1 K 294/14.KO

EINGANG

07. NOV. 2014

sven adam
rechtsanwalt

VERWALTUNGSGERICHT KOBLENZ

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit

1. des Herrn [redacted], [redacted], [redacted] Mainz,
2. der Frau [redacted], [redacted], [redacted] Mainz,

- Kläger -

Prozessbevollmächtigter zu 1-2: Rechtsanwalt Sven Adam, Lange Geismarstraße 55, 37073 Göttingen,

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Leiter der Bundespolizeidirektion, Roonstraße 13, 56068 Koblenz,

- Beklagte -

w e g e n Polizeirechts

hat die 1. Kammer des Verwaltungsgerichts Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 23. Oktober 2014, an der teilgenommen haben

Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Meier
Richter am Verwaltungsgericht Gietzen
Richter Dr. Habermann
ehrenamtlicher Richter [redacted]
ehrenamtlicher Richter [redacted]

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass die durch Beamte der Beklagten am 25. Januar 2014 durchgeführte Feststellung der Personalien der Kläger sowie der daraufhin unmittelbar telefonisch durchgeführte Personalienabgleich rechtswidrig gewesen sind.

Die Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagten wird nachgelassen, die Vollstreckung des Urteils durch die Kläger durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abzuwenden, es sei denn, die Kläger leisten zuvor Sicherheit in gleicher Höhe.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Die Kläger wenden sich gegen die Feststellung ihrer Personalien.

Die Kläger sind deutsche Staatsangehörige. Sie befanden sich am 25. Januar 2014 gegen 12.20 Uhr mit ihren beiden Kindern in der von Mainz nach Köln verkehrenden Regionalbahn „trans regio MRB 32". Nachdem drei Beamte der Beklagten in den Zug eingestiegen waren, forderte einer von ihnen die Kläger auf, ihre Ausweise vorzulegen. Die Kläger kamen dem nach. Der Beamte telefonierte sodann und gab seinem Gesprächspartner die Personalien der Kläger weiter. In dem Zug wurden an diesem Tag ausweislich der in den Akten wiedergegebenen Einsatzchronologie keine weiteren Maßnahmen durchgeführt.

Am 24. März 2014 haben die Kläger Klage erhoben. Sie tragen vor, sie seien nur deshalb kontrolliert worden, weil sie dunkelhäutig seien. Dies belege der Umstand, dass die Beamten an ca. 20 Personen im Zug vorbei gegangen seien, ohne eine weitere Kontrolle vorzunehmen. Ein solches Verhalten sei mit Art. 3 Abs. 3 Grundgesetz (GG) nicht zu vereinbaren.

Die Kläger beantragen

festzustellen, dass die von den Beamten der Beklagten durchgeführte Personalienfeststellung am 25. Januar 2014 sowie der daraufhin unmittelbar telefonisch durchgeführte Personalienabgleich rechtswidrig gewesen sind.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie macht geltend, die Kläger hätten mangels Vorliegens einer Wiederholungsgefahr nicht das für die Klage notwendige Feststellungsinteresse. Im Rahmen der durchgeführten Kontrollen entschieden die Beamten vor Ort, welche Person einer Maßnahme nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz (BPolG) unterzogen würde. Diese Entscheidung werde von den Polizeibeamten anhand objektiver Kriterien sowie aufgrund ihrer Erfahrung getroffen. Die Kläger mögen begründen, warum bei ihnen eine Befragung und eine Ausweiskontrolle nicht zulässig gewesen seien, wenn man berücksichtige, dass solche Maßnahmen der Gewinnung von polizeilichen Informationen im Zusammenhang mit der unerlaubten Einreise von Personen dienten. Die von den Klägern benutzte Bahnstrecke stelle einen bekannten „Schleuserweg" dar.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage analog § 113 Abs. 1 Satz 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zulässig. Die Kläger haben ein berechtigtes Interesse an der begehrten Feststellung. Die am 25. Januar 2014 in der Regionalbahn von Mainz nach Köln durchgeführte Personenbefragung der Kläger sowie

der telefonisch durchgeführte Personalienabgleich stellten sich kurzfristig erledigende polizeiliche Maßnahmen dar, durch die in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Kläger (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) eingegriffen wurde. In Fällen der vorliegenden Art, in denen sich eine polizeiliche Maßnahme erledigt, ohne dass ein Betroffener die Möglichkeit gehabt hätte, hiergegen um Rechtsschutz nachzusuchen, besteht stets ein berechtigtes Interesse an der Überprüfung des Verwaltungsaktes (vgl. BVerwG, U. v. 20.06.2013 – 8 C 39.12 –, juris). Ansonsten würde ein rechtsfreier Raum eröffnet, was mit dem durch Art. 19 Abs. 4 GG garantierten Anspruch auf effektiven Rechtsschutz nicht zu vereinbaren wäre.

Die Klage ist auch begründet. Die am 25. Januar 2014 durchgeführte polizeiliche Maßnahme war rechtswidrig und hat die Kläger in ihren Rechten verletzt. Die Voraussetzungen des § 22 Abs. 1 a BPolG, auf den die Beklagte die Befragung der Kläger gestützt hat, lagen nicht vor.

Nach dieser Vorschrift kann die Bundespolizei zur Verhinderung oder Unterbindung einer unerlaubten Einreise in das Bundesgebiet unter anderem in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes jede Person kurzfristig anhalten, befragen und verlangen, dass mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen, soweit auf Grund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass der Zug oder die Bahnanlagen zur unerlaubten Einreise genutzt werden. Vorliegend wurde die polizeiliche Maßnahme ausweislich der Klageerwiderung der Beklagten auf den Umstand gestützt, dass es sich bei der von den Klägern benutzten Bahnstrecke um einen bekannten „Schleuserweg" handele. Damit verkennt die Beklagte jedoch, dass es für Zugkontrollen nicht ausreicht, dass die benutzte Zugstrecke von „Schleusern" genutzt wird, sondern der Zug, in dem die Personenkontrolle erfolgt, muss zur unerlaubten Einreise genutzt werden. Ein regionaler Zug, der seinen Ausgangs- und Endpunkt im Bundesgebiet hat und bei dessen Fahrt weder Flug- oder Seehäfen passiert werden, noch Grenzen zu anderen Staaten erreicht oder überschritten werden können, kann indes von vornherein nicht im Sinne dieser Vorschrift zur unerlaubten Einreise genutzt werden (so wohl auch Wehr, Bundespolizeigesetz, 1. Aufl., 2013, § 22 Rn. 9, zitiert nach beck-online; a. A.: VG Köln, U. v. 13.06.2013 – 20 K

4683/12 – juris, sowie Hoppe/Peilert in Heesen/Hönle/Peilert/Martens, Bundespolizeigesetz, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, Gesetz über den unmittelbaren Zwang, 5. Aufl. 2012, § 22 BPolG, Rn. 31 – 34).

Für dieses Verständnis spricht zunächst der Wortlaut der Vorschrift. Dieser regelt zwei Varianten: zum einen polizeiliche Maßnahmen in Zügen und zum anderen entsprechende Maßnahmen auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes, und zwar jeweils unter der Voraussetzung, dass diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden. Der Begriff der Einreise bedeutet nach dem Wortsinn die Reise von einem in den anderen Staat (vgl. auch OLG Karlsruhe, U. v. 20.11.1984, NJW 1985, 2906). Es wird ein Vorgang beschrieben, der abgeschlossen ist, wenn sich der Reisende in dem anderen Staat befindet. Dem entspricht die Regelung im Aufenthaltsgesetz (AufenthG), dass ein Ausländer grundsätzlich dann eingereist ist, wenn er die Grenze überschritten hat (vgl. § 13 Abs. 2 Sätze 1 und 3 AufenthG). Mithin ist der Begriff der Nutzung eines Zugs „zur unerlaubten Einreise" dahingehend zu verstehen, dass der Zug, in dem die Personenkontrolle stattfindet, einen unmittelbaren Bezug zum Überschreiten der staatlichen Grenze haben muss. Einem Zug, der seinen Ausgangspunkt und Endpunkt im Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland hat, der nur über deutsches Staatsgebiet geführt wird, keine Flug- oder Seehäfen und keine Staatsgrenzen berührt, fehlt aber von vornherein die Eignung, zum Grenzübertritt und damit auch zur Einreise genutzt zu werden.

Die Zulässigkeit der Maßnahme lässt sich auch nicht damit begründen, dass eine polizeiliche Maßnahme in einem Zug gleichzeitig auf dem Gebiet von Bahnanlagen erfolgt und damit vom Wortlaut der zweiten Variante der Ermächtigungsgrundlage erfasst ist. Ein solches Normverständnis hätte nämlich zur Folge, dass die Ermächtigung zur Personenkontrolle in Zügen gem. § 22 Abs. 1 a BPolG überflüssig wäre. Wird nämlich ein Zug zur unerlaubten Einreise genutzt, so trifft dies zwangsläufig auch auf das von diesem befahrene Gebiet der Bahnanlagen zu. § 22 Abs. 1 a BPolG lässt sich vom Wortlaut deshalb nur so verstehen, dass er in Bezug auf die in der Norm genannten polizeilichen Maßnahmen die Unterscheidung trifft, ob diese innerhalb oder außerhalb von Zügen durchgeführt werden und

im erstgenannten Fall die Nutzung des Zuges zur unerlaubten Einreise und im zweiten Fall die Nutzung der Bahnanlagen zur unerlaubten Einreise verlangt.

Dieses Verständnis findet seinen Niederschlag auch in der Entstehungsgeschichte des § 22 Abs. 1 a BPolG. Die Vorschrift wurde 1998 durch das Erste Gesetz zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes (BGSG) – zunächst auf fünf Jahre befristet – nachträglich in das damalige Bundesgrenzschutzgesetz eingefügt, aus dem 2005 das Bundespolizeigesetz hervorging (BGBl. I S. 1818). Der am 26. Mai 1998 aus der Mitte des Bundestages und parallel dazu auch von der Bundesregierung eingebrachte Gesetzentwurf sah ursprünglich eine Änderung des § 23 Abs. 1 BGSG mit dem Ziel vor, dem Bundesgrenzschutz neben den bereits bestehenden Kontrollbefugnissen zur Abwehr von Gefahren (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 BGSG 1994), zur Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs (§ 23 Abs. 1 Nr. 2 BGSG 1994) sowie zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet und Verhütung bestimmter Straftaten im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 BGSG 1994) zusätzlich zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet eine nicht auf das Grenzgebiet beschränkte, verdachtsunabhängige Befugnis zur Identitätsfeststellung von Personen während der Zugbegleitung sowie auf allen Bahnanlagen und Bahnhöfen einzuräumen (vgl. BT-Drs. 13/10790, S. 4 f.).

In seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf erhob der Bundesrat jedoch grundsätzliche Bedenken gegen verdachtsunabhängige Kontrollen sowie die vorgesehene räumliche Ausdehnung der Kontrollmaßnahmen des Bundesgrenzschutzes und führte ergänzend aus, dass unabhängig davon jedenfalls gegen Maßnahmen, die insbesondere im Inland auf grenzrelevante Gesichtspunkte abstellen und für die jegliche Anhaltspunkte fehlen, erhebliche Bedenken im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bestünden (vgl. Anlage 2 zur BT-Drs. 13/1119).

Im Innenausschuss des Deutschen Bundestages erhielt § 22 Abs. 1 a BGSG seine jetzige Fassung, mit der den Bedenken des Bundesrates offenbar Rechnung getragen wurde, da dieser in der Folge davon Abstand nahm, gegen das Einspruchsgesetz den Vermittlungsausschuss gem. Art. 77 Abs. 2 GG anzurufen (vgl.

BR-Plenarprotokoll 728 v. 10. Juli 1998, S. 350 C). In dem Bericht des Innenausschusses vom 23. Juni 1998 (BT-Drs. 13/11159) ist ausgeführt:

> *„Der Bundesgrenzschutz darf von der Befugnis im Bahnbereich und in Zügen nur dann Gebrauch machen, wenn diese nach grenzpolizeilicher Lagebeurteilung zur illegalen Einreise genutzt werden. Durch diese Lagebindung werden flächendeckende Personenkontrollen im (Bahn-) Reiseverkehr, die schon mit Blick auf den begrenzten Personalkörper des Bundesgrenzschutzes nicht möglich wären, ausgeschlossen."*

Durch die Anknüpfung der Kontrollbefugnis an eine grenzpolizeiliche Lagebeurteilung, ob und inwieweit bestimmte Züge und Bahnanlagen zur unerlaubten Einreise genutzt werden, wollte der Gesetzgeber bei gleichzeitiger Reduzierung der Eingriffsintensität durch die Herabstufung von der Identitätsfeststellung im Sinne des § 23 BPolG zu einer Befragungsbefugnis mit Auskunftspflicht den sehr weiten Anwendungsbereich des ursprünglich beabsichtigten § 23 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfs augenscheinlich beschränken und außerhalb der bereits bestehenden Kontrollmöglichkeiten nur dort eine zusätzliche verdachtsunabhängige Kontrollmöglichkeit zulassen, wo nach grenzpolizeilichen Erkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung ein unmittelbarer Bezug zur unerlaubten Einreise einer Person besteht. Den Gesetzesmaterialien lässt sich nicht entnehmen, dass der Gesetzgeber dem Bundesgrenzschutz bzw. nunmehr der Bundespolizei durch die Gesetzesfassung des § 22 Abs. 1 a BGSG über den Gesetzeswortlaut hinaus noch weiter gehende verdachtsunabhängige Kontrollmöglichkeiten einräumen wollte.

An dieser Bewertung ändert auch nichts, dass die zunächst vorgesehene Befristung der Geltung der Norm bis zum 31. Dezember 2003 nach einer zwischenzeitlichen Verlängerung mittlerweile mit der Begründung aufgehoben worden ist, ohne die Filterfunktion der Grenzkontrollen könne eine Aufdeckung von illegaler Einreise und Schleuserkriminalität nur noch in Form von Stichproben rückverlagert und auf den inländischen Hauptverkehrsadern erfolgen (vgl. Begründung zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes vom 16. Februar 2007, BR-Drs. 119/07, S. 4). Gleichzeitig wird in der Begründung nämlich darauf verwiesen, dass alle Bundesländer und nahezu alle europäischen Länder über korrespondierende Kontrollbefugnisse mit identischer Zielrichtung (im Grenzgebiet, auf Durchgangsstraßen und

öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs) verfügten. Unabhängig davon, dass diese Kontrollbefugnisse der Polizeibehörden der Länder nicht an die benutzten Verkehrsmittel, sondern die Verkehrswege („Durchgangsstraßen") anknüpfen, bedeutet internationaler Verkehr indessen grenzüberschreitender Verkehr und nicht Personennahverkehr ohne jeden Grenzbezug. Angesichts dessen spricht auch die Entstehungsgeschichte des § 22 Abs. 1 a BPolG für die Annahme, dass diese Vorschrift nur polizeiliche Maßnahmen in Zügen und auf Bahnanlagen mit unmittelbarem Bezug zum grenzüberschreitenden Verkehr zulässt.

Diese Auslegung wird auch durch die gesetzliche Systematik nicht in Frage gestellt. Der Sonderfall der lageabhängigen Befragung zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet in § 22 Abs. 1 a BPolG knüpft systematisch an die grundsätzliche Befragungsmöglichkeit von Personen an, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese sachdienliche Angaben für die Erfüllung einer bestimmten der Bundespolizei obliegenden Aufgabe machen können (§ 22 Abs. 1 BPolG). Aus der Stellung der Vorschrift im Gesetz lässt sich nur darauf schließen, dass es sich um eine spezielle Regelung handelt, nicht aber, dass diese eine über den Gesetzeswortlaut hinausgehende Reichweite aufweisen soll.

Schließlich rechtfertigt auch eine teleologische Auslegung des § 22 Abs. 1 a BPolG keine andere Beurteilung. Dabei verkennt die Kammer nicht, dass es durchaus ein berechtigtes staatliches Anliegen ist, der Perpetuierung einer Einreise, die unerlaubt erfolgt ist, entgegenzuwirken. Aus rechtspolitischen Erwägungen mag es deshalb durchaus wünschenswert oder sogar geboten sein, der Bundespolizei auch auf Regionalverbindungen verdachtsunabhängige Kontrollbefugnisse zur Bekämpfung der illegalen Migration und Schleuserkriminalität einzuräumen, zumal die Sorge naheliegt, dass Kontrollen in Fernzügen zu einem Verdrängungseffekt in der Weise führen, dass nach einer unerlaubten Einreise zur Weiterreise nicht mehr Fern-, sondern vorwiegend Nahverkehrszüge genutzt werden (vgl. hierzu auch die Argumentation des VG Köln, a.a.O.). Auf der anderen Seite müssen allerdings die materiellen Voraussetzungen für einen Grundrechtseingriff klar festgelegt sein (vgl. BVerfG, U. v. 22.11.2000, BVerfGE 102, 254 [337]). Wenn der Gesetzgeber die Eingriffsbefugnis nach § 22 Abs. 1 a BPolG ausdrücklich an die

unerlaubte Einreise und die nach den Lageerkenntnissen oder der grenzpolizeilichen Erfahrung hierzu genutzten Züge, also an die benutzten Verkehrsmittel und nicht – wie vergleichbare landesrechtliche Regelungen (vgl. u. a. § 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG BW, § 14 Abs. 1 Nr. 5 ThürPAG) – an die Verkehrswege bzw. Zugstrecken knüpft, darf diese gesetzgeberische Entscheidung nicht aus Zweckmäßigkeitserwägungen außer Kraft gesetzt und die Kontrollbefugnis auf Züge, die nicht zur Einreise genutzt werden können, ausgedehnt werden. Jedes andere Verständnis würde zu einer Umgehung des rechtsstaatlichen Gebots der Normklarheit bei Eingriffen des Staates in die Grundrechte führen (so auch Wehr, a. a. O., § 22 Rn. 9) und zudem dem Wortlaut der Norm widersprechen, der die Grenze der Auslegung markiert (vgl. auch BVerfG, U. v. 30.03.2004, BVerfGE 110, 226 [267]).

Fand nach alledem die Befragung der Kläger in der von Mainz über Koblenz nach Köln verkehrenden Regionalbahn MRB 32 keine Rechtsgrundlage in § 22 Abs. 1 a BPolG und sind auch keine anderen Rechtsgrundlagen für diese Maßnahme, für deren Durchführung die Kläger keinen Anlass geboten haben, ersichtlich, war diese Maßnahme ebenso wie der sich daran anschließende Personalienabgleich rechtswidrig und der Klage damit stattzugeben.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO und die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten aus § 167 VwGO.

Die Berufung war wegen grundsätzlicher Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) zuzulassen, da die Reichweite der Eingriffsbefugnisse nach § 22 Abs. 1 a BPolG in der obergerichtlichen Rechtsprechung noch nicht geklärt ist.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Entscheidung steht den Beteiligten die **Berufung** an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zu.

Die Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht Koblenz, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich oder in elektronischer Form einzulegen. Die Berufung muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen.

Die Berufung ist **innerhalb von zwei Monaten** nach Zustellung der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder in elektronischer Form einzureichen.

Die elektronische Form wird durch eine qualifiziert signierte Datei gewahrt, die nach den Maßgaben der Landesverordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten vom 9. Januar 2008 (GVBl. S. 33) in der jeweils geltenden Fassung zu übermitteln ist.

Die Berufungsbegründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten.

Die Einlegung und die Begründung der Berufung müssen durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation erfolgen.

gez. Meier gez. Gietzen gez. Dr. Habermann

Beschluss

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5.000 € festgesetzt (§§ 52 Abs. 2, 63 Abs. 2 Gerichtskostengesetz – GKG –).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Entscheidung steht den Beteiligten und den sonst von der Entscheidung Betroffenen die **Beschwerde** an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstands 200,00 € übersteigt.

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie **innerhalb von sechs Monaten,** nachdem die Entscheidung zur Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, eingelegt wird.

Die Beschwerde ist bei dem **Verwaltungsgericht Koblenz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich, in elektronischer Form oder zu Protokoll der Geschäftsstelle einzulegen.

Die elektronische Form wird durch eine qualifiziert signierte Datei gewahrt, die nach den Maßgaben der Landesverordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten vom 9. Januar 2008 (GVBl. S. 33) in der jeweils geltenden Fassung zu übermitteln ist.

gez. Meier gez. Gietzen gez. Dr. Habermann

Beglaubigt

(Mattesen, Justizbeschäftigte)