



**23.08.2024**

## Wichtige neue Entscheidung

Verwaltungsprozessrecht; Polizeirecht: Qualifizierter Grundrechtseingriff als Voraussetzung des Fortsetzungsfeststellungsinteresses in den Fällen sich typischerweise kurzfristig erledigender Maßnahmen

§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO (analog)

Fortsetzungsfeststellungsklage  
Fortsetzungsfeststellungsinteresse als Sachentscheidungsvoraussetzung  
Fallgruppe der sich typischerweise kurzfristig erledigenden Maßnahmen  
Qualifizierter Grundrechtseingriff

*Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24.04.2024, Az. 6 C 2.22*

### Leitsätze:

1. Das als Sachurteilsvoraussetzung der Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO erforderliche berechnigte Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit eines erledigten Verwaltungsakts ist in den Fallgruppen der Wiederholungsgefahr, des Rehabilitationsinteresses sowie der Absicht zum Führen eines Schadensersatzprozesses anerkannt. Darüber hinaus kommt in den Fällen der sich typischerweise kurzfristig erledigenden Maßnahmen, in denen eine Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren nur im Rahmen einer Fortsetzungsfeststellungsklage möglich ist, ein fortbestehendes Rechtsschutzinteresse lediglich bei qualifizierten Grundrechtseingriffen in Betracht.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA\_Bayern) eingestellt.

2. Ein das Fortsetzungsfeststellungsinteresse bei folgenlos erledigten Maßnahmen rechtfertigender qualifizierter Eingriff in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) setzt typischerweise voraus, dass das individuelle Verhalten, welches mangels spezieller Grundrechtsgarantien nur dem Schutz des Art. 2 Abs. 1 GG unterfällt, eine gesteigerte, dem Schutzgut der übrigen Grundrechte vergleichbare Relevanz für die Persönlichkeitsentfaltung besitzt.

### Hinweise:

#### I.

Die vorliegende Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) klärt eine für die Praxis wichtige Frage des Verwaltungsprozessrechts, die gerade auch bei polizeirechtlichen Maßnahmen immer wieder eine Rolle spielt: Eine der anerkannten Fallgruppen für ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse ist die Fallgruppe der sich typischerweise kurzfristig erledigenden Maßnahmen, bei denen eine Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren nur im Rahmen einer Fortsetzungsfeststellungsklage möglich ist. In der Gerichtspraxis war nicht abschließend geklärt, ob darüber hinaus stets noch ein qualifizierter Grundrechtseingriff als weitere (kumulative) Voraussetzung zu fordern ist. Dies wurde nunmehr höchstrichterlich bejaht.

#### II.

Die Klärung dieser Frage führte zuvor auch innerhalb des BVerwG zu einem besonderen Verfahren, das auf die Anrufung des sog. Großen Senats des BVerwG (§ 11 VwGO) zielte. Zu diesem Zweck hatte der 6. Senat des BVerwG mit Beschluss vom 29.11.2023 (Az. 6 C 2.22, juris) beim 8. Senat des BVerwG angefragt, ob dieser an seiner im Urteil vom 27.01.2021 (Az. 8 C 3.20, juris Rn. 11) zum Ausdruck kommenden Auffassung festhalte, dass die Sachurteilsvoraussetzung des berechtigten Interesses an der Feststellung im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO jenseits der anerkannten Fallgruppen der Wiederholungsfahr, des Rehabilitationsinteresses sowie der Absicht zum Führen eines Schadensersatzprozesses auch dann erfüllt sei, wenn sich die angegriffene Maßnahme typischerweise so kurzfristig erledige, dass sie ohne die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses regelmäßig keiner Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren zugeführt werden könne, ohne dass es sich bei der erledigten Maßnahme um einen qualifizierten Grundrechtseingriff handeln müsse. Der 8. Senat hat mit Beschluss vom 29.01.2024 (Az. 8 AV 1.24,

juris) geantwortet, das Urteil vom 27.01.2021 stütze sich nicht auf die Annahme, ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO bestünde jenseits der Fallgruppen der Wiederholungsgefahr, des Rehabilitations- und des Präjudizinteresses bereits bei typischerweise kurzfristiger Erledigung der angegriffenen Maßnahme, ohne dass zugleich ein qualifizierter Grundrechtseingriff vorliegen müsste.

### III.

Im vorliegenden Fall ordnete das Polizeipräsidium Dortmund mit Bescheid vom 17.04.2019 anlässlich der am 27.04.2019 um 15.30 Uhr angesetzten Begegnung der ersten Fußballbundesliga zwischen Borussia Dortmund und Schalke 04 („Revierderby“) gegenüber dem Kläger nach vorheriger Anhörung ein Betretungs- und Aufenthaltsverbot für im Einzelnen bezeichnete Bereiche des Gebiets der Stadt Dortmund an. Das Verbot galt für die Zeit von 10:00 Uhr bis 20:00 Uhr am 27.04.2019. Der Verfügung war eine Karte beigefügt, aus der sich der Geltungsbereich im Einzelnen ergab. Für den Fall einer Zuwiderhandlung gegen das Verbot wurde dem Kläger ein Zwangsgeld in Höhe von 500 EUR angedroht. Mit der am 16.05.2019 erhobenen Klage begehrte der Kläger die Feststellung, dass das mit Bescheid des Polizeipräsidiums Dortmund vom 17.04.2019 gegen ihn ausgesprochene Betretungs- und Aufenthaltsverbot rechtswidrig gewesen ist. Das Verwaltungsgericht hat die Klage als unzulässig abgewiesen. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) hat die Berufung des Klägers mit der Begründung zurückgewiesen, der Kläger habe kein berechtigtes Interesse analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des bereits vor Klageerhebung erledigten Verwaltungsakts. Eine hinreichende Wiederholungsgefahr sei im vorliegenden Fall nicht erkennbar. Mit der vom OVG zugelassenen Revision begehrte der Kläger die Aufhebung des Berufungsurteils und die Zurückverweisung der Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung. Das BVerwG hat mit vorliegendem Urteil die Revision als unbegründet zurückgewiesen. Ein berechtigtes Feststellungsinteresse lasse sich schließlich auch nicht auf den Gesichtspunkt der kurzfristigen Erledigung des umstrittenen Aufenthalts- und Betretungsverbots stützen. Das OVG habe zu Recht angenommen, dass die für die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses in der hier in Rede stehenden Fallgruppe der typischerweise kurzfristigen Erledigung der Maßnahme bestehende weitere Voraussetzung eines qualifizierten Grundrechtseingriffs nicht erfüllt ist.

#### IV.

Die Ausführungen des BVerwG hierzu sind für die Praxis besonders instruktiv, weil sie lehrbuchartig diese Fallgruppe von sich typischerweise kurzfristig erledigenden Maßnahmen und deren (Zulässigkeits-)Voraussetzungen für die Erhebung einer Fortsetzungsfeststellungsklage darlegen:

1. Diese Fallgruppe ist in der Rechtsprechung des BVerwG im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG in Entsprechung zu den Kriterien anerkannt, die das BVerwG zuerst in Fällen der Erledigung eines mit der Verfassungsbeschwerde verfolgten Begehrens zugrunde gelegt hat. Sie betrifft solche Verwaltungsakte, die sich typischerweise so kurzfristig erledigen, dass sie ohne die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses regelmäßig keiner Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren zugeführt werden könnten. Maßgebend ist dabei, dass sich die kurzfristige, eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ausschließende Erledigung aus der Eigenart des Verwaltungsakts selbst ergibt. Dies ist hier der Fall, weil der Zeitraum, für den sich das mit Bescheid vom 17.04.2019 für den 27.04.2019 erlassene Betretungs- und Aufenthaltsverbot Geltung beimaß, offensichtlich zu kurz war, um verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in der Hauptsache zu erlangen. Die vom Beklagten in der Revisionserwiderung erwähnte Möglichkeit eines vorläufigen Rechtsschutzes reicht nicht aus. In der Rechtsprechung des BVerfG ist geklärt, dass Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nach Maßgabe der Sachentscheidungsvoraussetzungen einen Anspruch auf Rechtsschutz in der Hauptsache und nicht nur auf Rechtsschutz in einem Eilverfahren gewährt.
2. Bei der Feststellung, dass sich die angegriffene Maßnahme typischerweise so kurzfristig erledigt, dass sie regelmäßig keiner Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren zugeführt werden kann, **handelt es sich jedoch nicht um eine hinreichende, sondern nur um eine notwendige Voraussetzung für die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses im Sinne dieser Fallgruppe**. Neben dem Erfordernis einer typischerweise kurzfristigen Erledigung der Maßnahme muss darüber hinaus die weitere Voraussetzung eines qualifizierten (tiefgreifenden, gewichtigen bzw. schwerwiegenden) Grundrechtseingriffs erfüllt sein (a). Diese weitere Voraussetzung für die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses liegt im Fall des Klägers nicht vor (b).

a) Das nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO erforderliche berechtigte Interesse an der Feststellung ist in der Fallgruppe sich kurzfristig erledigender Verwaltungsakte nur gegeben, wenn der Verwaltungsakt – den Vortrag des Klägers als richtig unterstellt – zu einem qualifizierten Grundrechtseingriff geführt hat. Die dahingehende Auslegung des Verwaltungsprozessrechts (aa) wird weder durch verfassungsrechtliche (bb) oder europarechtliche Vorgaben (cc) noch durch praktische Schwierigkeiten bei der Abgrenzung (dd) in Frage gestellt und steht – entgegen der Annahme des OVG – auch nicht in Widerspruch zu der Rechtsprechung anderer Senate des BVerwG (ee).

aa) Aus dem Wortlaut des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO und dem systematischen Zusammenhang mit § 42 VwGO ergibt sich, dass die Verwaltungsgerichte nur ausnahmsweise für die Überprüfung erledigter Verwaltungsakte in Anspruch genommen werden können. Dies spricht dagegen, das Erfordernis einer typischerweise kurzfristigen Erledigung der Maßnahme als hinreichende und nicht nur als notwendige Voraussetzung für das Fortsetzungsfeststellungsinteresse anzusehen. Der Verzicht auf die Voraussetzung eines qualifizierten Grundrechtseingriffs hätte in Regelungsbereichen, die – wie insbesondere im Polizeirecht – durch Maßnahmen mit typischerweise nur kurzer Geltungsdauer geprägt werden, im Ergebnis zur Folge, dass die in § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO geregelte Sachurteilsvoraussetzung des berechtigten Interesses auch dann erfüllt wäre, wenn sich das mit der Fortsetzungsfeststellungsklage verfolgte Anliegen in der bloßen Klärung der Rechtmäßigkeit des erledigten Verwaltungsakts erschöpft. Da jeder belastende Verwaltungsakt zumindest in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG eingreift, würde das prozessuale Erfordernis eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses insoweit praktisch leerlaufen (vgl. BayVGH, Beschluss vom 13.03.2017, Az. 10 ZB 16.965, juris Rn. 10). Die bei einem Verzicht auf die Voraussetzung eines qualifizierten Grundrechtseingriffs eintretende Folge, dass im Bereich polizeilicher oder sonstiger Maßnahmen, die sich typischerweise kurzfristig erledigen, regelmäßig bereits die Geltendmachung eines einfachen Klärungsinteresses als Sachurteilsvoraussetzung ausreichte, entspräche auch nicht der in § 42 Abs. 2 und § 113 VwGO zum Ausdruck kommenden Ausrichtung des deutschen Verwaltungs-

prozesses auf den Individualrechtsschutz, der grundsätzlich nicht der objektiven Verwaltungskontrolle, sondern der Durchsetzung materieller subjektiv-öffentlicher Rechte dient.

Dass die kurzfristige Erledigung der Maßnahme lediglich als notwendige und nicht auch als hinreichende Voraussetzung für das Fortsetzungsfeststellungsinteresse anzusehen ist, wird schließlich durch § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO bestätigt, demzufolge nach Erledigung der Hauptsache grundsätzlich nur noch nach billigem Ermessen über die Kosten zu entscheiden ist. Damit wollte der Gesetzgeber die Regelung des § 91a ZPO übernehmen, weil diese „eine erhebliche Arbeitseinsparung bei den Gerichten“ bewirke (BT-Drucksache 3/55 S. 47 zu § 158 des VwGO-Entwurfs). Der praktische Anwendungsbereich der Vorschrift und damit der angestrebte Entlastungseffekt wäre jedoch deutlich eingeschränkt, wenn bei allen Maßnahmen, die sich typischerweise kurzfristig erledigen, regelmäßig schon das Interesse an der Klärung der Rechtmäßigkeit zur Fortsetzung des Prozesses mit abschließendem Sachurteil führen würde (vgl. Unterreitmeier, NVwZ 2015, 25 [28]).

bb) Das auf eine systematische und teleologische Auslegung des Verwaltungsprozessrechts gestützte Normverständnis, demzufolge das durch § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO geforderte berechnete Interesse an der Feststellung in den Fällen einer typischerweise kurzfristigen Erledigung der Maßnahme außerdem die Geltendmachung eines qualifizierten Grundrechtseingriffs voraussetzt, sofern nicht zugleich die Kriterien einer der in der Rechtsprechung etablierten Fallgruppen erfüllt sind, steht nicht in Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben.

Prüfungsmaßstab ist Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, wonach jemandem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg offensteht. Nach der Rechtsprechung des BVerfG enthält diese Norm ein Grundrecht auf wirksamen und möglichst lückenlosen richterlichen Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt. Die in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG verbürgte Effektivität des Rechtsschutzes wird in erster Linie von den Prozessordnungen gewährleistet. Sie treffen Vorkehrungen dafür, dass der Einzelne seine Rechte

auch tatsächlich wirksam durchsetzen kann und die Folgen staatlicher Eingriffe im Regelfall nicht ohne die Möglichkeit fachgerichtlicher Prüfung zu tragen hat. Die Zulässigkeit eines Rechtsschutzbegehrens ist allerdings vom Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses bei der Verfolgung eines subjektiven Rechts abhängig. Damit der Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nicht unzumutbar beschränkt wird, dürfen aber an ein solches Rechtsschutzbedürfnis keine aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigenden Anforderungen gestellt werden.

Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG garantiert den Rechtsweg nicht nur bei aktuell anhaltenden Rechtsverletzungen, sondern grundsätzlich auch bei solchen, die in der Vergangenheit erfolgt sind, allerdings unter dem Vorbehalt eines darauf bezogenen Rechtsschutzbedürfnisses. Mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes ist es grundsätzlich vereinbar, wenn die Fachgerichte ein Rechtsschutzinteresse nur so lange als gegeben ansehen, wie ein gerichtliches Verfahren dazu dienen kann, eine gegenwärtige Beschwer auszuräumen, einer Wiederholungsgefahr zu begegnen oder eine fortwirkende Beeinträchtigung durch einen an sich beendeten Eingriff zu beseitigen. 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. Hingegen gewährleistet Art. 19 Abs. 4 GG nicht, dass die Gerichte generell auch dann noch weiter in Anspruch genommen werden können, um Auskunft über die Rechtslage zu erhalten, wenn damit aktuell nichts mehr bewirkt werden kann. Dies dient auch der Entlastung der Gerichte, die damit Rechtsschutz insgesamt für alle Rechtsschutzsuchenden schneller und effektiver gewähren können. Ebenso wie das einfachrechtliche Verwaltungsprozessrecht garantiert auch das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz dem Bürger keine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle der Verwaltung, sondern trifft eine Systementscheidung für den Individualrechtsschutz.

Das BVerfG sieht es mithin nicht als durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG geboten an, dass bei allen Maßnahmen, die in tatsächlicher Hinsicht überholt sind, die Möglichkeit einer gerichtlichen Klärung eröffnet wird, 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. Vielmehr setzt das von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO geforderte berechnete Interesse weiter voraus, dass die angegriffene Maßnahme zu einem gewichtigen Grundrechtseingriff führt.

cc) Auch europarechtliche Vorgaben verlangen nicht, dass das nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO als Sachurteilsvoraussetzung geforderte Fortsetzungs- und Fortsetzungsinteresse in allen Fällen einer typischerweise kurzfristigen Erledigung der angegriffenen Maßnahme unabhängig von dem Vorliegen eines qualifizierten Grundrechtseingriffs bejaht werden müsste. Der unionsrechtliche Grundsatz eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes im Sinne des Art. 47 GRC findet in dem vorliegenden Fall eines auf landespolizeirechtlicher Grundlage ergangenen Aufenthalts- und Betretungsverbots mangels eines Bezugspunkts zum Unionsrecht schon keine Anwendung. Unabhängig davon hindert dieser Grundsatz den mitgliedstaatlichen Gesetzgeber nicht, für die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs ein qualifiziertes Interesse des Klägers zu fordern, und begründet insbesondere auch keine Verpflichtung, eine Fortsetzung der gerichtlichen Kontrolle nach Erledigung des Eingriffs unabhängig von einem rechtlichen, ideellen oder wirtschaftlichen Nutzen für den Kläger allein unter dem Gesichtspunkt eines abstrakten Rechtsklärungsinteresses vorzusehen. Dies ist im Sinne der „acte-claire-Doktrin“ derart offenkundig, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt und die vom Kläger angeregte Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 Abs. 3 AEUV nicht in Betracht kommt. Weitergehende Anforderungen ergeben sich auch nicht aus Art. 6 Abs. 1 Satz 1 oder Art. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Soweit der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte davon ausgeht, dass die Ablehnung der innerstaatlichen Gerichte, in der Sache über die Rüge einer Konventionsverletzung bei erledigten Maßnahmen zu entscheiden, Art. 13 EMRK verletzen kann, beschränkt sich diese Rechtsprechung auf besonders schwer-

wiegende Eingriffe wie beispielsweise Diskriminierungen im Rahmen von Identitätskontrollen aufgrund ethnischer Merkmale.

dd) Für einen Verzicht auf die Voraussetzung des qualifizierten Grundrechtseingriffs – neben der typischerweise vor der gerichtlichen Prüfung im Hauptsacheverfahren eintretenden Erledigung – spricht schließlich nicht, dass verallgemeinerungsfähige Kriterien, anhand derer geprüft werden kann, ob diese Voraussetzung erfüllt ist, nicht auf der Hand liegen. Als grobe, nicht abschließende Orientierungshilfe lassen sich der Rechtsprechung des BVerfG einige Leitlinien für die im jeweiligen Einzelfall erforderliche Abgrenzung entnehmen.

Danach muss ein Rechtsschutzbegehren zur nachträglichen gerichtlichen Überprüfung jedenfalls immer dann zulässig sein, wenn eine Verletzung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) in Frage steht. Als schwerwiegend sind darüber hinaus solche Grundrechtseingriffe anzusehen, die das Grundgesetz selbst – wie in den Fällen der Art. 13 Abs. 2 und Art. 104 Abs. 2 und 3 GG – unter Richtervorbehalt gestellt hat. Auch dem von der Telekommunikationsüberwachung – als erheblicher Eingriff in die durch Art. 10 GG geschützte Rechtsposition – Betroffenen muss eine nachträgliche Kontrolle des bereits beendeten und nach der Strafprozessordnung unter einem gesetzlichen Richtervorbehalt stehenden Eingriffs möglich sein. Ebenso muss die Möglichkeit der nachträglichen Kontrolle eines bereits beendeten Eingriffs bestehen, wenn der Betroffene ein am Maßstab einfachen Rechts so eklatant fehlerhaftes Vorgehen eines Hoheitsträgers geltend machen kann, dass objektive Willkür (Art. 3 Abs. 1 GG) naheliegt.

Hinsichtlich anderer Grundrechte ist bei der Beurteilung der Eingriffsintensität nach der Art des Eingriffs zu differenzieren. Im Rahmen der Einzelfallwürdigung ist – der Ermittlung des durch Art. 19 Abs. 2 GG garantierten Wesensgehalts des jeweiligen Grundrechts vergleichbar – zum einen dessen besondere Bedeutung im Gesamtsystem der Grundrechte zu berücksichtigen und zum anderen zu bewerten, inwieweit die fragliche Maßnahme die Möglichkeit individueller Selbstbestimmung in dem durch das Grundrecht erfassten Lebensbereich beschränkt. So hat das BVerfG beispielsweise entschieden,

dass nicht jeder Eingriff in die Versammlungsfreiheit ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse begründet. Vielmehr ist danach zu unterscheiden, ob die Versammlung aufgrund einer im Eilrechtsschutzverfahren wiederhergestellten aufschiebenden Wirkung des eingelegten Rechtsbehelfs im Wesentlichen wie geplant stattfinden konnte oder nicht.

Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) sind – wie das OVG zutreffend ausführt – nur ausnahmsweise als so gewichtig anzusehen, dass sie in dem Fall ihrer Erledigung die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses rechtfertigen. Denn nach den in der Rechtsprechung des BVerfG entwickelten Grundsätzen gewährleistet Art. 2 Abs. 1 GG die allgemeine Handlungsfreiheit im umfassenden Sinne. Geschützt ist damit nicht nur ein begrenzter Bereich der Persönlichkeitsentfaltung, sondern jede Form menschlichen Handelns ohne Rücksicht darauf, welches Gewicht der Betätigung für die Persönlichkeitsentfaltung zukommt. Dieser weit gefasste Schutzbereich erfordert jedoch im vorliegenden Zusammenhang eine sachgerechte Eingrenzung, da anderenfalls das Kriterium des berechtigten Interesses in § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO – wie bereits ausgeführt – weitgehend leerlaufen würde und jedenfalls in bestimmten Regelungsbereichen wie dem Polizeirecht ein dem gesetzgeberischen Konzept des Individualrechtsschutzes widersprechender Anspruch auf objektive Rechtskontrolle entstünde. Ein das Fortsetzungsfeststellungsinteresse bei folgenlos erledigten Maßnahmen rechtfertigender qualifizierter Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG setzt deshalb typischerweise voraus, dass das individuelle Verhalten, welches mangels spezieller Grundrechtsgarantien nur dem Schutz des Art. 2 Abs. 1 GG unterfällt, eine gesteigerte, dem Schutzgut der übrigen Grundrechte vergleichbare Relevanz für die Persönlichkeitsentfaltung besitzt. Von Bedeutung kann in diesem Zusammenhang insbesondere auch der Kontext der Maßnahme sein, etwa wenn dieser durch weitere Grundrechtseingriffe erheblichen Gewichts geprägt ist. Keine Relevanz für das Gewicht des Eingriffs hat hingegen etwa die Zahl der Fälle, in denen sich dieser aktualisiert.

ee) Dass das nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO erforderliche berechnete Interesse an der Feststellung in der Konstellation der sich typischerweise kurzfris-

tig erledigenden Maßnahmen nur bei qualifizierten Grundrechtseingriffen besteht, entspricht entgegen der Einschätzung des OVG der Rechtsprechung sämtlicher Senate des BVerwG. Insbesondere besteht keine Abweichung von der Rechtsprechung des 8. Senats des BVerwG.

In der vom OVG zitierten, die Untersagung der Vermittlung von Sportwetten betreffenden Entscheidung (BVerwG, Urteil vom 16.05.2013, Az. 8 C 14.12, juris Rn. 29 ff.) war die Frage, ob das Fortsetzungsfeststellungsinteresse gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO in den Fällen der typischerweise vor der gerichtlichen Prüfung im Hauptsacheverfahren eintretenden Erledigung der Maßnahme einen qualifizierten Grundrechtseingriff voraussetzt, nicht entscheidungserheblich, da es dort bereits an der Voraussetzung eines sich typischerweise kurzfristig erledigenden Eingriffs fehlte. Schon deshalb musste sich der 8. Senat des BVerwG zu dieser Frage nicht festlegen.

Auch das vom OVG nicht erwähnte, die Klage einer Gewerkschaft auf Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Bewilligung von Sonntagsarbeit betreffende Urteil des 8. Senats des BVerwG vom 27.01.2021 (Az. 8 C 3.20, juris) stützt sich nicht auf die Annahme, ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO bestünde jenseits der Fallgruppen der Wiederholungsgefahr, des Rehabilitations- und des Präjudizinteresses bereits bei typischerweise kurzfristiger Erledigung der angegriffenen Maßnahme, ohne dass zugleich ein qualifizierter Grundrechtseingriff vorliegen müsste. Dies hat der 8. Senat auf die an ihn mit Beschluss des erkennenden Senats vom 29.11.2023 gerichtete Anfrage hin klargestellt (BVerwG, Beschluss vom 29.01.2024, Az. 8 AV 1.24, juris). Er hat dabei hervorgehoben, dass das Fehlen von Ausführungen zum qualifizierten Grundrechtseingriff in Randnummer 11 des genannten Urteils nicht als Verzicht auf diese Anforderung zu verstehen sei. Vielmehr ergebe sich aus den Erwägungen zur Grundrechtsbindung der Ausgestaltung des Sonntagsschutzes und den Verweisen auf die einschlägige Rechtsprechung sowie aus den Erwägungen zum drittschützenden Charakter der einfach-rechtlichen, die Arbeitsruhe am Sonntag schützenden Vorschriften, dass der 8. Senat in Fortführung seiner bisherigen Recht-

sprechung zum Sonntagsschutz einen solchen Grundrechtseingriff angenommen habe (BVerwG, Beschluss vom 29.01.2024, Az. 8 AV 1.24, juris Rn. 13 ff.).

Soweit das OVG auch eine Entscheidung des 7. Senats des BVerwG (BVerwG, Beschluss vom 16.01.2017, Az. 7 B 1.16, juris) als weiteren Beleg für die Annahme zitiert, das BVerwG beschränke die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses nicht auf die Fälle gewichtiger Grundrechtseingriffe, wenn sich die kurzfristige Erledigung aus der Eigenart des Verwaltungsakts selbst ergebe, ist dies nicht nachvollziehbar. Denn der 7. Senat musste im Rahmen der Begründung, weshalb die Revision nicht wegen grundsätzlicher Bedeutung zur Klärung der von der Beschwerde aufgeworfenen Frage zuzulassen war, allein die Voraussetzung des Vorliegens einer sich typischerweise kurzfristig erledigenden Maßnahme in den Blick nehmen. Auf das Erfordernis eines gewichtigen Grundrechtseingriffs kam es in dem konkreten Zusammenhang nicht an.

- b) Das OVG hat zu Recht angenommen, dass die für die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses in der hier in Rede stehenden Fallgruppe der typischerweise kurzfristigen Erledigung der Maßnahme bestehende weitere Voraussetzung eines qualifizierten Grundrechtseingriffs nicht erfüllt ist.

Das auf die Innenstadt Dortmunds bezogene Aufenthalts- und Betretungsverbot berührte nicht den Schutzbereich des Grundrechts aus Art. 11 GG auf Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet. Auch lag jedenfalls in Bezug auf den auswärts wohnenden Kläger kein Eingriff in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG vor, wonach die Freiheit der Person unverletzlich ist. Aufenthalts- und Betretungsverbote auf polizeirechtlicher Grundlage, die sich üblicherweise auf einen örtlich eng begrenzten Bereich bei einer auf wenige Stunden oder Tage beschränkten Geltungsdauer beziehen, sind jedenfalls nicht generell als Eingriffe in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG anzusehen. Dementsprechend ist das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit einer solchen Maßnahme nicht auf Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG eingegangen, sondern hat neben dem – nicht berühr-

ten – Grundrecht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG) allein die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG in den Blick genommen (BVerfG, Beschluss vom 25.03.2008, Az. 1 BvR 1548/02, juris Rn. 24 ff.).

Der Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG hat hier mangels einer gesteigerten, dem Schutzgut der übrigen Grundrechte vergleichbaren Relevanz für die Persönlichkeitsentfaltung des Klägers kein solches Gewicht, dass die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) es gebieten würde, die Rechtmäßigkeit des Grundrechtseingriffs gerichtlich klären zu lassen, obwohl dieser tatsächlich nicht mehr fortwirkt. Das räumlich auf Teile des Gebiets der Stadt Dortmund und zeitlich auf eine Dauer von 10 Stunden beschränkte Aufenthalts- und Betretungsverbot beeinträchtigte lediglich die Möglichkeiten zur Gestaltung der Freizeit des auswärts wohnenden Klägers und der Erledigung seiner alltäglichen Geschäfte. Auf subjektive Gesichtspunkte wie etwa den gesteigerten Erlebniswert der in Rede stehenden Fußballbegegnung und ihrer Begleitveranstaltungen gerade für den Kläger kann hierbei nicht abgestellt werden. Damit der sich aus dem Wortlaut des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO und dem systematischen Zusammenhang mit § 42 VwGO ergebende Grundsatz, dass die Verwaltungsgerichte nur ausnahmsweise für die Überprüfung erledigter Verwaltungsakte in Anspruch genommen werden können, nicht unterlaufen wird, ist vielmehr ein objektiver Maßstab anzulegen. Die polizeiliche Maßnahme stand auch nicht in einem durch weitere Grundrechtseingriffe erheblichen Gewichts geprägten Gesamtkontext.

## V.

Ein praktisches Anwendungsbeispiel für diese Grundsatzentscheidung des BVerfG ist der Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) vom 24.07.2024 (Az. 10 ZB 23.1068, noch nicht veröffentlicht) zu einem polizeirechtlichen Platzverweis, bei dem der BayVGH trotz der sich kurzfristig erledigenden Maßnahme auf Grund der Umstände des konkreten Einzelfalles einen tiefgreifenden bzw. schwerwiegenden Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) sowie in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und das Freizügigkeitsrecht (Art. 11 GG) verneint hat. In diesem Fall hatte sich die Ansammlung bereits zerstreut bzw. befand sich in Auflösung und der Platzverweis wurde erst danach erteilt.

Da auch die anderen Fallgruppen für ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse nicht gegeben waren, erachtete der BayVGH die Fortsetzungsfeststellungsklage für unzulässig.

Gez.

Dr. Riedl  
Oberlandesanwalt



Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**

**URTEIL**

BVerwG 6 C 2.22  
5 A 2000/20

Verkündet  
am 24. April 2024

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2024:240424U6C2.22.0

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 24. April 2024  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft,  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Möller und Hahn sowie die Rich-  
terinnen am Bundesverwaltungsgericht Steiner und Dr. Gamp

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Oberverwal-  
tungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom  
7. Dezember 2021 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Der in L. wohnende Kläger begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit eines befristeten Betretungs- und Aufenthaltsverbots für die Dortmunder Innenstadt.
- 2 Mit Bescheid vom 17. April 2019 ordnete das Polizeipräsidium Dortmund anlässlich der am 27. April 2019 um 15.30 Uhr angesetzten Begegnung der ersten Fußballbundesliga zwischen Borussia Dortmund und Schalke 04 ("Revierderby") gegenüber dem Kläger nach vorheriger Anhörung ein Betretungs- und Aufenthaltsverbot für im Einzelnen bezeichnete Bereiche des Gebiets der Stadt Dortmund an. Das Verbot galt für die Zeit von 10.00 Uhr bis 20.00 Uhr am

27. April 2019. Der Verfügung war eine Karte beigelegt, aus der sich der Geltungsbereich im Einzelnen ergab. Für den Fall einer Zuwiderhandlung gegen das Verbot wurde dem Kläger ein Zwangsgeld in Höhe von 500 € angedroht.

- 3 Zur Begründung des auf § 34 Abs. 2 PolG NRW gestützten Betretungs- und Aufenthaltsverbots führte das Polizeipräsidium Dortmund aus, die Spielbegegnung bringe ein hohes Risiko, da das Verhältnis der Anhänger beider Mannschaften zueinander als feindschaftlich eingeschätzt werde. Das Revierderby sei für beide Fanlager von großem Interesse und habe einen hohen emotionalen Stellenwert in der Fanszene. Das Stadion werde mit 81 000 Besuchern ausverkauft sein. Es würden etwa 1 100 Ultras und ultra-nahe Personen der Dortmunder Anhängerschaft erwartet, unter denen sich bis zu 520 Personen der Kategorie B (gewaltbereit) und 110 Personen der Kategorie C (gewaltsuchend) befinden würden. Zudem würden sich im Stadionumfeld oder in nahegelegenen Gastronomiebetrieben möglicherweise bis zu 60 Personen mit bundesweit oder örtlich geltendem Stadionverbot aufhalten. Unter den zu erwartenden 8 000 Schalcker Fans würden sich etwa 600 Ultras und ultranahe Personen befinden, von denen 430 Personen der Kategorie B und 130 Personen der Kategorie C zuzuordnen seien. Aus der Schalcker Fanszene würden im Veranstaltungsbereich oder dessen Umfeld zudem bis zu zehn Personen mit einem Stadionverbot erwartet. Weiter sei davon auszugehen, dass sich mit Schalke 04 sympathisierende Anhänger des 1. FC Nürnberg und des FC Twente Enschede sowie Anhänger der mit der Dortmunder Fanszene befreundeten aufgelösten Kölner Gruppierung "Boyz" einfinden würden. Seit dem Jahr 2013 habe es eine Vielzahl von – im Bescheid näher dargestellten – Vorfällen mit gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen den genannten Fanlagern gegeben.
- 4 Der Kläger sei als "Capo" der gewaltbereiten Fanszene zuzurechnen. Aufgrund seines im Zusammenhang mit Fußballgroßveranstaltungen bisher gezeigten Verhaltens müsse damit gerechnet werden, dass er bewusst und geplant im Rahmen der genannten Begegnung Straftaten begehen bzw. zu ihrer Begehung beitragen werde. Diese Einschätzung beruhe auf – beispielhaft aufgeführten – polizeilichen Erkenntnissen aus den Jahren 2016 und 2017. Unter anderem sei der Kläger am 20. Mai 2017 im Vorfeld des Bundesligaspiels von Borussia Dortmund gegen Werder Bremen an einem Landfriedensbruch beteiligt gewesen

und habe eine Menge von ca. 300 Personen der Dortmunder Ultraszene zum Durchbruch der Polizeikette aufgefordert. Die von ihm wiederholt gegenüber Polizeibeamten begangenen Straftaten nach §§ 185 ff. StGB trügen zu einer zusätzlichen Emotionalisierung kritischer Situationen bei und setzten auf diese Weise gruppendynamische Prozesse in Gang, die für Leib und Leben gefährlich seien. Dass sich der Kläger seit dem 20. Mai 2017 polizeilich unauffällig verhalten habe, rechtfertige keine abweichende Beurteilung. Nach polizeilicher Erfahrung seien Wohlverhaltensphasen oft nicht von langer Dauer. Der dargestellte Vorfall belege, dass der Kläger, auch wenn er sich vordergründig rechtstreu verhalte, gleichwohl Straftaten begehe. Zudem sei die Begegnung zwischen Borussia Dortmund und Schalke 04 emotional besonders aufgeladen. Von Personen, die wie der Kläger als "Capo" der Führungsebene einer Ultragruppierung in Erscheinung träten, gehe ein besonders hohes Gefahrenpotenzial aus, da sie große Menschengruppen bewegen könnten.

- 5 Das Aufenthaltsverbot sei verhältnismäßig. Erfahrungen aus zurückliegenden Einsätzen hätten gezeigt, dass ein nur kurzfristig wirkender Platzverweis kein gleich wirksames Mittel zur Bekämpfung von Straftaten der Problemfanszene im Rahmen von Fußballbegegnungen sei. Die Dauer des Betretungsverbots umfasse den Zeitraum, in dem sich Fans vor und nach dem Spiel im Stadionumfeld sowie im Innenstadtbereich aufhielten.
- 6 Mit der am 16. Mai 2019 erhobenen Klage begehrt der Kläger die Feststellung, dass das mit Bescheid des Polizeipräsidiums Dortmund vom 17. April 2019 gegen ihn ausgesprochene Betretungs- und Aufenthaltsverbot rechtswidrig gewesen ist.
- 7 Das Verwaltungsgericht hat die Klage als unzulässig abgewiesen. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung des Klägers mit der Begründung zurückgewiesen, der Kläger habe kein berechtigtes Interesse analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des bereits vor Klageerhebung erledigten Verwaltungsakts. Eine hinreichende Wiederholungsgefahr sei nicht erkennbar. Der Kläger habe selbst vorgetragen, sich aufgrund der Geburt seines Kindes im November 2018 aus seiner Funktion als "Capo" zurückgezogen zu haben. Zudem habe der Beklagte im erstinstanzlichen Verfahren erklärt, er werde

mit Blick auf die Wohlverhaltensperiode des Klägers allein aufgrund vergangener Vorfälle keine weiteren vergleichbaren Maßnahmen gegen diesen ergreifen. Daher erscheine der erneute Ausspruch eines Aufenthalts- und Betretungsverbots bei im wesentlichen vergleichbarem Sachverhalt als nicht wahrscheinlich.

- 8 Aus dem Vortrag des Klägers ergebe sich auch kein rechtlich erhebliches Rehabilitationsinteresse. Ein polizeilicher Platzverweis bzw. ein Aufenthaltsverbot hätten als solche nicht generell eine stigmatisierende Wirkung. Das Polizeirecht sehe die Möglichkeit, eine Person zur Abwehr einer Gefahr von einem Ort zu verweisen, auch dann vor, wenn von der Person selbst keine direkte Gefahr ausgehe. Es seien weder eine Vorwerfbarkeit noch ein aktives Handeln erforderlich, sondern nur die objektiv zurechenbare Verursachung. Die stigmatisierende Wirkung ergebe sich im Übrigen auch nicht aus dem Inhalt des Verwaltungsakts oder den Umständen seines Erlasses. Der Vorwurf eines bestimmten Verhaltens habe in aller Regel keine Außenwirkung, wenn er – wie hier – lediglich in dem Bescheid enthalten sei, der dem Betroffenen selbst zugehe. Gebe ein Betroffener die Information über eine polizeiliche Maßnahme selbstinitiiert an Dritte weiter, könne hieraus regelmäßig kein Fortsetzungsfeststellungsinteresse folgen.
- 9 Der Kläger habe auch kein Fortsetzungsfeststellungsinteresse wegen einer sich regelmäßig zeitnah erledigenden Maßnahme. Ein solches, durch Art. 19 Abs. 4 GG geschütztes Feststellungsinteresse werde insbesondere in Fällen angenommen, in denen sich ein gewichtiger Grundrechtseingriff durch den angegriffenen Hoheitsakt nach dem typischen Verfahrensablauf auf eine Zeitspanne beschränke, in der der Betroffene die gerichtliche Entscheidung in der von der Prozessordnung eröffneten (Hauptsache-)Instanz nicht erlangen könne. Ein entsprechend gewichtiger Grundrechtseingriff liege hier nicht vor. Das auf wenige Stunden begrenzte Aufenthalts- und Betretungsverbot begründe keinen Eingriff in das Grundrecht auf Freizügigkeit des Klägers. Das Aufsuchen eines Ortes, um sich dort zur Freizeitgestaltung bzw. zu alltäglichen Verrichtungen aufzuhalten und danach an seinen Wohnsitz zurückzukehren, sei von Art. 11 Abs. 1 GG nicht umfasst. Der in L. wohnhafte Kläger habe weder im Verwaltungs- noch im Klageverfahren vorgetragen, dass er vorgehabt habe, das Spiel selbst im Stadion zu verfolgen oder sich sonst in dem fraglichen Bereich aufzu-

halten. Unabhängig davon sei er lediglich zeitlich begrenzt in seiner Freizeitgestaltung eingeschränkt gewesen. Dass dem Kläger subjektiv der Besuch des Fußballstadions anlässlich des "Revierderbys" besonders wichtig erschienen sein möge, könne hieran nichts ändern. Das zeitlich auf wenige Stunden befristete und räumlich auf einen innerstädtischen Bereich Dortmunds beschränkte Aufenthalts- und Betretungsverbot habe auch im Übrigen keine Beschränkung der zeitlich-räumlichen Bewegungsfreiheit des Klägers und damit einen Eingriff in Art. 11 Abs. 1 GG bedeutet. Der danach allein in Rede stehende Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG sei nicht als hinreichend gewichtig in dem genannten Sinne zu qualifizieren. Zwar könne es Fälle geben, in denen auch einem Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit entsprechendes Gewicht zukomme. Anhaltspunkte dafür lägen hier jedoch angesichts der zeitlichen und räumlichen Ausdehnung des Verbots nicht vor.

- 10 Soweit das Bundesverwaltungsgericht in seiner neueren Rechtsprechung die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses nicht auf die vorgenannten Fälle gewichtiger Grundrechtseingriffe beschränke, sondern der Auffassung sei, die Garantie effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG verlange, dass der Betroffene jeden Eingriff in eine Rechtsposition in einem gerichtlichen Hauptsacheverfahren überprüfen lassen könne, wenn sich die kurzfristige Erledigung aus der Eigenart des Verwaltungsakts selbst ergebe, sei dem jedenfalls in dieser Allgemeinheit nicht zu folgen. Eine Ausweitung dieser Fallgruppe des besonderen Rechtsschutzinteresses im Anwendungsbereich des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO auf nicht als schwerwiegend in dem vorgenannten Sinne anzusehende Eingriffe sei mit dessen prozessualer Funktion, eine Fortsetzungsfeststellungsklage nur in bestimmten Fällen zuzulassen, nicht vereinbar. Sie sei auch nicht notwendig, um Rechtsschutzlücken zu schließen. Zwar erledigten sich bestimmte Maßnahmen wie der polizeiliche Platzverweis regelmäßig vor Ergehen einer gerichtlichen Hauptsacheentscheidung; dass hiermit systemische Rechtsschutzlücken einhergingen, sei angesichts der umfänglichen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung indes nicht erkennbar.
- 11 Ein Präjudizinteresse im Hinblick auf einen zu erwartenden Amtshaftungs- oder Entschädigungsprozess habe der Kläger nicht geltend gemacht. Im Übrigen

habe sich der Verwaltungsakt, auf den sich die Feststellung beziehen sollte, bereits vor Klageerhebung erledigt.

- 12 Mit der vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision begehrt der Kläger die Aufhebung des Berufungsurteils und die Zurückverweisung der Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung. Er macht geltend, für die Frage nach dem berechtigten Interesse im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO könne es nicht auf die Intensität des Eingriffs ankommen, sondern nur darauf, ob Rechtsschutz regelmäßig in der Hauptsache erlangt werden könne. Art. 19 Abs. 4 GG gewährleiste nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen lückenlosen, tatsächlich wirksamen und möglichst wirkungsvollen Rechtsschutz. § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO sei deshalb dahingehend verfassungskonform auszulegen, dass ein berechtigtes Interesse i. S. d. § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO immer dann bestehe, wenn aufgrund der zeitnahen Erledigung des Verwaltungsakts eine Entscheidung in der Hauptsache nicht herbeigeführt werden könnte. Ein "Bagatellvorbehalt" beim Zugang zur gerichtlichen Überprüfung eines bereits erledigten Eingriffs stünde auch mit der aus Art. 47 GRC hergeleiteten Rechtsschutzgewährleistung nicht in Einklang. Zu berücksichtigen sei auch, dass Aufenthalts- und Betretungsverbote im Zusammenhang mit Fußballspielen häufig auf unzutreffender oder vager Grundlage ergingen.
- 13 Der Beklagte verteidigt das angegriffene Urteil und beantragt die Zurückweisung der Revision.
- 14 Nach Durchführung einer mündlichen Verhandlung hat der erkennende Senat mit Beschluss vom 29. November 2023 bei dem 8. Revisionsssenat angefragt, ob dieser an seiner in dem Urteil vom 27. Januar 2021 - 8 C 3.20 - (BVerwGE 171, 242 Rn. 11) zum Ausdruck kommenden Auffassung festhalte, dass die Sachurteilsvoraussetzung des berechtigten Interesses an der Feststellung im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO jenseits der anerkannten Fallgruppen der Wiederholungsgefahr, des Rehabilitationsinteresses sowie der Absicht zum Führen eines Schadensersatzprozesses auch dann erfüllt sei, wenn sich die angegriffene Maßnahme typischerweise so kurzfristig erledige, dass sie ohne die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses regelmäßig keiner Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren zugeführt werden könne, ohne dass es sich bei der

erledigten Maßnahme um einen qualifizierten Grundrechtseingriff handeln müsse. Der 8. Senat hat mit Beschluss vom 29. Januar 2024 - 8 AV 1.24 - (juris) geantwortet, das Urteil vom 27. Januar 2021 stütze sich nicht auf die Annahme, ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO bestünde jenseits der Fallgruppen der Wiederholungsgefahr, des Rehabilitations- und des Präjudizinteresses bereits bei typischerweise kurzfristiger Erledigung der angegriffenen Maßnahme, ohne dass zugleich ein qualifizierter Grundrechtseingriff vorliegen müsste.

## II

- 15 Die Revision des Klägers ist unbegründet und daher zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Das Oberverwaltungsgericht hat die Fortsetzungsfeststellungsklage zutreffend als unzulässig erachtet, weil der Kläger kein berechtigtes Interesse analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des bereits vor Klageerhebung erledigten Verwaltungsakts hat.
- 16 Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann das berechnete Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit eines erledigten Verwaltungsakts, das nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Fortsetzungsfeststellungsklage ist, rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Natur sein. Es ist typischerweise in den anerkannten Fallgruppen der Wiederholungsgefahr, des Rehabilitationsinteresses sowie der Absicht zum Führen eines Schadensersatzprozesses gegeben (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. März 2017 - 6 C 1.16 - BVerwGE 158, 301 Rn. 29 m. w. N.; Beschluss vom 14. Dezember 2018 - 6 B 133.18 - Buchholz 442.066 § 47 TKG Nr. 5 Rn. 10). Daneben kann das Fortsetzungsfeststellungsinteresse in bestimmten Fällen sich kurzfristig erledigender Maßnahme vorliegen. Die Sachurteilsvoraussetzung des berechtigten Interesses ist hier indes unter keinem der genannten Gesichtspunkte erfüllt.
- 17 1. Es besteht keine Wiederholungsgefahr. Für deren Annahme ist nicht nur die konkrete Gefahr erforderlich, dass künftig ein vergleichbarer Verwaltungsakt erlassen wird. Darüber hinaus müssen die für die Beurteilung maßgeblichen

rechtlichen und tatsächlichen Umstände im Wesentlichen unverändert geblieben sein (BVerwG, Urteile vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 - BVerwGE 146, 303 Rn. 21 und vom 26. April 2023 - 6 C 8.21 - NVwZ 2023, 1167 Rn. 20 m. w. N.). An beiden Voraussetzungen fehlt es hier. Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts hat der Kläger selbst vorgetragen, sich aufgrund der Geburt seines Kindes im November 2018 aus seiner Funktion als "Capo" zurückgezogen zu haben. Zudem hat der Beklagte erklärt, er werde mit Blick auf die Wohlverhaltensperiode des Klägers allein aufgrund vergangener Vorfälle keine weiteren vergleichbaren Maßnahmen gegen diesen ergreifen.

- 18 2. Aus dem Vortrag des Klägers folgt kein rechtlich erhebliches Rehabilitationsinteresse. Da das Ordnungsrecht für die Störereigenschaft kein Verschulden, sondern nur die objektive Verursachung voraussetzt, hat ein polizeiliches Aufenthaltverbot nicht schon generell eine stigmatisierende Wirkung. Unabhängig davon, ob sich ausnahmsweise aus der Begründung des konkreten Bescheids eine Stigmatisierung des Klägers ergeben könnte, die geeignet sein könnte, sein Ansehen in der Öffentlichkeit oder in seinem sozialen Umfeld herabzusetzen, fehlt es jedenfalls an der ebenfalls erforderlichen Außenwirkung (vgl. zu dieser Voraussetzung BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 - BVerwGE 146, 303 Rn. 25; Beschluss vom 14. Dezember 2018 - 6 B 133.18 - Buchholz 442.066 § 47 TKG Nr. 5 Rn. 13). Anhaltspunkte dafür, dass die Behörde den ausschließlich an die Verfahrensbevollmächtigten des Klägers adressierten Bescheid Dritten zugänglich gemacht oder dessen Inhalt in sonstiger Weise in der Öffentlichkeit oder in dem sozialen Umfeld des Klägers verbreitet haben könnte, sind nicht erkennbar. An einer relevanten Außenwirkung der Stigmatisierung würde es auch dann fehlen, wenn der Kläger selbst den Bescheid an Dritte weitergegeben hätte, ohne dass hierfür, etwa aus Gründen der Rechtsverteidigung, ein legitimer Anlass bestand. Wie das Oberverwaltungsgericht zu Recht ausgeführt hat, wäre es anderenfalls möglich, ein Rehabilitationsinteresse durch eigenes Verhalten zu schaffen.
- 19 3. Ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse lässt sich im vorliegenden Fall schon deshalb nicht mit der Präjudizwirkung der beantragten Feststellung für einen angestrebten Staatshaftungsprozess begründen (vgl. hierzu BVerwG, Urteile

vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 - BVerwGE 146, 303 Rn. 44 und vom 17. November 2016 - 2 C 27.15 - BVerwGE 156, 272 Rn. 15), weil der Kläger ein solches nicht geltend gemacht hat.

- 20 4. Ein berechtigtes Feststellungsinteresse lässt sich schließlich auch nicht auf den Gesichtspunkt der kurzfristigen Erledigung des umstrittenen Aufenthalts- und Betretungsverbots stützen.
- 21 Diese weitere Fallgruppe ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG in Entsprechung zu den Kriterien anerkannt, die das Bundesverfassungsgericht zuerst in Fällen der Erledigung eines mit der Verfassungsbeschwerde verfolgten Begehrens zugrundegelegt hat (vgl. hierzu etwa BVerfG, Beschluss vom 30. November 1989 - 2 BvR 3/88 - BVerfGE 81, 138 <140 f.>). Sie betrifft solche Verwaltungsakte, die sich typischerweise so kurzfristig erledigen, dass sie ohne die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses regelmäßig keiner Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren zugeführt werden könnten. Maßgebend ist dabei, dass sich die kurzfristige, eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ausschließende Erledigung aus der Eigenart des Verwaltungsakts selbst ergibt (vgl. BVerwG, Urteile vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 - BVerwGE 146, 303 Rn. 32, vom 12. November 2020 - 2 C 5.19 - BVerwGE 170, 319 Rn. 15, vom 2. Februar 2023 - 3 C 14.21 - BVerwGE 177, 369 Rn. 14 f. und vom 16. Februar 2023 - 1 C 19.21 - BVerwGE 178, 8 Rn. 17; Beschlüsse vom 16. Januar 2017 - 7 B 1.16 - Buchholz 406.25 § 16 BImSchG Nr. 3 Rn. 25 und vom 4. Dezember 2018 - 6 B 56.18 - DVBl. 2019, 711 Rn. 12). Dies ist hier der Fall, weil der Zeitraum, für den sich das mit Bescheid vom 17. April 2019 für den 27. April 2019 erlassene Betretungs- und Aufenthaltsverbot Geltung beimaß, offensichtlich zu kurz war, um verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in der Hauptsache zu erlangen. Die vom Beklagten in der Revisionserwiderung erwähnte Möglichkeit eines vorläufigen Rechtsschutzes reicht nicht aus. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist geklärt, dass Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nach Maßgabe der Sachentscheidungs Voraussetzungen einen Anspruch auf Rechtsschutz in der Hauptsache und nicht nur auf Rechtsschutz in einem Eilverfahren gewährt (BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 - 1 BvR 461/03 - BVerfGE 110, 77 <86>).

- 22 Bei der Feststellung, dass sich die angegriffene Maßnahme typischerweise so kurzfristig erledigt, dass sie regelmäßig keiner Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren zugeführt werden kann, handelt es sich jedoch nicht um eine hinreichende, sondern nur um eine notwendige Voraussetzung für die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses im Sinne dieser Fallgruppe. Neben dem Erfordernis einer typischerweise kurzfristigen Erledigung der Maßnahme muss darüber hinaus die weitere Voraussetzung eines qualifizierten (tiefgreifenden, gewichtigen bzw. schwerwiegenden) Grundrechtseingriffs erfüllt sein (a). Diese weitere Voraussetzung für die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses liegt im Fall des Klägers nicht vor (b).
- 23 a) Das nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO erforderliche berechtigte Interesse an der Feststellung ist in der Fallgruppe sich kurzfristig erledigender Verwaltungsakte nur gegeben, wenn der Verwaltungsakt – den Vortrag des Klägers als richtig unterstellt – zu einem qualifizierten Grundrechtseingriff geführt hat. Die dahingehende Auslegung des Verwaltungsprozessrechts (aa) wird weder durch verfassungsrechtliche (bb) oder europarechtliche Vorgaben (cc) noch durch praktische Schwierigkeiten bei der Abgrenzung (dd) in Frage gestellt und steht – entgegen der Annahme des Oberverwaltungsgerichts – auch nicht in Widerspruch zu der Rechtsprechung anderer Senate des Bundesverwaltungsgerichts (ee).
- 24 aa) Aus dem Wortlaut des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO und dem systematischen Zusammenhang mit § 42 VwGO ergibt sich, dass die Verwaltungsgerichte nur ausnahmsweise für die Überprüfung erledigter Verwaltungsakte in Anspruch genommen werden können (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 - BVerwGE 146, 303 Rn. 30). Dies spricht dagegen, das Erfordernis einer typischerweise kurzfristigen Erledigung der Maßnahme als hinreichende und nicht nur als notwendige Voraussetzung für das Fortsetzungsfeststellungsinteresse anzusehen. Der Verzicht auf die Voraussetzung eines qualifizierten Grundrechtseingriffs hätte in Regelungsbereichen, die – wie insbesondere im Polizeirecht – durch Maßnahmen mit typischerweise nur kurzer Geltungsdauer geprägt werden, im Ergebnis zur Folge, dass die in § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO geregelte Sachurteilsvoraussetzung des berechtigten Interesses auch dann erfüllt wäre, wenn sich das mit der Fortsetzungsfeststellungsklage verfolgte Anliegen

in der bloßen Klärung der Rechtmäßigkeit des erledigten Verwaltungsakts erschöpft. Da jeder belastende Verwaltungsakt zumindest in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG eingreift, würde das prozessuale Erfordernis eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses insoweit praktisch leerlaufen (vgl. VGH München, Beschluss vom 13. März 2017 - 10 ZB 16.965 - NJW 2017, 2779 Rn. 10; OVG Schleswig, Urteil vom 25. Januar 2018 - 4 LB 36/17 - juris Rn. 32).

- 25 Die bei einem Verzicht auf die Voraussetzung eines qualifizierten Grundrechtseingriffs eintretende Folge, dass im Bereich polizeilicher oder sonstiger Maßnahmen, die sich typischerweise kurzfristig erledigen, regelmäßig bereits die Geltendmachung eines einfachen Klärungsinteresses als Sachurteilsvoraussetzung ausreichte, entspräche auch nicht der in § 42 Abs. 2 und § 113 VwGO zum Ausdruck kommenden Ausrichtung des deutschen Verwaltungsprozesses auf den Individualrechtsschutz, der grundsätzlich nicht der objektiven Verwaltungskontrolle, sondern der Durchsetzung materieller subjektiv-öffentlicher Rechte dient (vgl. hierzu Rennert, DVBl. 2017, 69 <70>; Wahl, in: Schoch/Schneider, VwGO, Stand März 2023, Vorb. zu § 42 Abs. 2 Rn. 11 ff.; Wahl, in: Schoch/Schneider, VwGO, Stand März 2023, § 42 Abs. 2 Rn. 6; Schübel-Pfister, in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 113 Rn. 1).
- 26 Dass die kurzfristige Erledigung der Maßnahme lediglich als notwendige und nicht auch als hinreichende Voraussetzung für das Fortsetzungsfeststellungsinteresse anzusehen ist, wird schließlich durch § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO bestätigt, demzufolge nach Erledigung der Hauptsache grundsätzlich nur noch nach billigem Ermessen über die Kosten zu entscheiden ist. Damit wollte der Gesetzgeber die Regelung des § 91a ZPO übernehmen, weil diese "eine erhebliche Arbeitseinsparung bei den Gerichten" bewirke (BT-Drs. 3/55 S. 47 zu § 158 des VwGO-Entwurfs). Der praktische Anwendungsbereich der Vorschrift und damit der angestrebte Entlastungseffekt wäre jedoch deutlich eingeschränkt, wenn bei allen Maßnahmen, die sich typischerweise kurzfristig erledigen, regelmäßig schon das Interesse an der Klärung der Rechtmäßigkeit zur Fortsetzung des Prozesses mit abschließendem Sachurteil führen würde (vgl. Unterreitmeier, NVwZ 2015, 25 <28>).

- 27 bb) Das auf eine systematische und teleologische Auslegung des Verwaltungsprozessrechts gestützte Normverständnis, demzufolge das durch § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO geforderte berechnigte Interesse an der Feststellung in den Fällen einer typischerweise kurzfristigen Erledigung der Maßnahme außerdem die Geltendmachung eines qualifizierten Grundrechtseingriffs voraussetzt, sofern nicht zugleich die Kriterien einer der in der Rechtsprechung etablierten Fallgruppen erfüllt sind, steht nicht in Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben.
- 28 Prüfungsmaßstab ist Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, wonach jemandem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg offensteht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthält diese Norm ein Grundrecht auf wirksamen und möglichst lückenlosen richterlichen Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt. Die in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG verbürgte Effektivität des Rechtsschutzes wird in erster Linie von den Prozessordnungen gewährleistet. Sie treffen Vorkehrungen dafür, dass der Einzelne seine Rechte auch tatsächlich wirksam durchsetzen kann und die Folgen staatlicher Eingriffe im Regelfall nicht ohne die Möglichkeit fachgerichtlicher Prüfung zu tragen hat. Die Zulässigkeit eines Rechtsschutzbegehrens ist allerdings vom Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses bei der Verfolgung eines subjektiven Rechts abhängig. Damit der Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nicht unzumutbar beschränkt wird, dürfen aber an ein solches Rechtsschutzbedürfnis keine aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigenden Anforderungen gestellt werden (BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 - 1 BvR 461/03 - BVerfGE 110, 77 <85> m. w. N.).
- 29 Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG garantiert den Rechtsweg nicht nur bei aktuell anhaltenden Rechtsverletzungen, sondern grundsätzlich auch bei solchen, die in der Vergangenheit erfolgt sind, allerdings unter dem Vorbehalt eines darauf bezogenen Rechtsschutzbedürfnisses. Mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes ist es grundsätzlich vereinbar, wenn die Fachgerichte ein Rechtsschutzinteresse nur so lange als gegeben ansehen, wie ein gerichtliches Verfahren dazu dienen kann, eine gegenwärtige Beschwerde auszuräumen, einer Wiederholungsgefahr zu begegnen oder eine fortwirkende Beeinträchtigung durch einen an sich beendeten Eingriff zu beseitigen (BVerfG, Beschlüsse vom 30. April 1997 - 2 BvR 817/90,

728/92, 802, 1065/95 - BVerfGE 96, 27 <39 f.> und vom 3. März 2004 - 1 BvR 461/03 - BVerfGE 110, 77 <85 f.> m. w. N.). 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 (BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 - 1 BvR 461/03 - BVerfGE 110, 77 <85 f.> m. w. N.). Hingegen gewährleistet Art. 19 Abs. 4 GG nicht, dass die Gerichte generell auch dann noch weiter in Anspruch genommen werden können, um Auskunft über die Rechtslage zu erhalten, wenn damit aktuell nichts mehr bewirkt werden kann. Dies dient auch der Entlastung der Gerichte, die damit Rechtsschutz insgesamt für alle Rechtsschutzsuchenden schneller und effektiver gewähren können (BVerfG, Beschluss vom 5. Dezember 2001 - 2 BvR 527/99, 1337, 1777/00 - BVerfGE 104, 220 <232>). Ebenso wie das einfachrechtliche Verwaltungsprozessrecht garantiert auch das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz dem Bürger keine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle der Verwaltung, sondern trifft eine Systementscheidung für den Individualrechtsschutz (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 10. Juni 2009 - 1 BvR 198/08 - NVwZ 2009, 1426 <1427>).

- 30 Das Bundesverfassungsgericht sieht es mithin nicht als durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG geboten an, dass bei allen Maßnahmen, die in tatsächlicher Hinsicht überholt sind, die Möglichkeit einer gerichtlichen Klärung eröffnet wird, 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. Vielmehr setzt das von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO geforderte berechtigte Interesse weiter voraus, dass die angegriffene Maßnahme zu einem gewichtigen Grundrechtseingriff führt (BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 - 1 BvR 461/03 - BVerfGE 110, 77 <86>; Kammerbeschluss vom 6. Juli 2016 - 1 BvR 1705/15 - NJW 2017, 545 Rn. 11).

- 31 cc) Auch europarechtliche Vorgaben verlangen nicht, dass das nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO als Sachurteilsvoraussetzung geforderte Fortsetzungsfeststellungsinteresse in allen Fällen einer typischerweise kurzfristigen Erledigung der angegriffenen Maßnahme unabhängig von dem Vorliegen eines qualifizierten Grundrechtseingriffs bejaht werden müsste. Der unionsrechtliche Grundsatz eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes im Sinne des Art. 47 GRC findet in dem vorliegenden Fall eines auf landespolizeirechtlicher Grundlage ergangenen Aufenthalts- und Betretungsverbots mangels eines Bezugspunkts zum Unionsrecht schon keine Anwendung. Unabhängig davon hindert dieser Grundsatz den mitgliedstaatlichen Gesetzgeber nicht, für die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs ein qualifiziertes Interesse des Klägers zu fordern, und begründet insbesondere auch keine Verpflichtung, eine Fortsetzung der gerichtlichen Kontrolle nach Erledigung des Eingriffs unabhängig von einem rechtlichen, ideellen oder wirtschaftlichen Nutzen für den Kläger allein unter dem Gesichtspunkt eines abstrakten Rechtsklärungsinteresses vorzusehen (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 - BVerwGE 146, 303 Rn. 38, 41 f.). Dies ist im Sinne der "acte-claire-Doktrin" (vgl. hierzu allgemein: EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - C-283/81 [ECLI:EU:C:1982:335], CILFIT - juris Rn. 16) derart offenkundig, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt und die vom Kläger angeregte Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 Abs. 3 AEUV nicht in Betracht kommt. Weitergehende Anforderungen ergeben sich auch nicht aus Art. 6 Abs. 1 Satz 1 oder Art. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Soweit der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte davon ausgeht, dass die Ablehnung der innerstaatlichen Gerichte, in der Sache über die Rüge einer Konventionsverletzung bei erledigten Maßnahmen zu entscheiden, Art. 13 EMRK verletzen kann, beschränkt sich diese Rechtsprechung auf besonders schwerwiegende Eingriffe wie beispielsweise Diskriminierungen im Rahmen von Identitätskontrollen aufgrund ethnischer Merkmale ("Racial Profiling", vgl. EGMR, Entscheidung vom 18. Oktober 2022 - 215/19, Basu/Deutschland -).
- 32 dd) Für einen Verzicht auf die Voraussetzung des qualifizierten Grundrechtseingriffs – neben der typischerweise vor der gerichtlichen Prüfung im Hauptsacheverfahren eintretenden Erledigung – spricht schließlich nicht, dass verallgemei-

nerungsfähige Kriterien, anhand derer geprüft werden kann, ob diese Voraussetzung erfüllt ist, nicht auf der Hand liegen. Als grobe, nicht abschließende Orientierungshilfe lassen sich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einige Leitlinien für die im jeweiligen Einzelfall erforderliche Abgrenzung entnehmen.

33 Danach muss ein Rechtsschutzbegehren zur nachträglichen gerichtlichen Überprüfung jedenfalls immer dann zulässig sein, wenn eine Verletzung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) in Frage steht (vgl. BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 27. Februar 2002 - 2 BvR 553/01 - NJW 2002, 2699 <2700>, vom 13. März 2002 - 2 BvR 261/01 - NJW 2002, 2700 <2701>, vom 8. April 2004 - 2 BvR 1811/03 - NStZ-RR 2004, 252 <253>, vom 23. November 2005 - 2 BvR 1514/03 - juris Rn. 13 und vom 15. Juli 2010 - 2 BvR 1023/08 - NJW 2011, 137 Rn. 30). Als schwerwiegend sind darüber hinaus solche Grundrechtseingriffe anzusehen, die das Grundgesetz selbst – wie in den Fällen der Art. 13 Abs. 2 und Art. 104 Abs. 2 und 3 GG – unter Richtervorbehalt gestellt hat (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 30. April 1997 - 2 BvR 817/90, 728/92, 802, 1065/95 - BVerfGE 96, 27 <40> und vom 5. Dezember 2001 - 2 BvR 527/99, 1337, 1777/00 - BVerfGE 104, 220 <233>; Kammerbeschluss vom 5. Juli 2013 - 2 BvR 370/13 - juris Rn. 19). Auch dem von der Telekommunikationsüberwachung – als erheblicher Eingriff in die durch Art. 10 GG geschützte Rechtsposition – Betroffenen muss eine nachträgliche Kontrolle des bereits beendeten und nach der Strafprozessordnung unter einem gesetzlichen Richtervorbehalt stehenden Eingriffs möglich sein (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 14. Dezember 2004 - 2 BvR 1451/04 - NJW 2005, 1855 <1856>). Ebenso muss die Möglichkeit der nachträglichen Kontrolle eines bereits beendeten Eingriffs bestehen, wenn der Betroffene ein am Maßstab einfachen Rechts so eklatant fehlerhaftes Vorgehen eines Hoheitsträgers geltend machen kann, dass objektive Willkür (Art. 3 Abs. 1 GG) naheliegt (BVerfG, Kammerbeschluss vom 8. April 2004 - 2 BvR 1811/03 - NStZ-RR 2004, 252 <253>).

34 Hinsichtlich anderer Grundrechte ist bei der Beurteilung der Eingriffsintensität nach der Art des Eingriffs zu differenzieren. Im Rahmen der Einzelfallwürdigung ist – der Ermittlung des durch Art. 19 Abs. 2 GG garantierten Wesensgehalts des jeweiligen Grundrechts vergleichbar – zum einen dessen besondere

Bedeutung im Gesamtsystem der Grundrechte zu berücksichtigen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 1970 - 2 BvL 17/67 - BVerfGE 30, 47 <53>) und zum anderen zu bewerten, inwieweit die fragliche Maßnahme die Möglichkeit individueller Selbstbestimmung in dem durch das Grundrecht erfassten Lebensbereich beschränkt (vgl. Huber, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 150 ff.). So hat das Bundesverfassungsgericht beispielsweise entschieden, dass nicht jeder Eingriff in die Versammlungsfreiheit ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse begründet (BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 - 1 BvR 461/03 - BVerfGE 110, 77 <89>; Kammerbeschluss vom 8. Februar 2011 - 1 BvR 1946/06 - NVwZ-RR 2011, 405 Rn. 22). Vielmehr ist danach zu unterscheiden, ob die Versammlung aufgrund einer im Eilrechtsschutzverfahren wiederhergestellten aufschiebenden Wirkung des eingelegten Rechtsbehelfs im Wesentlichen wie geplant stattfinden konnte oder nicht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 - 1 BvR 461/03 - BVerfGE 110, 77 <89 f.>).

- 35 Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) sind – wie das Oberverwaltungsgericht zutreffend ausführt – nur ausnahmsweise als so gewichtig anzusehen, dass sie in dem Fall ihrer Erledigung die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses rechtfertigen. Denn nach den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Grundsätzen gewährleistet Art. 2 Abs. 1 GG die allgemeine Handlungsfreiheit im umfassenden Sinne. Geschützt ist damit nicht nur ein begrenzter Bereich der Persönlichkeitsentfaltung, sondern jede Form menschlichen Handelns ohne Rücksicht darauf, welches Gewicht der Betätigung für die Persönlichkeitsentfaltung zukommt (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Juni 1989 - 1 BvR 921/85 - BVerfGE 80, 137 <152>). Dieser weit gefasste Schutzbereich erfordert jedoch im vorliegenden Zusammenhang eine sachgerechte Eingrenzung, da anderenfalls das Kriterium des berechtigten Interesses in § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO – wie bereits ausgeführt – weitgehend leerlaufen würde und jedenfalls in bestimmten Regelungsbereichen wie dem Polizeirecht ein dem gesetzgeberischen Konzept des Individualrechtsschutzes widersprechender Anspruch auf objektive Rechtskontrolle entstünde. Ein das Fortsetzungsfeststellungsinteresse bei folgenlos erledigten Maßnahmen rechtfertigender qualifizierter Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG setzt deshalb typischerweise voraus, dass das individuelle Verhalten, welches mangels spezieller Grundrechtsgarantien nur dem Schutz des Art. 2

Abs. 1 GG unterfällt, eine gesteigerte, dem Schutzgut der übrigen Grundrechte vergleichbare Relevanz für die Persönlichkeitsentfaltung besitzt (vgl. zu dieser Erwägung die Abweichende Meinung des Richters Grimm zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Juni 1989 - 1 BvR 921/85 - BVerfGE 80, 137 <164 f.>). Von Bedeutung kann in diesem Zusammenhang insbesondere auch der Kontext der Maßnahme sein, etwa wenn dieser durch weitere Grundrechtseingriffe erheblichen Gewichts geprägt ist (vgl. zu derartigen Konstellationen: BVerwG, Urteil vom 27. März 2024 - 6 C 1.22 - juris Rn. 23, sowie – bezogen auf § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO – Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 2.21 - BVerwGE 177, 92 Rn. 10). Keine Relevanz für das Gewicht des Eingriffs hat hingegen etwa die Zahl der Fälle, in denen sich dieser aktualisiert (BVerwG, Urteil vom 12. November 2020 - 2 C 5.19 - BVerwGE 170, 319 Rn. 18).

- 36 ee) Dass das nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO erforderliche berechtigte Interesse an der Feststellung in der Konstellation der sich typischerweise kurzfristig erledigenden Maßnahmen nur bei qualifizierten Grundrechtseingriffen besteht, entspricht entgegen der Einschätzung des Oberverwaltungsgerichts der Rechtsprechung sämtlicher Senate des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. z. B. BVerwG, Urteile vom 12. November 2020 - 2 C 5.19 - BVerwGE 170, 319 Rn. 15 und vom 2. Februar 2023 - 3 C 14.21 - NJW 2023, 2658 Rn. 15). Insbesondere besteht keine Abweichung von der Rechtsprechung des 8. Revisionssenats.
- 37 In der vom Oberverwaltungsgericht zitierten, die Untersagung der Vermittlung von Sportwetten betreffenden Entscheidung (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 - BVerwGE 146, 303 Rn. 29 ff.) war die Frage, ob das Fortsetzungsinteresse gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO in den Fällen der typischerweise vor der gerichtlichen Prüfung im Hauptsacheverfahren eintretenden Erledigung der Maßnahme einen qualifizierten Grundrechtseingriff voraussetzt, nicht entscheidungserheblich, da es dort bereits an der Voraussetzung eines sich typischerweise kurzfristig erledigenden Eingriffs fehlte. Schon deshalb musste sich der 8. Revisionssenat zu dieser Frage nicht festlegen.
- 38 Auch das vom Oberverwaltungsgericht nicht erwähnte, die Klage einer Gewerkschaft auf Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Bewilligung von Sonntagsarbeit betreffende Urteil des 8. Revisionssenats vom 27. Januar 2021 - 8 C 3.20 -

(BVerwGE 171, 242) stützt sich nicht auf die Annahme, ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO bestünde jenseits der Fallgruppen der Wiederholungsgefahr, des Rehabilitations- und des Präjudizinteresses bereits bei typischerweise kurzfristiger Erledigung der angegriffenen Maßnahme, ohne dass zugleich ein qualifizierter Grundrechtseingriff vorliegen müsste. Dies hat der 8. Senat auf die an ihn mit Beschluss des erkennenden Senats vom 29. November 2023 gerichtete Anfrage hin klargestellt (BVerwG, Beschluss vom 29. Januar 2024 - 8 AV 1.24 - juris). Er hat dabei hervorgehoben, dass das Fehlen von Ausführungen zum qualifizierten Grundrechtseingriff in Randnummer 11 des genannten Urteils nicht als Verzicht auf diese Anforderung zu verstehen sei. Vielmehr ergebe sich aus den Erwägungen zur Grundrechtsbindung der Ausgestaltung des Sonntagsschutzes und den Verweisen auf die einschlägige Rechtsprechung (darunter BVerwG, Urteil vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 15 ff.) sowie aus den Erwägungen zum drittschützenden Charakter der einfach-rechtlichen, die Arbeitsruhe am Sonntag schützenden Vorschriften, dass der 8. Senat in Fortführung seiner bisherigen Rechtsprechung zum Sonntagsschutz einen solchen Grundrechtseingriff angenommen habe (BVerwG, Beschluss vom 29. Januar 2024 - 8 AV 1.24 - juris Rn. 13 ff.).

- 39 Soweit das Oberverwaltungsgericht auch eine Entscheidung des 7. Senats (BVerwG, Beschluss vom 16. Januar 2017 - 7 B 1.16 - Buchholz 406.25 § 16 BImSchG Nr. 3 Rn. 25) als weiteren Beleg für die Annahme zitiert, das Bundesverwaltungsgericht beschränke die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses nicht auf die Fälle gewichtiger Grundrechtseingriffe, wenn sich die kurzfristige Erledigung aus der Eigenart des Verwaltungsakts selbst ergebe, ist dies nicht nachvollziehbar. Denn der 7. Senat musste im Rahmen der Begründung, weshalb die Revision nicht wegen grundsätzlicher Bedeutung zur Klärung der von der Beschwerde aufgeworfenen Frage zuzulassen war, allein die Voraussetzung des Vorliegens einer sich typischerweise kurzfristig erledigenden Maßnahme in den Blick nehmen. Auf das Erfordernis eines gewichtigen Grundrechtseingriffs kam es in dem konkreten Zusammenhang nicht an.
- 40 b) Das Oberverwaltungsgericht hat zu Recht angenommen, dass die für die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses in der hier in Rede stehenden

Fallgruppe der typischerweise kurzfristigen Erledigung der Maßnahme bestehende weitere Voraussetzung eines qualifizierten Grundrechtseingriffs nicht erfüllt ist.

- 41 Das auf die Innenstadt Dortmunds bezogene Aufenthalts- und Betretungsverbot berührte nicht den Schutzbereich des Grundrechts aus Art. 11 GG auf Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet (zu einem vergleichbaren Fall: BVerfG, Kammerbeschluss vom 25. März 2008 - 1 BvR 1548/02 - juris Rn. 26). Auch lag jedenfalls in Bezug auf den auswärts wohnenden Kläger kein Eingriff in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG vor, wonach die Freiheit der Person unverletzlich ist. Aufenthalts- und Betretungsverbote auf polizeirechtlicher Grundlage, die sich üblicherweise auf einen örtlich eng begrenzten Bereich bei einer auf wenige Stunden oder Tage beschränkten Geltungsdauer beziehen, sind jedenfalls nicht generell als Eingriffe in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG anzusehen. Dementsprechend ist das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit einer solchen Maßnahme nicht auf Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG eingegangen, sondern hat neben dem – nicht berührten – Grundrecht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG) allein die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG in den Blick genommen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 25. März 2008 - 1 BvR 1548/02 - juris Rn. 24 ff.).
- 42 Der Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG hat hier mangels einer gesteigerten, dem Schutzgut der übrigen Grundrechte vergleichbaren Relevanz für die Persönlichkeitsentfaltung des Klägers kein solches Gewicht, dass die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) es gebieten würde, die Rechtmäßigkeit des Grundrechtseingriffs gerichtlich klären zu lassen, obwohl dieser tatsächlich nicht mehr fortwirkt. Das räumlich auf Teile des Gebiets der Stadt Dortmund und zeitlich auf eine Dauer von 10 Stunden beschränkte Aufenthalts- und Betretungsverbot beeinträchtigte lediglich die Möglichkeiten zur Gestaltung der Freizeit des auswärts wohnenden Klägers und der Erledigung seiner alltäglichen Geschäfte (zu einem vergleichbaren Fall: BVerfG, Kammerbeschluss vom 25. März 2008 - 1 BvR 1548/02 - juris Rn. 39). Auf subjektive Gesichtspunkte wie etwa den gesteigerten Erlebniswert der in Rede stehenden Fußballbegegnung und ihrer Begleitveranstaltungen gerade für den Kläger kann hierbei nicht abgestellt werden. Damit der sich aus dem Wortlaut des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO und dem systematischen Zusammenhang mit § 42 VwGO ergebende Grundsatz, dass

die Verwaltungsgerichte nur ausnahmsweise für die Überprüfung erledigter Verwaltungsakte in Anspruch genommen werden können, nicht unterlaufen wird, ist vielmehr ein objektiver Maßstab anzulegen. Die polizeiliche Maßnahme stand auch nicht in einem durch weitere Grundrechtseingriffe erheblichen Gewichts geprägten Gesamtkontext.

43 5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Möller

Hahn

Steiner

Dr. Gamp

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 2 GKG).

Prof. Dr. Kraft

Dr. Möller

Hahn