrichtungsleitung zum Betreten des Raums aufzufordern, um auf die Einhaltung der Regeln in dem ihm zugewiesenen Zimmer dringen zu können.

Letztlich braucht dies allerdings nicht abschließend entschieden zu werden. Denn auch in diesen Fällen bedarf es nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung einer - hier nicht vorliegenden - besonderen gesetzlichen Vorschrift, die u.a. zum Betreten der Räume ermächtigt, welche einem erlaubten Zweck dienen sowie zur Zweckerreichung erforderlich sein muss. Die Vorschrift hat danach zudem den Zweck, Gegenstand und Umfang der Kontrolle deutlich erkennen zu lassen, und wird insbesondere differenzierende Regelungen hinsichtlich der Tageszeit, zu der die Zimmer betreten werden können, vorzusehen haben (vgl. zum Ganzen: BVerfG, Beschluss vom 13.10.1971 - 1 BvR 280/66 -, juris Rn. 53 ff.).

(b.) Selbst für den Fall der Annahme, die Zimmer der Bewohner der LEA unterfielen nicht dem Schutz des Art. 13 GG, haben § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1

Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung jedenfalls zu gewichtigen Eingriffen in die durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG besonders geschützte Lebens- und Privatsphäre ermächtigt und es wäre aus diesem Grund eine spezielle Regelung in einem Gesetz von Nöten gewesen.

Das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung steht in nahem Zusammenhang mit dem verfassungsrechtlichen Gebot unbedingter Achtung der Privatsphäre des Bürgers (vgl. BVerfG, Beschluss vom 05.05.1987 - 1 BvR 1113/85 -, juris Rn. 29 m.w.N.). Das in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verankerte allgemeine Persönlichkeitsrecht dient dem Schutz der engeren persönlichen Lebenssphäre und der Erhaltung ihrer Grundbedingungen, die sich durch die traditionellen konkreten Freiheitsgarantien nicht abschließend erfassen lassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27.02.2008 - 1 BvR 370/07 -, juris; Beschluss vom 10.11.1998 - 1 BvR 1531/96 -, juris). Im Sinne eines Schutzes vor Indiskretion hat hiernach jedermann grundsätzlich das Recht ungestört zu bleiben. Dem Einzelnen wird ein Innenbereich freier Persönlichkeitsentfaltung garantiert, in dem er „sich selbst besitzt“ und in den er sich frei von jeder staatlichen Kontrolle und sonstiger Beeinträchtigung zurückziehen kann (BVerfG, Beschluss vom 16.07.1969 - 1 BvL 19/63 -, juris; Di Fabio, Maunz/Dürig, GG, Art. 2 Abs. 1 Rn. 149 <Stand: 10/2020>). Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht bedürfen vor diesem Hintergrund der Grundlage in einer gesetzlichen Regelung, die der Bedeutung des Rechts entsprechend hinreichend bestimmt gefasst sein muss (BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 - 1 BvR 209/83 u.a. -, juris Rn. 151 ff.; Rixen in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 2 Rn. 107). Bei der Gewichtung der Eingriffsintensität ist die unverkennbare Nähe zwischen dem Schutz der räumlichen Privatsphäre aus Art. 13 Abs. 1 GG und der aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG folgenden Gewährleistungen des Persönlichkeitsschutzes besonders zu berücksichtigen (vgl. Papier in: Maunz/Dürig, GG, Art. 13 Rn. 1 <Stand: 08/2020>).

Die Generalklausel des § 6 Abs. 3 Satz 2 FlÜAG lässt ausgehend hiervon die Voraussetzungen, den Umfang und die Grenzen für die mit den Betretensregelungen einhergehenden intensiven und nicht nur kurzfristig, sondern für die ge-

samte Dauer der Unterbringung wirkenden Eingriffe in die Privatsphäre der Bewohner nicht ausreichend erkennen. Das Eindringen staatlicher Organe und ihrer Gehilfen bedeutet regelmäßig einen schweren Eingriff in die persönliche Lebenssphäre des Betroffenen und stört das Recht, „in Ruhe gelassen zu werden“. Zwar hat der Gesetzgeber zumindest allgemeine hausrechtliche Befugnisse gesetzlich kodifiziert. Er hat die Regelungen allerdings angesichts der erheblichen Grundrechtsrelevanz des Betretens der Zimmer der Bewohner der LEA, das in seiner Intensität dem Eingriff in das spezielle Freiheitsgrundrecht des Art. 13 Abs. 1 GG jedenfalls nahekommt, nicht hinreichend bereichsspezifisch ausgestaltet, sondern eine Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses im Wesentlichen der Exekutive in Gestalt von Regelungen in einer bloßen Nutzungsordnung, die er verpflichtend vorgeschrieben hat, überlassen.

Hierbei hat er nicht hinreichend berücksichtigt, dass das den Bewohnern zugewiesene Zimmer, selbst wenn sie es sich mit bis zu zwei weiteren, ihnen zuvor nicht bekannten Personen teilen müssen, die einzige verbleibende Möglichkeit ist, sich - für die vorübergehende, allerdings auch verpflichtende Dauer ihrer Zuweisung - auf dem Gelände der Erstaufnahmeeinrichtung eine gewisse Privatsphäre zu schaffen und ungestört zu sein. Ein grundsätzlich zu jeder Zeit ausübbares Betretensrecht des Zimmers seitens der Einrichtungsleitung und ihrer Beauftragten aus den geregelten, eher als niederschwellig zu bewertenden Gründen kann die Privatsphäre - auch wenn ein Betreten des Zimmers etwa aufgrund bestehender Fürsorge- und Schutzverpflichtungen gegenüber den übrigen Bewohnern der Einrichtung bzw. des jeweiligen Zimmers an sich gerechtfertigt sein mag - empfindlich stören. Den betroffenen Bewohnern ist es auch nicht möglich, den Wirkungen dieses Eingriffs auszuweichen, da sie zur Wohnsitznahme und damit zum Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung verpflichtet sind.

Soweit die Antragsgegnerseite zur Begründung ihrer, die Privatsphäre beschränkenden Regelungen in § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung vorbringt, mit ihnen sollte dem speziellen Konfliktpotential Rechnung getragen werden, das sich aufgrund der unterschiedlichen Hintergründe sowie aus der speziellen Ankunftssituation der

Schutzsuchenden aber auch mit Blick auf Gefahren und Einflüsse von außen ergeben kann, zeigen diese Ausführungen zugleich, dass sich Schutzgüter und Grundrechtspositionen verschiedener Grundrechtsträger auf verschiedenen Ebenen gegenüberstehen, die durch die Regelungen miteinander in Ausgleich gebracht werden sollen. Die - allerdings in Form von rein behördlichen Vorschriften - getroffenen Betretensregelungen führen vor Augen, dass der Antragsgegner selbst auch Bedarf für den Erlass spezifischer und ausgleichender Bestimmungen gesehen hat. Solche originär von der Exekutive erlassenen Vorschriften genügen einem (verfassungsrechtlich abgesicherten) Mindestregime prozeduraler und Publizität sichernder Bestimmungen nicht (vgl. zuletzt etwa BVerwG, Urteil vom 07.07.2021 - 2 C 2.21 -, juris Rn. 24 ff., und vom 17.06.2004 - 2 C 50.02 -, juris Rn. 16; vgl. zum Grad der Flexibilisierungsmöglichkeiten auch Saurer, Verwaltungsvorschriften und Gesetzesvorbehalt, DÖV 2005, 587 <593>). Die Betretensregelungen der Hausordnung beschränken sich auch nicht auf eine alternativlose Konkretisierung der positivrechtlich verankerten Regelung in § 6 Abs. 3 Satz 2 FlÜAG, sondern dienen der Ausgestaltung eines speziellen, grundrechtssensiblen Bereichs, indem sie die eigenen Handlungsspielräume - etwa durch die Einführung einer Eingriffsschwelle in § 11 Abs. 4 der Hausordnung („Gefahr“) - selbst begrenzen und mögliche konfligierende Interessen ausgleichen wollen. Die Frage des Gesetzesvorbehalts unterliegt insoweit, zumal die Freiheitssphäre der Bewohner der Einrichtung betroffen ist, auch mit Blick auf das spezifische Benutzungsverhältnis keinen verfassungsdogmatischen Modifikationen. Denn ohne entsprechende Ermächtigungsgrundlage dürfen grundrechtsbeschränkende Maßnahmen der Verwaltung zur Absicherung der Einrichtungszwecke nicht ergriffen werden (vgl. zum Anstaltsverhältnis etwa auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 12.02.1993 - 10 S 101/93 -, juris Rn. 6 m.w.N.; Urteil vom 24.06.2002 - 1 S 2785/00 -, juris Rn. 38).

Sind die normativen Vorgaben für die Regelungen in § 11 Abs. 3 und Abs. 4 der Hausordnung unzureichend, so ist aus diesem Grund auch die Vorschrift in § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 der Hausordnung, mit der das Recht zur Durchführung gemeinsamer Zimmerkontrollen in der Regel zusätzlich auf die

Alltagsbetreuung und den Sicherheitsdienst übertragen worden ist, nicht hinreichend rechtlich abgesichert. Ob die Aufgabenwahrnehmung durch private Dienstleister in einem grundrechtssensiblen Bereich nicht zuletzt aus Gründen der demokratischen Legitimation einer gesetzlichen Absicherung bedarf bzw. ob die privaten Dienstleister durch die Übertragung der Befugnisse zur Kontrolle der Zimmer - bereits unter Praktikabilitätsgesichtspunkten - letztlich doch mit eigenen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet hoheitlich tätig werden und damit faktisch - ohne eine hierfür erforderliche hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage - beliehen werden sollten (vgl. etwa § 155 Abs. 1 Satz 2 StVollzG <Verwaltungshelfer>, zu den Grenzen eines solchen Einsatzes: Gramm, Schranken der Personalprivatisierung bei der inneren Sicherheit, VerwArch 90, 329 ff. <349> oder § 16a LuftSiG <Beleihung>; zur Thematik insgesamt auch Gramm a.a.O., VerwArch 90, 329 ff.; Sellmann, Privatisierung mit oder ohne gesetzliche Ermächtigung, NVwZ 2008, 817 <820 f.>; zu § 29 GewO Meßerschmidt in: BeckOK GewO, § 29 Rn. 9 <Stand: 06/2021>), was jedenfalls bei einem Tätigwerden ohne Begleitung durch die Einrichtungsleitung bzw. - je nach Ausgestaltung - außerhalb deren üblichen Dienstzeiten naheliegt, kann vor diesem Hintergrund dahinstehen.

2. Dem Vorbehalt des Gesetzes ist in Bezug auf die von dem Antragsgegner bereits außer Kraft gesetzten Regelungen in § 11 Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung in der Fassung vom 01.01.2020 nicht genügt. Dies hat zur Folge, dass der Senat festzustellen hat, dass diese Regelungen der Hausordnung unwirksam gewesen sind. Die Hausordnung ist insoweit teilnichtig gewesen, da die restlichen Bestimmungen der Hausordnung ohne den nichtigen Teil sinnvoll bestehen bleiben konnten (vgl. § 139 BGB analog).

III. Hinsichtlich der durch übereinstimmende Hauptsacheerledigung beendeten Normenkontrollanträge der Antragsteller zu 1, 3, 4 und 6 entsprach es billigem Ermessen, die Kosten des Verfahrens diesen Antragstellern zu je einem Neuntel und dem Antragsgegner zu einem Drittel aufzuerlegen. Nach § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist über die Kosten des Verfahrens nach billigem Ermessen unter

Berücksichtigung des bisherigen Sach- und Streitstandes zu entscheiden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Normenkontrollanträge gegen § 5 Abs. 4, § 8 Abs. 6, § 9 Abs. 4 und 5, § 10 Abs. 1, 2, 4, 6 und 8 der Hausordnung in der Fassung vom 01.01.2020 im jeweiligen Erledigungszeitpunkt unzulässig gewesen wären (vgl. zur Begründung die Ausführungen des Senats unter II. 1. a. im Eilbeschluss vom 28.06.2021 - 12 S 921/21 -, juris Rn. 53 ff.). Hinsichtlich der Regelung in § 11 Abs. 1 der Hausordnung in der Fassung vom 01.01.2020 wären sie voraussichtlich unbegründet gewesen (vgl. ebenfalls die Ausführungen des Senats unter II. 2. a. bb. <1.> im Eilbeschluss vom 28.06.2021 - 12 S 921/21 -, juris Rn. 99 ff.), in Bezug auf die Regelungen in § 4 Abs. 1 Satz 5 Spiegelstrich 3, § 11 Abs. 3 und § 11 Abs. 4 der Hausordnung in der Fassung vom 01.01.2020 dagegen begründet (s.o. unter II. 1.).

Soweit die Antragsteller zu 2 und 5 den Antrag zurückgenommen haben, folgt die Kostenentscheidung aus § 155 Abs. 2 VwGO und im Übrigen aus § 155 Abs. 1, § 159 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO.

IV. Die Zulassung der Revision beruht auf § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Die Frage, ob und inwieweit das Rechtsschutzbedürfnis bei Antragstellern eines Normenkontrollantrags fortbestehen kann, die während des Verfahrens nicht mehr einer auf sie zur Anwendung gelangten Befugnisregelung unterfallen, ist - soweit ersichtlich - höchstrichterlich nicht geklärt. Der Klärung dieser Rechtsfrage kommt aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtseinheitlichkeit allgemeine, über den zu entscheidenden Fall hinausgehende Bedeutung zu.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen das Urteil steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu. Die Revision ist bei dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung

dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Richterin am
Verwaltungsgerichtshof
Dr. Reiche ist in
Elternzeit und
daher gehindert,
zu unterschreiben.

Warnemünde

Warnemünde

Kahlfeld

Prof. Dr. Janda

Spiri