



RA Thorsten Deppner Grolmanstr. 39 10623 Berlin

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
12. Senat
Schubertstraße 11
68165 Mannheim

Über den elektronischen Rechtsverkehr (beA)

26. April 2024

Mein Zeichen: TD20-024

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Richter am VGH Dr. Hoppe,
sehr geehrte Damen und Herren,

in der Verwaltungsrechtssache

/. Land Baden-Württemberg
– 12 S 517/24 –

begründe ich nachfolgend den am 26. März 2024 gestellten Antrag auf Zulassung der Berufung.

Begründung

Die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 18. Januar 2024 – 10 K 2326/21 ist gemäß §§ 124a Abs. 5, 124 Abs. 2 Nr. 1, 3 und 5 VwGO zuzulassen. Es bestehen zunächst im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung. Darüber kommt den Klagen der Kläger zu 1) und 2) auch grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zu. Schließlich stellt die Abweisung ihrer Klagen durch Prozessurteil auch einen Verfahrensfehler im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO dar.

A. Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg

Dem Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg liegen die Klagen dreier Kläger zugrunde, die sich gegen einzelne Regelungen der Hausordnung der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg (nachfolgend: LEA) in der – zwischenzeitlich außer Kraft getretenen – Fassung vom 1. Januar 2020 richteten. Die Kläger wandten sich gegen die Regelungen der § 5 Abs. 4 (Besuchsregelung), § 8 Abs. 6 (Verweigern von Schlüsseln), § 9 Abs. 4 (Verbot politischer, missionarischer und ähnlicher Tätigkeiten), § 9 Abs. 5 (Verbot des Filmens und Fotografierens), § 10 Abs. 1, 2, 3, 4, 6 und 8 (Verbot des

Mitbringens bestimmter Gegenstände) der Hausordnung a.F. Nachdem die Kläger zu 1) und 2) aus der Unterkunft ausgezogen waren, haben sie ihre ursprünglich gegen die genannten Regelungen erhobenen Anfechtungsklagen auf Fortsetzungsfeststellungsklagen umgestellt. Der Kläger zu 3) hat in der mündlichen Verhandlung seine Anfechtungsklage mit Blick auf das zwischenzeitliche Außerkrafttreten der angegriffenen Hausordnung ebenfalls auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage umgestellt und auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Besuchsregelung (§ 5 Abs. 4) beschränkt.

Das Verwaltungsgericht hat die Klagen der Kläger zu 1) und 2) als unzulässig, die Klage des Klägers zu 3) als unbegründet abgewiesen. Den Klägern zu 1) und 2) fehle es am erforderlichen Fortsetzungsfeststellungsinteresse. Ein solches lasse sich nicht unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes gegen sich typischerweise schnell erledigende Grundrechtseingriffe begründen, da die Hausordnung auf längerfristige Geltung angelegt war; das Ergebnis einer fehlenden Überprüfbarkeit der Regelungen im Hauptsacherechtsschutz sei auch mit Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar. Der Kläger zu 3) habe zwar unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr ein aner kennenswertes Interesse an der nachträglichen Feststellung der Rechtswidrigkeit der Besuchsregelung. Die Klage sei jedoch unbegründet, da die Regelung rechtmäßig gewesen sei. Der weitgehende Ausschluss von Besuchen stelle weder für potentielle Besucher:innen, noch für die Bewohner:innen einen gewichtigen Grundrechtseingriff dar, so dass die Generalklausel des § 6 Abs. 3 S. 2 FlüAG und das gewohnheitsrechtliche Hausrecht als Rechtsgrundlage ausreichen. Jedenfalls mit Blick auf mögliche Ausnahmen bei einem berechtigten Interesse verstoße die Regelung auch nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

B. Darlegung der Zulassungsgründe

Die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts ist hinsichtlich der Klagen der Kläger zu 1) und 2) gem. §§ 124a Abs. 5, 124 Abs. 2 Nr. 1, 3 und 5 VwGO und hinsichtlich der Klage des Klägers zu 3) gem. §§ 124a Abs. 5, 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen.

I. Klagen der Kläger zu 1) und 2)

Die Berufung der Kläger zu 1) und 2) ist wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils i. S. d. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. Indem das Verwaltungsgericht zu Unrecht durch Prozessurteil entschieden hat, liegt zugleich ein Verfahrensmangel i.S.d. § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO vor. Die Berufung ist darüber hinaus deshalb zuzulassen, weil der Frage des Fortsetzungsfeststellungsinteresses bei Allgemeinverfügungen, die auf eine längerfristige Geltung angelegt sind, aber die einzelnen Adressat:innen jeweils nur kurze, für den Hauptsacherechtsschutz nicht ausreichende Zeit betreffen, grundsätzliche Bedeutung i. S. d. § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zukommt.

1. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils

Ernstliche Zweifel bestehen an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung, soweit das Verwaltungsgericht die Klagen wegen Fehlens des Fortsetzungsfeststellungsinteresses abgewiesen hat. Insoweit sprechen erhebliche Gründe dafür, dass die vom Verwaltungsgericht getroffene Entscheidung im Ergebnis fehlerhaft ist; jedenfalls ist der Erfolg der Berufung mindestens etwa gleich wahrscheinlich wie der Misserfolg.

Vgl. zu diesem Maßstab *Rudisile* in Schoch/Schneider, VwGO, 44. EL März 2023, § 124 Rn. 26e.

Dass die Sachentscheidungsvoraussetzungen der Klage aufgrund einer unrichtigen Auslegung und Anwendung des Prozessrechts verneint wurden, kann (ungeachtet der parallel möglichen Rüge eines Verfahrensmangels nach § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO, dazu unten 3) mit dem Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO geltend gemacht werden.

Vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 12. März 2024 – 13 S 196/23.

Das Verwaltungsgericht überdehnt die an das Fortsetzungsfeststellungsinteresse zu stellenden Anforderungen. Dass das Verwaltungsgericht in der hier vorliegenden Konstellation einer Allgemeinverfügung, die erheblich in Grundrechte eingreift und zwar auf längerfristige Geltung angelegt ist, aber die einzelnen Adressat:innen regelmäßig nur für einen Zeitraum betrifft, in der diese kein Urteil im Wege der Anfechtungsklage erstreiten können, der Auffassung ist, dass ehemalige Adressat:innen der Zugang zur nachträglichen Feststellung der Rechtswidrigkeit verwehrt ist, unterliegt mit Blick auf die Maßstäbe der Rechtsprechung zu Fortsetzungsfeststellungsklagen bei erledigten Grundrechtseingriffen durchgreifenden Zweifeln (dazu a)). Auch soweit das Verwaltungsgericht meint, die Verneinung des Fortsetzungsfeststellungsinteresses folge zwingend aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts im Normenkontrollverfahren zu anderen Regelungen der streitgegenständlichen Hausordnung, begegnet dies ernstlichen Zweifeln (dazu b)). Durchgreifenden Zweifeln unterliegt schließlich die Auffassung des Verwaltungsgerichts, die Konsequenz eines kontrollfreien Raums exekutiver Regelungen sei mit dem in Art. 19 Abs. 4 GG verbürgten verfassungsrechtlichen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz vereinbar (dazu c)). Schließlich erweist sich die Verneinung des Fortsetzungsfeststellungsinteresses auch nicht aus anderen, vom Verwaltungsgericht ergänzend angeführten Ausführungen als richtig (dazu d)).

a) Ernstliche Zweifel mit Blick auf die Rechtsprechung zum Fortsetzungsfeststellungsinteresse bei erledigten Grundrechtseingriffen

Nach ständiger Rechtsprechung kann ein berechtigtes Interesse an der nachträglichen Feststellung der Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsakts gem. § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO nicht allein unter den

Gesichtspunkten der konkreten Wiederholungsgefahr, der Rehabilitation und der Präjudizwirkung für einen beabsichtigten Schadensersatzanspruch vorliegen, sondern bei (qualifizierten) Grundrechtseingriffen mit Blick auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG auch dann, wenn andernfalls kein wirksamer Rechtsschutz gegen den Eingriff zu erlangen wäre. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist dies bei Maßnahmen der Fall, die sich typischerweise so kurzfristig erledigen, dass sie ohne die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses regelmäßig keiner Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren zugeführt werden könnten.

Vgl. jüngst BVerwG, Urteil vom 24. April 2024 – 6 C 2.22, zitiert nach der Pressemitteilung des Gerichts (Entscheidungsgründe noch nicht verfügbar).

Das Verwaltungsgericht ist der Auffassung, dass ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse unter diesem Gesichtspunkt bei einer auf längerfristige Geltung angelegten Allgemeinverfügung ungeachtet der nur kurzfristigen Betroffenheit der einzelnen Adressat:innen nicht besteht. Hierzu beruft es sich auf Seite 17 der Urteilsausfertigung auf Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, derzufolge sich eine kurzfristige, eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ausschließende Erledigung „aus der Eigenart des Verwaltungsakts selbst“ ergebe,

BVerwG, Urteil vom 12. November 2020 – 2 C 5/19, NVwZ 2021, 411, Rn. 15 und Urteil vom 16. Mai 2013 – 8 C 14/12, NVwZ 2013, 1481, Rn. 32.

Dass für die kurzfristige Erledigung auf die Eigenart des Verwaltungsakts selbst abgestellt werden soll, kann aber nicht bedeuten, dass ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse bei einer Allgemeinverfügung, die auf längerfristige Geltung angelegt ist, allein aus diesem Grund zu verneinen ist. Berücksichtigt man die verfassungsrechtliche Herleitung sowie Sinn und Zweck dieser Fallgruppe des Fortsetzungsfeststellungsinteresses, muss es vielmehr entscheidend darauf ankommen, ob der in Grundrechte eingreifende Verwaltungsakt in seiner konkreten Gestalt beim typischen Verlauf der Dinge sonst keiner Überprüfung im Hauptsachrechtsschutz zugeführt werden könnte. Ausgangspunkt der Anerkennung des Fortsetzungsfeststellungsinteresses als Ausfluss der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerade die Kurzfristigkeit des Grundrechtseingriffs, die sich aus dem typischen Verfahrensablauf ergibt:

„Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz gebietet, die Möglichkeit einer gerichtlichen Klärung in Fällen gewichtiger, allerdings in tatsächlicher Hinsicht überholter Grundrechtseingriffe zu eröffnen, wenn die **direkte Belastung** durch den **angegriffenen Hoheitsakt** sich **nach dem typischen Verfahrensablauf** auf eine Zeitspanne beschränkt, in welcher der Betroffene eine gerichtliche Entscheidung kaum erlangen kann (ständige Rechtsprechung; vgl. BVerfGE 110, 77 [86] = NJW 2004, 2510).“, BVerfG, Beschluss vom 6. Juli 2016 – 1 BvR 1705/15, NJW 2017, 545 (Ls.) [Hervorhebungen des Unterzeichners].

Die kurzfristige Erledigung eines Verwaltungsakts kann aus einer kurzfristigen Geltungsdauer der den Grundrechtseingriff bewirkenden Maßnahme selbst folgen. So liegt es etwa in den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zu Coronaschutzverordnungen, deren förmlich festgelegte Geltungsdauer die nur kurze Dauer des Grundrechtseingriffs zur Folge haben,

BVerwG, Beschluss vom 19. Januar 2024 – 3 BN 4.23, BeckRS 2024, 3360, Rn. 17; Beschluss vom 05. Januar 2024 – 3 BN 9.23, BeckRS 2024, 1725, Rn. 14.

Die Erledigung des Grundrechtseingriffs kann sich aber ebenso daraus ergeben, dass zwar die grundrechtsbeeinträchtigende Maßnahme auf Dauer angelegt ist, aber die betroffene Person ihr nach dem typischen Verfahrens- bzw. Geschehensablauf tatsächlich nur kurzfristig unterworfen ist. So lag es etwa in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Tragen eines Kopftuchs im Rechtsreferendariat, in der die angegriffene Auflage zwar formal für den gesamten Zeitraum des zweijährigen Referendariats Geltung beanspruchte, das Gericht für die Beurteilung der Kurzfristigkeit aber den Zeitraum allein der Zivil- und Strafrechtsstation zugrunde legte:

„[D]er Zeitraum, für den sich die Auflage Geltung beimaß, war zu kurz, um verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in der Hauptsache zu erlangen [...] Zwar war die Auflage ihrem Wortlaut nach nicht auf die Zivilrechts- und die Strafrechtsstation beschränkt, sondern erstreckte sich auf das gesamte Referendariat [...]. Allerdings hatte sie außerhalb der Zivilrechts- und der Strafrechtsstation typischerweise keinen Anwendungsbe- reich. [...] Es kann nicht angenommen werden, dass der hiernach verbleibende Zeit- raum zur Erlangung verwaltungsgerichtlichen Hauptsacherechtsschutzes gegen die Auf- lage ausreichend war [...]“ (BVerwG, Urteil vom 12. November 2020 – 2 C 5/19, NVwZ 2021, 411, 412 f.)

Im Ergebnis stellt das Bundesverwaltungsgericht zur Feststellung der kurzfristigen Erledigung hier also auf den typischen Geschehensablauf ab. Danach kann sich auch eine auf längere Dauer angelegte Maßnahme aufgrund typischerweise vorliegender Umstände kurzfristig erledigen und so ein Feststellungsinteresse begründen.

Daraus, dass das Bundesverwaltungsakt eine typischerweise kurzfristige Erledigung bei an Einzelne gerichteten Verwaltungsakten, die auf eine längerfristige Geltung angelegt sind, wie glücksspielrecht- lichen Untersagungsverfügungen und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen, verneint hat,

BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 – 8 C 14/12, NVwZ 2013, 1481; Beschluss vom 16. Januar 2017 – 7 B 1.16, BeckRS 2017, 102576, Rn. 27

lässt sich nicht herleiten, dass bei Allgemeinverfügungen die längerfristige Geltung für sich allein ei- nem Fortsetzungsfeststellungsinteresse entgegenstehe. In den genannten Fällen stellte das Bundes- verwaltungsgericht darauf ab, dass Rechtsschutz für die Betroffenen auch ohne die Zulassung einer Fortsetzungsfeststellungsklage möglich war. Die glücksspielrechtlichen Untersagungsverfügungen

können als sich laufend aktualisierende Verwaltungsakte im Hinblick auf die dann geltende Rechtslage angefochten werden, waren also dem Hauptsacherechtsschutz nach wie vor zugänglich:

„Vielmehr sind sie als Verwaltungsakte mit Dauerwirkung (Urteil vom 1. Juni 2011 - BVerwG 8 C 2.10 - Buchholz 11 Art. 12 GG Nr. 276 Rn. 19 m.w.N.) gerade auf langfristige Geltung angelegt. Dass sie sich regelmäßig fortlaufend für den bereits zurückliegenden Zeitraum erledigen, lässt ihre gegenwärtige, sich täglich neu aktualisierende Wirksamkeit und damit auch ihre Anfechtbarkeit und Überprüfbarkeit im Hauptsacheverfahren unberührt (vgl. Gerhardt, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand: Januar 2012, § 113 Rn. 85 a.E.).“ (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 – 8 C 14/12, Rn. 33)

In dem Fall zur immissionsschutzrechtlichen Genehmigung hatte die erste Instanz sogar noch eine Entscheidung in der Sache getroffen:

„Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass gegen immissionsschutzrechtliche Änderungs genehmigungen gleichwohl Rechtsschutz in der Hauptsache typischerweise nicht zu erlangen wäre, zeigt die Beschwerde nicht auf. Sie ergeben sich namentlich nicht aus dem Verlauf des vorliegenden Verfahrens, in dem eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts in der Sache am 7. Juli 2010 und damit knapp vier Jahre nach Erlass des angefochtenen Bescheides erging.“ (BVerwG, Beschluss vom 16. Januar 2017 – 7 B 1.16, BeckRS 2017, 102576, Rn. 27)

Das Gegenteil ist im hier vorliegenden Verfahren der Fall: Nach Klageerhebung bereits am 31. Juli 2021 erging das Urteil des Verwaltungsgerichts erst am 18. Januar 2024.

b) Ernstliche Zweifel an der Übertragbarkeit des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts im Normenkontrollverfahren zur Hausordnung

Das Verwaltungsgericht stellt für die Verneinung des Fortsetzungsfeststellungsinteresses maßgeblich auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Juni 2023 im Normenkontrollverfahren 1 CN 1/22 ab, dem andere (als Rechtsnorm i.S.d. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO qualifizierte) Regelungen der streitgegenständlichen Hausordnung zugrunde lagen. Das Bundesverwaltungsgericht verneinte – entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs als Vorinstanz; Urteil vom 2. Februar 2022 – 12 S 4089/20) – ein hinreichendes Rechtsschutzbedürfnis für die nachträgliche Feststellung der Unwirksamkeit der dort streitgegenständlichen Regelungen. Das Bundesverwaltungsgericht führte insoweit aus, dass eine Hausordnung grundsätzlich auf Dauer angelegt sei und sich daher typischerweise nicht kurzfristig erledige (Rn. 13). Anschließend führte das Gericht aus, dass eine besondere Schutzwürdigkeit des von den Antragstellern geltend gemachten Klärungsinteresses „ferner“ deswegen zu verneinen sei,

„weil die angegriffenen Regelungen nicht als unmittelbar geltende Gebote und Verbote in die Rechtspositionen der Betroffenen eingreifen. Damit bewirken sie noch keinen Grundrechtseingriff, gegen den nach dem typischen Geschehensablauf gerichtlicher Rechtsschutz nach Erledigung nur im Wege des Normenkontrollverfahrens erlangt wer-

den kann.“ (BVerwG, a.a.O., Rn. 14).

Gegen die Einzelfallmaßnahmen, die auf Grundlage der angegriffenen Regelungen erst den Grundrechtseingriff bewirkten, stünden den Betroffenen mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung. Das Bundesverwaltungsgericht erörtert diese Rechtsschutzmöglichkeiten ausführlich: So könnten die Einzelfallmaßnahmen mittels der Fortsetzungsfeststellungsklage und der Feststellungsklage überprüft werden (Rn. 17). Auch seien bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen vorbeugende Rechtsbehelfe gegeben (Rn. 18). Hierdurch biete die Verwaltungsgerichtsordnung Rechtsschutzmöglichkeiten, die den sich aus dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes ergebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen genügten (Rn. 20 und 21).

Das Verwaltungsgericht beruft sich auf die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts in dem genannten Urteil und hält diese für „ohne weiteres übertragbar“ auf die Fortsetzungsfeststellungsklage gegen die hier streitgegenständlichen, als Allgemeinverfügung qualifizierten Regelungen (UA, S. 18). Dies begegnet durchgreifenden Zweifeln. Dass die Verneinung des Rechtsschutzbedürfnisses für eine nachträgliche Normenkontrolle durch das Bundesverwaltungsgericht nicht unbesehen auf das hiesige Verfahren übertragen werden kann, wurde bereits in der klägerischen Stellungnahme zur Einordnung der Normenkontrollentscheidung für das vorliegende Verfahren vom 21. Dezember 2023 sowie in der mündlichen Verhandlung eingehend dargelegt. Die Ausführungen, mit denen das Verwaltungsgericht gleichwohl von der Übertragbarkeit ausgeht, sind nicht tragfähig.

Bereits der Gegenstand beider Verfahren unterscheidet sich grundlegend: Das Normenkontrollverfahren betraf die Regelungen des § 11 Abs. 1, 3 und 4 der Hausordnung, die das Einrichtungspersonal bzw. den Sicherheitsdienst zu Kontrollen ermächtigten. Das Bundesverwaltungsgericht erkannte den dortigen Antragstellern deshalb kein schutzwürdiges Interesse an der nachträglichen Klärung der Rechtmäßigkeit der Regelungen im Normenkontrollverfahren zu, weil die unmittelbare grundrechtliche Belastung nicht schon durch die Regelungen selbst, sondern erst durch die auf ihrer Grundlage getroffenen Einzelmaßnahmen eintrete. Das Bundesverwaltungsgericht verweist die Betroffenen also auf Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Einzelmaßnahmen. Dies erscheint zwar mit Blick auf die Bündelungsfunktion des Normenkontrollverfahrens nicht zwingend, wie am eingehend begründeten (und aus Sicht der Kläger überzeugenderen) gegenteiligen Standpunkt des Verwaltungsgerichtshofs deutlich geworden ist. Mit dem Verweis auf das gerichtliche Vorgehen gegen Einzelmaßnahmen wird aber deutlich, dass Rechtsschutz überhaupt möglich ist – und nach der in der Begründung zum Ausdruck kommenden Auffassung des Bundesverwaltungsgericht mit Blick auf die verfassungsrechtliche Garantie des effektiven Rechtsschutzes auch sein muss. Bei den hier streitgegenständlichen, als Allgemeinverfügung qualifizierten Regelungen sind alternative Rechtsschutzmöglichkeiten demgegenüber nicht ersichtlich. Denn diese statuieren unmittelbare Verhaltenspflich-

ten, ohne dass sie jeweils einer konkretisierenden Einzelmaßnahme bedürften, die angegriffen werden könnte. Es ist den Klägern nach ständiger verwaltungs- und verfassungsrechtlicher Rechtsprechung auch nicht zuzumuten, gegen die angegriffenen Ge- und Verbote der Hausordnung zu verstoßen, um dann über die Anfechtungs- bzw. Feststellungsklage die Rechtswidrigkeit möglicherweise folgender Sanktionen feststellen zu lassen.

Das Verwaltungsgericht meint allerdings, dass die Formulierung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach eine besondere Schutzwürdigkeit des von den Antragstellern geltend gemachten Klärungsinteresses „ferner“ mit Blick auf Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Einzelmaßnahmen zu verneinen ist (Rn. 14), darauf hindeutet, dass bereits der Umstand, dass die Hausordnung auf eine längerfristige Geltung angelegt war, für eine Verneinung des Klärungsinteresses unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes gegen sich typischerweise schnell erledigende Grundrechtseingriffe ausreiche. Das Bundesverwaltungsgericht habe seine Entscheidung auf zwei jeweils selbstständig tragende Begründungen gestützt (UA, S. 19 f.). Eine solche Lesart erscheint zwar auf den ersten Blick denkbar. Sie wird dem Gesamtkontext der Entscheidung jedoch nicht gerecht. Wenn die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts in den Rn. 14 bis 21 entbehrlich gewesen wären, hätte sich das Gericht kaum die Mühe dazu machen müssen. Auch der amtliche Leitsatz

„Das Rechtsschutzinteresse für einen Normenkontrollantrag besteht trotz Erledigung der angegriffenen Rechtsvorschrift dann fort, wenn ein gewichtiger Grundrechtseingriff von solcher Art geltend gemacht wird, dass gerichtlicher Rechtsschutz dagegen typischerweise nicht vor Erledigungseintritt erlangt werden kann. Das ist nicht der Fall bei der Hausordnung einer Flüchtlingsunterkunft, die nicht auf eine kurzfristige Geltungsdauer angelegt ist **und deren Regelungen nicht als unmittelbar geltende Gebote und Verbote in die Rechtspositionen der Betroffenen eingreifen.**“ (Ls.; Hervorhebungen des Unterzeichners)

deutet darauf hin, dass es sich nicht um alternative Begründungen handelt, sondern beide in Zusammenhang stehen und gerade das kumulative Vorliegen von längerer Geltungsdauer und dem Fehlen unmittelbar belastender Ge- und Verbote für die Verneinung des Rechtsschutzinteresses maßgeblich war.

Darüber hinaus kann dem Bundesverwaltungsgericht nicht unterstellt werden, dass es in seinem Urteil über den Kontext der Normenkontrolle hinaus weitreichende Aussagen zum Feststellungsinteresse bei Fortsetzungsfeststellungsklagen nach § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO treffen wollte, die – wie sogleich dargelegt wird – mit den Anforderungen an einen effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG nicht vereinbar sind. Die prinzipiale Normenkontrolle ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schon nicht von Art. 19 Abs. 4 GG geboten, insoweit ist hier eine vergleichsweise strenge Handhabung der Zulässigkeitsvoraussetzungen keinen verfassungsrechtlichen Einwänden

ausgesetzt. Bei Regelungen in Form einer Allgemeinverfügung, die die Grundrechte der Betroffenen ohne weitere Vollzugsmaßnahmen beschränken, ist die Situation eine völlig andere. Hierzu hat sich die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts gerade abgegrenzt.

c) Ernstliche Zweifel an den Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur Vereinbarkeit seiner Rechtsauffassung mit Art. 19 Abs. 4 GG

Ernstlichen Zweifeln unterliegt schließlich und vor allem auch die in einem knappen Absatz dargelegte Ansicht des Verwaltungsgerichts zur Vereinbarkeit seiner Rechtsauffassung mit Art. 19 Abs. 4 GG. Es trifft zwar zu, dass diese Verfassungsnorm „nicht in jedem Fall eine Hauptsacheentscheidung“ gebietet (UA, S. 21). So begegnet es beispielsweise keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass jemand, der einen an ihn gerichteten Verwaltungsakt nicht fristgerecht angefochten hat, keine Möglichkeit hat, nachträglich die Rechtmäßigkeit klären zu lassen. Vorliegend geht es jedoch darum, dass Personen, die zunächst eine zulässige Anfechtungsklage erhoben haben, über die jedoch nach dem typischen Verlauf der Dinge nicht vor Wegfall der Betroffenheit entschieden werden konnte, der Zugang zu einer nachträglichen Klärung versagt wird. Wenn man, wie das Verwaltungsgericht, ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse wegen typischerweise kurzfristig erledigter Grundrechtseingriffe nur bei Maßnahmen mit kurzer förmlicher Geltungsdauer für möglich hält, ergibt sich ein von jeder gerichtlicher Kontrolle freigestellter Bereich des Verwaltungshandelns. Dies widerspricht den Maßstäben der Rechtsprechung zu Art. 19 Abs. 4 GG.

Der effektive und möglichst lückenlose richterliche Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt, den Art. 19 Abs. 4 gewährt, wird in erster Linie von den Prozessordnungen gesichert,

st. Rspr., siehe BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 – 1 BvR 461/03, NJW 2004, 2510, 2510 f. und Beschluss vom 5. Dezember 2001 – 2 BvR 527/99, NJW 2002, 2456 m.w.N.

Die Fachgerichte dürfen den Anspruch auf gerichtliche Durchsetzung des materiellen Rechts nicht durch übermäßig strenge Handhabung verfahrensrechtlicher Vorschriften unzumutbar verkürzen, sodass im Zweifel diejenige Interpretation der Vorschrift den Vorzug verdient, die Rechtssuchenden den Zugang zu den Gerichten eröffnet,

BVerfG, Beschluss vom 3. März 2014 – 1 BvR 3606/13, NVwZ 2014, 785 Rn. 16 f.

Danach muss die Prüfung des Fortsetzungsfeststellungsinteresses aus einer grundrechtsschützenden Perspektive heraus erfolgen. Entscheidend ist aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts, dass sich „die direkte Belastung durch den angegriffenen Hoheitsakt“ – und eben nicht zwingend der Hoheitsakt selbst – kurzfristig erledigt:

„Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz gebietet darüber hinaus, die Möglichkeit

einer gerichtlichen Klärung in Fällen gewichtiger, allerdings in tatsächlicher Hinsicht überholter Grundrechtseingriffe zu eröffnen, **wenn die direkte Belastung durch den angegriffenen Hoheitsakt** sich nach dem typischen Verfahrensablauf auf eine Zeitspanne beschränkt, in welcher der Betroffene eine gerichtliche Entscheidung kaum erlangen kann (BVerfGE 110, 77 <86>; vgl. BVerfGE 81, 138 <140 f.>; 96, 27 <40>; 104, 220 <233 f.>; stRspr).“ (BVerfG, Beschluss vom 6. Juli 2016 – 1 BvR 1705/15, Rn. 11; Hervorhebungen des Unterzeichners)

Dies steht einer formalisierenden Bestimmung der kurzfristigen Erledigung beschränkt auf die abstrakt bestimmte förmliche Geltungsdauer des fraglichen Hoheitsakts ohne Berücksichtigung seiner Rechtswirkungen für den Betroffenen gerade entgegen. Demnach ist die förmlich kurze Geltungsdauer einer staatlichen Maßnahme zwar hinreichende, aber nicht notwendige Bedingung für eine typischerweise kurzfristige Erledigung.

Dies muss umso mehr für die Regelungen der Hausordnung einer Einrichtung gelten, denen Personen aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung zum Aufenthalt in der Einrichtung über einige Monate hinweg unterworfen werden – also für einen Zeitraum, der einerseits spürbar ist, andererseits aber nicht ausreicht, um im Wege der Anfechtungsklage eine gerichtliche Sachentscheidung zu erreichen. Dass die Rechtmäßigkeit der gewichtigen Grundrechtseingriffe, denen die (besonders vulnerablen) Bewohner:innen über Monate hinweg ausgesetzt sind, in keiner Weise gerichtlich geklärt werden können soll, erscheint rechtsstaatlich nicht tragbar. Für die Frage des Fortsetzungsfeststellungsinteresses kommt es nicht darauf an, ob die konkrete Fassung der Regelungen auf der Ebene der Begründetheit für rechtswidrig gehalten wird (was die Kläger erstinstanzlich eingehend begründet haben) oder man sie noch für rechtmäßig hält. Entscheidend ist vielmehr, dass die Verneinung eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses in dieser Konstellation dazu führt, dass jede noch so offensichtlich rechtswidrige Fassung der Regelungen der Hausordnung der gerichtlichen Kontrolle entzogen wäre. Damit soll nicht unterstellt werden, beim Erlass der Hausordnung sei bewusst gegen die einschlägigen rechtlichen Maßstäbe verstoßen worden. Lässt man hier aber keine Fortsetzungsfeststellungsklagen zu, haben die Gerichte von vornherein keine Möglichkeit, die einschlägigen Anforderungen insbesondere im Hinblick auf den Parlamentsvorbehalt und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz für den Kontext der Landeserstaufnahmeeinrichtungen zu spezifizieren. Auch eine Verwaltung, die stets darauf bedacht ist rechtstreu zu handeln, bedarf gerichtlicher Entscheidungen, die herausarbeiten, was das Recht im Einzelnen von ihr verlangt.

Ernstlichen Zweifeln unterliegt in diesem Zusammenhang auch die Auffassung des Verwaltungsgerichts, wonach hinreichender Rechtsschutz durch eine erhöhte Prüfdichte in Eilrechtsschutzverfahren gewährleistet werden könne (UA, S. 21). Denn Art. 19 Abs. 4 GG gewährt gerade einen Anspruch auf Rechtsschutz in der Hauptsache,

BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 – 1 BvR 461/03, NJW 2004, 2510 (Ls.); *Sachs* in *Sachs*, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 19 Rn. 146a.

Dass unter Umständen im Eilverfahren eine vertiefte und nicht nur eine summarische rechtliche Prüfung angezeigt sein kann, dient dazu, eine besondere Gefahr des Zeitverzugs durch das Hauptsacheverfahren ausgleichen, rechtfertigt aber nicht den Verzicht auf ein solches,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Juli 2016 – 1 BvR 1705/15, NJW 2017, 545, Rn. 17.

Dass Art. 19 Abs. 4 GG nicht in einer Weise verstanden werden darf, wonach Rechtsschutz im Wege der Fortsetzungsfeststellungsklage in der vorliegenden Konstellation nicht geboten ist, ergibt sich im Übrigen auch daraus, dass die unionsrechtliche Gewährleistung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf, wie sie primärrechtlich in Art. 47 Grundrechte-Charta enthalten ist und sekundärrechtlich für den Bereich der Aufnahme Asylsuchender in Art. 26 der RL 2013/33/EU (Aufnahme-RL) bekräftigt wird,

vgl. zum Verhältnis beider Ebenen EuGH, Urteil vom 14. Mai 2020, C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, Rn. 141, 296 ff.

bei der Auslegung des nationalen Grundrechts mitzuberücksichtigen ist.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. November 2019 – 1 BvR 16/13, BVerfGE 152, 152 – Recht auf Vergessen I, Rn. 60 ff.

Die angegriffenen Regelungen der Hausordnung sind Entscheidungen im Zusammenhang mit der Gewährung, dem Entzug oder der Einschränkung von Vorteilen insbesondere aus Art. 18 der Aufnahme-RL und damit Teil des mitgliedstaatlichen Vollzugs der in der Richtlinie festgelegten einheitlichen Mindeststandards für die Aufnahme Schutzsuchender. Den Klägern muss daher ein Rechtsbehelf gegen diese Entscheidungen zustehen. Zwar dürfen die Mitgliedstaaten im Rahmen der Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs ein qualifiziertes klägerisches Interesse fordern, das mitgliedstaatliche Ermessen bei der Regelung solcher Zulässigkeitsvoraussetzungen wird allerdings durch das unionsrechtliche Äquivalenzprinzip, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Effektivitätsgebot begrenzt.

BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 – 8 C 14/12, NVwZ 2013, 1481 Rn. 39 m.w.N.

Bezogen auf die mitgliedstaatliche Regelung prozessualer Zulässigkeitsvoraussetzungen folgt aus dem Effektivitätsprinzip, dass den Trägern unionsrechtlich begründeter Rechte gerichtlicher Rechtsschutz zur Verfügung stehen muss, der eine wirksame Kontrolle jeder Rechtsverletzung und damit die Durchsetzbarkeit des betroffenen Rechts gewährleistet.

Hausordnungen, die die unionsrechtlich durch die Aufnahme-RL gewährleisteten Schutzgarantien einschränken, müssen daher gerichtlich überprüfbar sein. Eine restriktive Auslegung des Fortsetzungsfeststellungsinteresses in dem Sinne, dass solche Hausordnungen nach dem Auszug aus der Unterkunft allein deshalb nicht mehr angreifbar sind, weil sie auf Dauer angelegt sind, ist dagegen unionsrechtswidrig.

d) Verneinung des Fortsetzungsfeststellungsinteresses auch nicht aus anderen Gründen richtig

Die Verneinung des Fortsetzungsfeststellungsinteresses in der vorliegenden Konstellation durch das Verwaltungsgericht lässt sich auch nicht auf die alternative Erwägung stützen, dass, selbst wenn der Zugang zur Fortsetzungsfeststellungsklage hier nicht von vornherein verwehrt wäre, die Verweildauer in der LEA nicht typischerweise so kurz ist, dass Hauptsacherechtsschutz im Wege der Anfechtungsklage nicht erlangt werden könnte. Soweit das Verwaltungsgericht insoweit zweifelnde, die Entscheidung nicht tragende ergänzende Erwägungen anstellt (UA, S. 20 f.), greifen diese nicht durch. Soweit das Verwaltungsgericht hierbei darauf abstellt, dass der Verfahrensablauf gerade nicht typisch sei, weil die Wohndauer nicht konkret vorhersehbar sei und sich kurzfristig ändern könne, da sie von einer Vielzahl von Umständen abhängen könne, verkennt es, dass sich die Typizität nicht auf Vorhersehbarkeit, Gründe oder eine konkret bezifferte Wohndauer beziehen muss, sondern allein maßgeblich ist, dass sich der Grundrechtseingriff typischerweise kurzfristig erledigt, also die Wohndauer typischerweise kürzer ist als der durchschnittliche Zeitraum, in dem eine erstinstanzliche Entscheidung erlangt werden kann. Diese Voraussetzungen sind gegeben, da bereits der rechtliche Rahmen eine in diesem Sinne kurzfristige Wohndauer vorsieht und auch die tatsächliche durchschnittliche Wohndauer – wie bereits vorgetragen – nur wenige Monate beträgt. Darüber hinaus hätte das Verwaltungsgericht, hätte es seiner Entscheidung auf diese Erwägungen stützen wollen, den Beweisanträgen der Kläger zur tatsächlichen typischen Verweildauer und der durchschnittlichen Dauer bis zu einer erstinstanzlichen Entscheidung nachgehen müssen.

2. Grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache

Die Berufung ist auch nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache zuzulassen. Die Frage,

ob für die Klage eines Betroffenen gegen eine benutzungsregelnden Allgemeinverfügung, die durch Ge- und Verbote unmittelbar erheblich in Grundrechte eingreift und die zwar auf eine längerfristige Geltung angelegt ist, einzelne Betroffene aber nur in einem begrenzten Zeitraum belastet, der typischerweise zu einer gerichtlichen Klärung im Wege der Anfechtungsklage nicht ausreicht, ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse wegen

des sich typischerweise kurzfristig erledigenden Grundrechtseingriffs anzuerkennen ist, geht in ihrer Bedeutung über den Einzelfall hinaus. Die Frage ist im vorliegenden Fall entscheidungserheblich und entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts auch noch nicht höchstrichterlich entschieden, weil die hierfür herangezogene Normenkontrollentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus den oben unter 1.b) genannten Gründen nicht übertragbar ist.

3. Verfahrensmangel

Schließlich ist die Berufung auch wegen eines Verfahrensmangels nach § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO zuzulassen. Die Abweisung einer Klage durch Prozessurteil auf der Grundlage einer unrichtigen Anwendung und Auslegung des Prozessrechts stellt – gerade auch bei einem rechtswidrig zu engen Verständnis des Fortsetzungsfeststellungsinteresses – einen Verfahrensmangel dar.

Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 8. August 2019 – 3 B 41.18, BeckRS 2019, 24246, Rn. 4. und vom 17. Dezember 2019 – 9 B 52.18 – NVwZ-RR 2020, 331 Rn. 12.

Bei richtiger Auslegung und Anwendung des Prozessrechts hätte vorliegend ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse angenommen und eine Prüfung in der Sache erfolgen müssen. Jedenfalls hätte das Verwaltungsgericht aber, wenn es Zweifel an der typischerweise fehlenden Möglichkeit einer Klärung im Wege der Anfechtungsklage gehabt hätte, den Beweisanträgen der Kläger zur durchschnittlichen Verweildauer in der LEA sowie zur durchschnittlichen Dauer verwaltungsgerichtlicher Verfahren nachgehen müssen.

II. Klage des Klägers zu 3)

Auch hinsichtlich der Klage des Klägers zu 3) bestehen ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass die Besuchsregelung in § 5 Abs. 4 der Hausordnung a.F. rechtmäßig gewesen sei, da sie auf die generalklauselartige Ermächtigung des § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG habe gestützt werden können und jedenfalls mit Blick auf mögliche Ausnahmen bei einem berechtigten Interesse dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genüge, ist nicht haltbar. Die für beide Aspekte maßgebliche Erwägung des Verwaltungsgerichts, die Besuchsregelung greife nicht in gewichtiger Weise in Grundrechte ein, ist mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar.

1. Ernstliche Zweifel an der Verneinung eines dem Parlamentsvorbehalt unterfallenden gewichtigen Grundrechtseingriffs durch die Besuchsregelung

Das Verwaltungsgericht ist der Auffassung, dass die Besuchsregelung auf die generalklauselartige Ermächtigung des § 6 Abs. 3 Satz 2 FlüAG wie auch das gewohnheitsrechtlich anerkannte Haus-

recht habe gestützt werden können und es mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz des Parlamentsvorbehalts keiner spezielleren Ermächtigungsgrundlage bedurfte. Dabei geht das Verwaltungsgericht im Ausgangspunkt zutreffend davon aus, dass die Frage, ob es einer speziellen Ermächtigung bedarf oder weite Generalklauseln ausreichen, nach der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts von der Intensität der grundrechtlichen Betroffenheit abhängt. Die auf Seite 25 der Urteilsausfertigung zum Ausdruck kommende Auffassung des Verwaltungsgerichts, die Besucherregelung greife nicht in gewichtiger Weise in Grundrechte ein, ist jedoch vor dem Hintergrund der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht haltbar.

Bei der Frage, ob die Regelung in gewichtiger Weise in Grundrechte eingreift, kommt es nicht allein auf die Grundrechte der Gruppe der Besucher:innen an, der der Kläger zu 3) angehört. Es geht vielmehr um die Grundrechte aller Betroffenen, also in erster Linie auch um diejenigen der Bewohner:innen. Wenn insoweit von einem gewichtigen Eingriff auszugehen ist, darf dieser nach dem Grundsatz des Parlamentsvorbehalts nur auf einer speziellen gesetzlichen Grundlage getroffen werden. Auf die zulässige Klage des Klägers zu 3) ist umfassend zu prüfen, ob die streitgegenständliche Regelung den einschlägigen Rechtmäßigkeitsanforderungen genügt. Soweit man auch zur Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage eine Verletzung des Klägers in subjektiven Rechten verlangt, ist diese gegeben. Denn nach der Elfes-Doktrin ist ein Grundrechtseingriff, wie er beim Kläger zu 3) jedenfalls hinsichtlich der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG vorliegt, nur zu rechtfertigen, wenn die betreffende Maßnahme in jeder Hinsicht rechtmäßig ist.

Dementsprechend hat sich auch das Verwaltungsgericht nicht auf Ausführungen zur Grundrechtsposition des Klägers zu 3) beschränkt, wonach sich für diesen aus der lediglich betroffenen allgemeinen Handlungsfreiheit kein Zugangsanspruch zur LEA ergebe (UA, S. 24 f.). Vielmehr hat es auch die Grundrechtspositionen der Bewohner:innen in den Blick genommen. Deren Würdigung ist jedoch nicht tragfähig. Insoweit kann dahingestellt bleiben, ob Art. 13 Abs. 1 GG, wie das Verwaltungsgericht ausführt (UA, S. 26 f.), lediglich vor einer staatlichen Ausforschung der Wohnung und nicht vor Nutzungsbeschränkungen schützt und in der Besuchsregelung daher kein Eingriff in dieses Grundrecht zu sehen ist. Selbst wenn man hiervon ausgeht, ist das Interesse der Bewohner:innen, soziale Kontakte nicht nur irgendwo zu pflegen, sondern im geschützten Raum der eigenen Wohnung, nicht, wie das Verwaltungsgericht meint, lediglich von der allgemeinen Handlungsfreiheit geschützt (UA, S. 27 ff.), sondern vom allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG. Die Ausführungen des Verwaltungsgerichts zum Schutzgehalt des allgemeinen Persönlichkeitsrechts gegenüber einer staatlichen Unterbindung sozialer Kontakte überhaupt, wie er im Hinblick auf die Corona-Verordnungen in der Rechtsprechung bekräftigt wurde, führen hier nicht weiter. Damit ist ein weitergehender Schutzgehalt dahingehend, dass soziale Kon-

takte gerade vertraulich im geschützten Raum der eigenen Wohnung stattfinden können, nicht ausgeschlossen. Auf der Ebene der Eingriffsrechtfertigung macht es bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne natürlich einen Unterschied, ob soziale Kontakte überhaupt verboten werden, oder nur der Ort des Zusammentreffens reglementiert wird. Für die Notwendigkeit einer speziellen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage wegen des Parlamentsvorbehalts kommt es aber nur darauf an, dass überhaupt ein Eingriff in ein Spezialgrundrecht wie das allgemeine Persönlichkeitsrecht vorliegt, während bei Eingriffen in die allgemeine Handlungsfreiheit auch auf der Grundlage einer Generalklausel vorgegangen werden kann. Dass die Grundrechte des Grundgesetzes eine räumliche Privatsphäre besonders schützen, ist in der Rechtsprechung anerkannt. Hält man die Pflege sozialer Kontakte in der eigenen Wohnung nicht für von Art. 13 Abs. 1 GG geschützt, muss jedenfalls der allgemeinere, umfassende Privatsphäreschutz nach dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht,

Vgl. zu diesem etwa BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1999 – 1 BvR 653/96, BVerfGE 101, 361 (381 ff.) – Caroline von Monaco; in Bezug auf die Betretensrechte nach der § 11 der streitgegenständlichen Hausordnung auch bereits VGH Mannheim, Urteil vom 2. Februar 2022 – 12 S 4089/20, BeckRS 2022, 2836 Rn. 86

greifen. Die eigene Wohnung als Rückzugsort hat nicht allein die Funktion, soziale Kontakte vor einer staatlichen Ausforschung abzuschirmen. Sie dient auch dazu, solche Kontakte gegenüber anderen Privaten vertraulich halten zu können. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts läuft hier darauf hinaus, dass es keine grundrechtlichen Probleme jenseits einer Beschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit aufwirft, wenn die Gruppe der Bewohner:innen der LEA ihre sozialen Kontakte allein in der Öffentlichkeit pflegen kann. Dies ist mit dem umfassenden Privatsphäreschutz nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zu vereinbaren.

Der Eingriff der Besuchsregelung in das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist auch konkret von einigem Gewicht. Die Betroffenen befinden sich in einer herausfordernden und vulnerablen Lebenslage, in der persönliche Nähebeziehungen eine entscheidende Rolle für die psychische Gesundheit spielen. Zugleich sind diese Kontaktmöglichkeiten nicht nur durch das Besuchsverbot, sondern auch durch das Verbot der Foto- und Videoaufnahmen aus § 9 Abs. 5 der Hausordnung stark eingeschränkt, wonach die Videotelefonie untersagt ist. Dieses Zusammenspiel der einzelnen einschränkenden Regelungen der Hausordnung ist bei der konkreten Grundrechtsbelastung in den Blick zu nehmen; eine isolierte Betrachtung verbietet sich insoweit. Hinzu kommt, dass die Belastungen das Leben der Bewohner:innen über viele Monate hinweg spürbar einschränken.

2. Unverhältnismäßigkeit des Besuchsverbots

Ernstlichen Zweifeln unterliegt auch die Auffassung des Verwaltungsgerichts, wonach der Beklagte nicht aus Gründen der Verhältnismäßigkeit gehalten ist, anstelle eines repressiven Verbots mit Be-

freiungsvorbehalt eine grundsätzliche Zulässigkeit von Besuchen vorzusehen, die lediglich gewissen Grenzen etwa hinsichtlich der Besuchszeiten, der Anzahl gleichzeitig anwesender Besucher:innen und des Ausschlusses bestimmter Besucher:innen aufgrund konkreter Gefahrenprognosen unterworfen wird. Das Verwaltungsgericht billigt die Entscheidung des Beklagten, Besuche auf ein Minimum zu begrenzen, mit pauschalen Erwägungen zur „Vielzahl von Asylsuchenden aus unterschiedlichen Ländern, die in den Aufnahmeeinrichtungen untergebracht sind“, ihr „Ruhebedürfnis“ und ihre „Sicherheit“ sowie das „weite Ermessen“ des Hausrechtsinhabers (UA, S. 29). Eine nähere Untersuchung, warum die genannten alternativen Regelungsmöglichkeiten nicht ebenso effektiv zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in der Einrichtung beitragen können, unterbleibt im Urteil trotz eingehenden klägerischen Vortrags zu dieser Frage. Die Annahme, dass jeglicher Besuch und eben nicht nur etwa Besuche zu Nachtzeiten, der gleichzeitige Besuch einer Vielzahl von Personen oder Besuche von Personen, bei denen insbesondere aufgrund früherer Vorfälle konkrete Anhaltspunkte für mögliche Störungen bestehen, die Sicherheit der Einrichtung oder berechnigte Interessen der Bewohner:innen beeinträchtigt, wird in keiner Weise begründet.

Dass diese Annahme nicht zutrifft, zeigt die Erfahrung mit Regelungen für vergleichbare Einrichtungen in anderen Bundesländern, die Besuche zwar Regelungen unterwerfen, aber grundsätzlich zulassen. So enthält etwa die als

– Anlage K 9 –

beigefügte Hausordnung für Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte des Berliner Landesamts für Flüchtlingsangelegenheiten vom 7. Dezember 2020 in § 4 Nr. 1 und 2 eine Besuchsregelung, nach der Besuch auf den Zimmern, unter bestimmten Voraussetzungen sogar über Nacht, zulässig ist, und die Besucher:innen sich lediglich vor dem Betreten der Räumlichkeiten mit einem Lichtbildausweis beim Empfang an und beim Verlassen wieder abzumelden haben:

„§ 4 Weitere Personen

1. Bewohnende können auf ihren Zimmern Besuch empfangen. Die Einzelheiten der Besuchsregelung, insbesondere die Besuchszeiten, regelt die Unterkunftsleitung im Rahmen des Hausrechts in Abstimmung mit dem LAF. Die Bewohnenden werden über die in der Unterkunft geltende Besuchsregelung von der Unterkunftsleitung in geeigneter Weise informiert. Diese Information enthält auch einen Hinweis darauf, ob Besuche nur außerhalb der nächtlichen Ruhezeiten zulässig sind oder Besucher*innen unter bestimmten Voraussetzungen in der Unterkunft auch übernachten dürfen.

2. Besucher*innen der Bewohnenden sowie ehrenamtliche Helfer*innen und Kooperationspartner*innen haben sich mit einem Dokument mit Lichtbild (Pass, Ausweis, Krankenkassenkarte, Schülerschein o. ä.) auszuweisen und melden sich vor dem Betreten der Räumlichkeiten beim Empfang an und beim Verlassen wieder ab. Sie erhalten einen Besucherausweis. Die Erfassung und Verarbeitung der personenbezogenen Daten der Besucher*innen, ehrenamtlichen Helfer*innen und Kooperationspartner*innen durch

den Betreiber bzw. Sicherheitsdienstleister ist unzulässig.“

Auch in der als

– Anlage K 10 –

beigefügten Hausordnung der Regierung von Oberbayern für die staatlichen Gemeinschaftsunterkünfte für Asylbewerber/innen und Übergangswohnheime im Regierungsbezirk Oberbayern vom 16. April 2021 sind nach Ziff. 4 Besuche mit Genehmigung in der Zeit von 8.00 Uhr morgens bis 22.00 Uhr abends grundsätzlich zulässig:

„4. Besucher/innen

4.1. Besuchern/innen ist, soweit möglich, mit Genehmigung durch den Betreiber, der Verwaltungsleitung, dem Sicherheitsdienst oder sonstige/n Beauftragte/n der/die vom Betreiber hierzu gesondert ermächtigt wurden, der Aufenthalt in der Unterkunft nur in der Zeit von 8.00 Uhr morgens bis 22.00 Uhr abends gestattet. In begründeten Einzelfällen können die in Satz 1 genannten Personen Ausnahmen zulassen.

4.2. Die Genehmigung des Besuchs kann insbesondere versagt oder widerrufen werden, wenn ein Hausverbot besteht, der/die Besucher/in wiederholt gegen die Hausordnung verstoßen hat, ohne dass ein Hausverbot erteilt wurde, oder andere Gründe der Sicherheit und Ordnung in der Unterkunft entgegenstehen.“

Die als

– Anlage K 11 –

beigefügte Satzung über die Benutzung der Flüchtlingsunterkünfte der Landeshauptstadt München vom 20. Dezember 2017 kommt sogar ganz ohne gesonderte Erlaubnis von Besucher:innen aus. Hier wird in § 6 Abs. 2 Nr. 1 lediglich geregelt, dass Besucher nicht ohne vorherige schriftliche Einwilligung der jeweiligen Einrichtungsleitung übernachten dürfen:

„(2) Mit Rücksicht auf die Gesamtheit der Benutzerinnen und Benutzer und im Interesse einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der Flüchtlingsunterkünfte ist es den Benutzerinnen und Benutzern nicht gestattet:

1. Personen in Flüchtlingsunterkünfte aufzunehmen oder Besucher ohne vorherige schriftliche Einwilligung der jeweiligen Einrichtungsleitung übernachten zu lassen“

Diese Zusammenschau von Hausordnungen in anderen Flüchtlingsunterkünften zeigt, dass alternative mildere Regelungen, die Besuch grundsätzlich erlauben, üblich sind und offenbar einen störungsfreien Betrieb der Einrichtung ermöglichen.

Daran, dass die restriktive Besuchsregelung der Hausordnung zur Gewährleistung der Sicherheit der Einrichtung und im Interesse der Bewohner:innen schon nicht erforderlich war, ändert es auch nichts, dass der Eingriff dadurch etwas gemildert ist, dass in begrenzten Einzelfällen aus besonderen

Gründen Besuch von der Einrichtungsleitung gestattet werden kann. Diese Möglichkeit ist deutlich als enge Ausnahme konzipiert. Ob die Bewohner:innen sie in Anspruch nehmen können, hängt in der Praxis ganz von der Einrichtungsleitung ab. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts soll auch rechtlich ein „weites Ermessen“ bestehen (UA, S. 29), ohne dass grundrechtliche Grenzen der Ermessensausübung auch nur angesprochen werden. Die wesentlich grundrechtsschonendere Alternative einer grundsätzlichen Zulassung von Besuchen unter gewissen Voraussetzungen wird vom Verwaltungsrecht vorschnell verworfen.

Mit freundlichen Grüßen

[signiert mit qualifizierter elektronischer Signatur]

Thorsten Deppner
Rechtsanwalt