REDEKER | SELLNER | DAHS **ABSCHRIFT**
RECHTSANWÄLTE

REDEKER SELLNER DAHS | Postfach 13 64 | D-53003 Bonn
PER TELEFAX VORAB: 0261/1307-18010

RA Prof. Dr. Wolfgang Roth, LL.M.

Sekretariat [redacted]
Telefon +49 / 228 / 7 26 25 [redacted]
Telefax +49 / 228 / 7 26 25 99

EINGANG
05. FEB. 2015
sven adam anwaltskanzlei

An das
Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz
Deinhardpassage 1
56068 Koblenz

Bonn, den 3. Februar 2015 [redacted] [redacted]

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

[redacted] ./. Bundesrepublik Deutschland

– 7 A 11108/14.OVG –

danken wir für die gewährte Fristverlängerung und begründen die mit Schriftsatz vom 04.12.2014 eingelegte Berufung unter Voranstellung einer Gliederung nunmehr wie folgt:

Gliederung

A. Sachverhalt und Verfahrensgegenstand 3
I. Lageabhängige Befragung von Personen in Zügen 3
1. Rechtstatsächlicher Hintergrund der Schaffung des § 22 Abs. 1a BPolG 3
2. Fortbestehen und Verschärfung der Problemlage illegaler Migration 4
3. Wege illegaler Binnenmigration 5
4. Verkehrsmittel unerlaubter Einreise 6
5. Strafbarkeit unerlaubter Einreise 7
6. Praktische Relevanz von lageabhängigen Befragungen und Ausweiskontrollen nach § 22 Abs. 1a BPolG 8
7. Unverzichtbarkeit des Kontrollinstrumentes 9

Bonn
Willy-Brandt-Allee 11
D-53113 Bonn
Tel. +49 228 72625-0
Fax +49 228 72625-99

Deutsche Bank Bonn
BLZ 380 700 59
Konto 0 360 990
IBAN:
DE33 3807 0059 0036 0990 00
BIC: DEUTDEDK380

Sparkasse Köln Bonn
BLZ 370 501 98
Konto 8 383
IBAN:
DE10 3705 0198 0000 0083 83
BIC: COLSDE33

Berlin
Leipziger Platz 3
D-10117 Berlin
Tel. +49 30 885665-0
Fax +49 30 885665-99

Brüssel
172, Avenue de Cortenbergh
B-1000 Brüssel
Tel. +32 2 74003-20
Fax +32 2 74003-29

Leipzig
Mozartstraße 10
D-04107 Leipzig
Tel. +49 341 21378-0
Fax +49 341 21378-30

London
4 More London Riverside
London SE1 2AU | England
Tel. +44 20 740486-41
Fax +44 20 743003-06

München
Maffeistraße 4
D-80333 München
Tel. +49 89 2420678-0
Fax +49 89 2420678-69

Rechtsanwälte
Partnerschaftsgesellschaft mbB
Sitz Bonn
Partnerschaftsgesellschaft mbB
AG Essen PR 1947
UST-ID: DE 122128379

www.redeker.de

II. Streitgegenständlicher Sachverhalt 11
III. Klage- und Berufungsverfahren 12
B. Begründetheit der Berufung 13
I. Anwendbarkeit des § 22 Abs. 1a BPolG auf lageabhängige Befragungen in regionalen Zügen im Binnenland 14
1. Wortlaut des § 22 Abs. 1a BPolG 15
a) Begriff der „Einreise" als auslegungsfähiger Rechtsbegriff 17
b) Wortlaut enthält keine Beschränkung auf grenzüberschreitend verkehrende Züge 28
c) Verhinderung „unerlaubter Einreise" 35
d) Unstimmigkeiten und Inkonsequenzen des Wortlautverständnisses des angefochtenen Urteils 38
e) Zwischenergebnis 41
2. Gesetzessystematik 41
3. Entstehungsgeschichte 44
a) Gesetzgebungsverfahren und Gesetzesmaterialien 44
aa) Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen und Regierungsentwurf 44
bb) Stellungnahme des Bundesrates 46
cc) Änderungsvorschlag des Bundestagsausschusses 47
dd) Entschließung des Bundesrates und Nichtanrufung des Vermittlungsausschusses 48
ee) Verlängerung der Befristungsregelung 49
ff) Entfristung der Befugnis gemäß § 22 Abs. 1a BPolG 52
b) Wille des Gesetzgebers nicht auf grenzüberschreitend verkehrende Züge beschränkt 53
4. Gesetzeszweck 63
5. Keine enge Auslegung aus verfassungsrechtlichen Gründen 67
6. Ergebnis 74
II. Rechtmäßigkeit der Befragung der Kläger im vorliegenden Fall 75
1. Lageerkenntnisse und grenzpolizeiliche Erfahrung 75
a) Bezogenheit der Lageerkenntnisse auf die Zugstrecke 76
b) Lageerkenntnisse bezüglich der Rheinschiene 77
2. Rechtmäßige Befragung und Ausweiskontrolle der Kläger 82
a) Notwendigkeit einer diskriminierungsfreien individuellen Auswahl der zu befragenden Personen 82
b) Rechtmäßigkeit der Befragung und Ausweiskontrolle der Kläger 86
c) Rechtmäßigkeit des durchgeführten Personalienabgleichs 88

Begründung

A.
Sachverhalt und Verfahrensgegenstand

I. Lageabhängige Befragung von Personen in Zügen

1. Rechtstatsächlicher Hintergrund der Schaffung des § 22 Abs. 1a BPolG

Die Schaffung der hier streitentscheidenden Befugnisnorm des § 22 Abs. 1a BPolG und ihrer Vorgängernorm des § 22 Abs. 1a BGSG im Jahr 1998 war eine Reaktion des Gesetzgebers auf die festgestellte Zunahme grenzüberschreitender Kriminalität und einer erheblich gestiegenen unerlaubten Migration in die Bundesrepublik Deutschland. Ziel war es, dem seinerzeitigen Bundesgrenzschutz, heute der Bundespolizei, im Interesse einer wirksamen Bekämpfung insbesondere der organisierten Schleuserkriminalität ein erweitertes und flexibles Befugnisinstrumentarium für die verdachtsunabhängige Identitätsfeststellung zur Verfügung zu stellen.

BT-Drucks. 13/10790, S. 1

Der Gesetzgeber wies in der Gesetzesbegründung auf die zunehmende Globalisierung, die hohe Mobilität und den stetig wachsenden freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital hin, wovon gerade die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer zentralen geopolitischen Lage und einer rd. 6.000 km langen Staatsgrenze betroffen sei. Mit dem Wegfall der allgemeinen Grenzkontrollen gemäß dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) sei die für die grenzüberschreitende Kriminalitätsbekämpfung wichtige Filterfunktion der Grenze entfallen. Parallel hierzu habe die politische Öffnung der ehemaligen Ostblockstaaten sowie die allgemein zu beobachtende Verschärfung der sozialen Situation in einigen südosteuropäischen und afrikanischen Staaten eine enorme Wanderungsbewegung in Richtung Mitteleuropa ausgelöst. Nach Überschreiten der Schengen-Außengrenzen bei einem der Mitgliedstaaten auf dem Luft-, See- oder Landweg eröffne sich ein ungehindert durch Grenzkontrollen zugänglicher einheitlicher Raum. Innerhalb der Europäischen Union sei Deutschland auffälligstes Zielland. Die verstärkte Sicherung der deutschen Ostgrenzen führe hierbei automatisch auch zu einer Verdrängung der illegalen Migrationsströme. Festgestellte Einschleusungen und importierte Kriminalität über die westlichen Binnengrenzen

Deutschlands seien deutlich gestiegen. Im Jahr 1997 seien insgesamt 35.205 unerlaubt eingereiste Ausländer an den deutschen Grenzen aufgegriffen worden, was gegenüber 1996 (27.024) eine Steigerung von über 30% gewesen sei. An der Binnengrenze (damals Grenzen zu Frankreich, Luxemburg, Belgien und den Niederlanden) sei die Zahl der festgestellten unerlaubten Einreisen 1997 auf 5.507 (1996: 1.473) gestiegen, was ein Anstieg von über 270% gewesen sei. Darüber hinaus hätten nach Auswertung der Polizeilichen Kriminalstatistik der überproportional hohe Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger an gravierenden Gewaltdelikten (30,1%) sowie der erhebliche Anstieg von Schleusungsfällen durch professionelle Schlepperbanden zu einem ernstzunehmenden Verlust des Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung geführt.

BT-Drucks. 13/10790, S. 4; vgl. hierzu ferner Walter, Kriminalistik 2004, 668 (670)

2. Fortbestehen und Verschärfung der Problemlage illegaler Migration

Die Gründe, die den Gesetzgeber im Jahr 1998 zur Schaffung dieser Befugnisnorm veranlasst haben, bestehen unverändert und mit nicht geringerem Gewicht und nicht geringerer Dringlichkeit fort.

Die Zahl der (festgestellten) illegalen Einreisen nach Deutschland ist in den letzten Jahren wiederum signifikant gestiegen. Die festgestellten Fälle unerlaubter Einreisen stiegen von 17.831 im Jahr 2010 auf 21.156 im Jahr 2011 (plus 18,6%), 25.670 im Jahr 2012 (plus 21,3%) und 32.533 im Jahr 2013 (plus 26,7%).

Die Zahlen unerlaubter Einreisen und von Schleusungen sind aufgrund der aktuellen Situation in den Hauptherkunftsländern der Migranten auch im Jahr 2014 weiter stark angestiegen. So wurden für das Jahr 2014 insgesamt 57.092 unerlaubte Einreisen festgestellt, was einer Steigerung von 75,5% (!) gegenüber dem Vorjahreszeitraum entspricht.

Desgleichen hat die Zahl der festgestellten geschleusten Personen in den letzten Jahren stark zugenommen, von 3.612 im Jahr 2009 über 4.050 im Jahr 2010, 4.905 im Jahr 2011 und 4.767 im Jahr 2012 auf 7.773 im Jahr 2013.

Es ist nicht zu erwarten, dass der Migrationsdruck auf Europa und hier im Wege der Sekundärmigration (Binnenmigration) von nicht freizügigkeitsberechtigten Drittausländern namentlich auf Deutschland nachlassen könnte. Im Gegenteil ist

vorherzusehen, dass der Migrationsdruck und damit auch die unerlaubten Einreisen nach Deutschland auf absehbare Zeit weiter stark zunehmen werden. In den meisten Krisenländern und Krisenregionen der Welt zeichnet sich leider für die nahe Zukunft keine Verbesserung ab, vielmehr dürften die Anzahl von Krisenländern sowie die Intensität der Konflikte noch zunehmen. Das gilt sowohl für die gegenwärtigen Hauptherkunftsländer festgestellt unerlaubt Einreisender (Syrien, Eritrea, Afghanistan, Kosovo, Serbien) mit Blick auf die dort herrschenden Bürgerkriege, Terror, Unterdrückung und/oder wirtschaftlichen Notlagen. Hinzu kommt das insbesondere für Afrika und Asien prognostizierte Bevölkerungswachstum als ein weiterer wesentlicher Grund für Migrationsbewegungen. Schließlich führt die unveränderte Wirtschafts- und Finanzkrise vor allem in süd- und südosteuropäischen Staaten dazu, dass in diesen Staaten unerlaubt aufhaltende Personen zunehmend im Wege der innereuropäischen Binnenmigration bestrebt sind, in die wirtschaftlich stärkeren Staaten zu gelangen.

3. Wege illegaler Binnenmigration

Der weitaus größte Teil (2011: 95%) aller festgestellten unerlaubten Einreisen nach Deutschland erfolgte über andere Schengen-Staaten,

> Antwort der Bundesregierung, BT-Drucks. 17/11015, S. 12 (zu Frage 19)

also namentlich mittels Intra-Schengen-Flügen oder mit Bahn, Bus, Pkw, Lkw über die Landgrenzen.

Die Betrachtung illegaler Migrationsströme im Schengen-Binnenraum zeigt, dass die Migrationsrouten bei der Binnenmigration von nicht freizügigkeitsberechtigten Drittausländern grundsätzlich von Süden nach Norden verlaufen. Dabei ist die Bundesrepublik Deutschland innerhalb der letzten Jahre zu einem Hauptzielstaat der unerlaubten Migration geworden. Ferner ist die Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer geographischen Lage Transitland für eine Weiterreise für unerlaubt in den Schengen-Raum eingereiste Drittstaatsangehörige insbesondere in die skandinavischen Länder.

> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucks. 18/939, S. 5 f. (zu Fragen 9 und 10)

4. Verkehrsmittel unerlaubter Einreise

Der größte Teil der festgestellten unerlaubten Einreisen nach Deutschland erfolgte auf dem Landweg. Einreisen auf dem Luftweg machten im Jahr 2013 ca. ein Viertel der festgestellten unerlaubten Einreisen aus, während der Seeweg auf ohnehin schon niedrigem Niveau weiter an Bedeutung verloren hat. Auch unter den Schleusungen hatte der Landweg den größten Anteil.

Züge stellen nach Wegfall der systematischen Grenzkontrollen im Schengener Binnenraum inzwischen das wichtigste einzelne Verkehrsmittel für unerlaubte Einreisen nach Deutschland dar. Nutzten im Jahr 2012 noch ca. ein Viertel der festgestellten unerlaubt Einreisenden die Bahn für die Einreise bzw. wurden im Anschluss an die unerlaubte Einreise auf Bahnhöfen festgestellt, waren dies im Jahr 2013 ca. drei Zehntel.

Im Jahr 2014 hat sich der Anteil der Bahn als Verkehrsmittel für unerlaubte Einreisen nochmals signifikant gesteigert. Von Januar bis November 2014 wurden im Zusammenhang mit dem Verkehrsmittel Bahn insgesamt 25.199 unerlaubte Einreisen festgestellt (gegenüber 8.455 von Januar bis November 2013), was nahezu einer Verdreifachung entspricht. Davon waren wiederum 18.646 Feststellungen (74%) unerlaubter Einreisen in Zügen gegenüber 6.553 (26%) in Bahnhöfen.

Die besondere „Eignung" von Zügen zur unerlaubten Einreise erklärt sich aus einer Reihe von Faktoren:

- Mit Zügen lassen sich in relativ kurzer Zeit vergleichsweise große Entfernungen zurücklegen.

- Dabei sind Züge – neben international verkehrenden Buslinien – vergleichsweise preisgünstige Verkehrsmittel, was insbesondere bei der Schleusung mehrerer Personen einen deutlichen Vorteil darstellt.

- Fahrkarten können überall leicht und ohne Ausweiskontrolle erworben werden, an Fahrkartenautomaten sogar vollkommen anonym. Außerdem können Fahrkarten mangels Personenbindung weitergegeben werden, so dass der Schleuser die Fahrkarten besorgen und dann an die zu schleusenden Personen weitergeben kann.

- Anders als etwa bei einer Schleusung in Pkw oder Lkw, bei denen der Schleuser oder ein Mittäter oder Gehilfe normalerweise zugleich Fahrer ist, muss der Schleuser während der Zugfahrt nicht dabei sein, was sein persönliches Entdeckungsrisiko deutlich mindert; stattdessen kann einer der Schleuser die zu schleusenden Personen am Ausgangsbahnhof zum Zug bringen und ein anderer Schleuser diese am vereinbarten Zielbahnhof in Empfang nehmen.

- Allein die DB AG beförderte im Jahr 2013 in ihren Zügen etwa 5,5 Millionen Passagiere pro Tag, was im gesamten Jahr über 2 Mrd. Reisebewegungen ausmacht. Bei dieser Nutzungshäufigkeit erscheint das Kontroll- und Entdeckungsrisiko in Zügen vergleichsweise gering.

5. Strafbarkeit unerlaubter Einreise

Mit Blick auf die von der illegalen Migration und den damit verbundenen Schleusungsaktivitäten ausgehenden schwerwiegenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung hat der Gesetzgeber die unerlaubte Einreise und damit verbundene Schleusungsaktivitäten als Straftaten qualifiziert. Die unerlaubte Einreise als solche wird gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 14 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 AufenthG mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe geahndet. Schleusungskriminalität u.a. in Gestalt der Anstiftung oder Beihilfe zur unerlaubten Einreise wird nach § 96 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, im Falle u.a. des gewerbs- oder bandenmäßigen Handelns nach § 96 Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG sogar mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen ist nach § 97 Abs. 2 AufenthG mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren strafbar. Diese nicht unbeträchtliche Strafbewehrung bringt die Bewertung des Gesetzgebers zum Ausdruck, dass es sich bei der unerlaubten Einreise insbesondere im häufig damit verbundenen Fall des gewerbs- und/oder bandenmäßigen Einschleusens um schwerwiegende Delikte gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung handelt, und verlangt konsequenterweise nach Befugnissen der zuständigen Polizeibehörden, die Begehung solcher Straftaten zu verhindern oder ihre Begehung jedenfalls aufdecken und aufklären zu können, da andernfalls die Strafandrohung ineffektiv zu werden und ins Leere zu laufen droht.

Ziel des § 22 Abs. 1a BPolG ist es hiernach, der Begehung von Straftaten im Zusammenhang mit der unerlaubten Einreise, insbesondere auch begünstigt durch

banden- und/oder gewerbsmäßiges Einschleusen von Ausländern ohne Aufenthaltsberechtigung entgegenzuwirken, indem durch Erhöhung des Fahndungs- und Verfolgungsdrucks derartiges unerlaubtes Einreisen und insbesondere auch Einschleusen für die Täter zu einem unkalkulierbaren Risiko gemacht wird.

> Drewes, in: Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 4. Aufl. 2010, § 22 BPolG Rn. 18; Walter, Kriminalistik 2004, 668 (670)

6. Praktische Relevanz von lageabhängigen Befragungen und Ausweiskontrollen nach § 22 Abs. 1a BPolG

Lageabhängige Befragungen und Ausweiskontrollen nach § 22 Abs. 1a BPolG spielen für die bundespolizeiliche Praxis eine erhebliche Rolle und weisen auch eine beträchtliche Erfolgsquote auf.

Im Jahr 2011 wurden insgesamt 579.598 Befragungen nach § 22 Abs. 1a BPolG durchgeführt, davon 460.273 (= 79,4%) lageabhängige Befragungen im bahnpolizeilichen Bereich, d.h. in Zügen und auf dem Gebiet von Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes. Hierbei wurden insgesamt 27.935 Feststellungen getroffen, nämlich 16.780 im Bereich Personenfahndung, 664 im Bereich Sachfahndung sowie 10.491 strafrechtliche Delikte.

Im Jahr 2012 wurden insgesamt 571.038 Befragungen nach § 22 Abs. 1a BPolG durchgeführt, davon 466.664 (= 81,7%) lageabhängige Befragungen im bahnpolizeilichen Bereich, d.h. in Zügen und auf dem Gebiet von Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes. Hierbei wurden 31.866 Feststellungen getroffen, nämlich 19.374 im Bereich Personenfahndung, 791 im Bereich Sachfahndung sowie 11.701 strafrechtliche Delikte.

Im Jahr 2013 wurden insgesamt 486.295 Befragungen nach § 22 Abs. 1a BPolG durchgeführt, davon 381.189 (= 78,4%) lageabhängige Befragungen im bahnpolizeilichen Bereich, d.h. in Zügen und auf dem Gebiet von Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes. Hierbei wurden 30.034 Feststellungen getroffen, nämlich 16.103 im Bereich Personenfahndung, 774 im Bereich Sachfahndung sowie 13.157 strafrechtliche Delikte.

Da Befragungen nach § 22 Abs. 1a BPolG aufgrund der Schengen-Bestimmungen nur Stichprobencharakter haben können, ist davon auszugehen, dass zu den in die

Statistik einfließenden festgestellten Fallzahlen noch ein entsprechend großes Dunkelfeld nicht aufgeklärter unerlaubter Einreisen hinzukommt.

BT-Drucks. 17/11971, S. 5

Die Größe des Problems illegaler Migration nicht freizügigkeitsberechtigter Drittausländer lässt sich beispielsweise daran abschätzen, dass im Jahr 2014 etwa 180.000 illegale Migranten nach Italien eingereist sind, wovon allein 164.000 unerlaubte Einreisen über die Mittelmeerroute stattgefunden haben, in Italien aber lediglich 43.000 Asylanträge gezählt wurden. Es ist daher davon auszugehen, dass ein Großteil jener illegalen Migranten von Italien aus in andere Länder weitergereist sind, vornehmlich Richtung Norden, mithin auch nach oder durch Deutschland hindurch. Hinzuzurechnen sind noch jene Personen, die zwar in Italien einen Asylantrag gestellt haben, gleichwohl jedoch noch vor oder nach dessen Ablehnung unerlaubt in andere Länder weitergereist sind.

Es liegt auf der Hand, dass ohne das Aufklärungsinstrument des § 22 Abs. 1a BPolG behördlich unentdeckte unerlaubte Einreisen ganz signifikant ansteigen würden.

Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass Maßnahmen gemäß § 22 Abs. 1a BPolG darüber hinaus in einer Vielzahl von Fällen zur Feststellung sonstiger polizeilich relevanter Sachverhalte führte, die zwar nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit unerlaubter Einreise stehen und insofern nicht dem Zweck der Vorschrift zuzuordnen, gleichwohl jedoch als Zufallsfunde polizeilich-präventiv oder nach dem Legalitätsprinzip gemäß § 163 StPO strafverfolgend-repressiv verwertbar sind, z.B. Personen- oder Sachfahndungserfolge, Feststellung von Betäubungsmitteln.

Antwort der Bundesregierung, BT-Drucks. 18/453, S. 3 (zu Frage 7); Drewes, in: Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 4. Aufl. 2010, § 22 BPolG Rn. 18a

7. <u>Unverzichtbarkeit des Kontrollinstrumentes</u>

Die Ausübung zulässiger polizeilicher Befugnisse nicht zuletzt gemäß § 22 Abs. 1a BPolG im Bundesgebiet und damit innerhalb des Schengen-Raumes ist essentieller Bestandteil zum Schutz der öffentlichen Sicherheit für alle Bürger innerhalb der Mitgliedstaaten. Kriminalität, insbesondere grenznahe und grenzüberschreitende, ist hochdynamisch und unabhängig von festgelegten Orten, Zeiten

und Verkehrsmitteln. Eine quantitative und weitergehende räumliche Begrenzung der betreffenden polizeilichen Befugnisse der Bundespolizei würde die Bekämpfung der Kriminalität insgesamt, insbesondere in den Grenzregionen, erheblich erschweren und wäre den Bürgern nicht zu vermitteln. Die Bekämpfung von grenzüberschreitender und grenznaher Kriminalität in einem gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist ein gesamtgesellschaftliches und ein gemeinsames europäisches Anliegen, da sich Straftäter vernetzen und schnell, mobil, dynamisch und transnational agieren. Kriminellen Netzwerken müssen daher flexibel agierende und gut kooperierende Sicherheitsbehörden entgegengestellt werden.

> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucks. 18/939, S. 2 (Vorbemerkung)

Es bedarf eines Kontrollinstruments wie § 22 Abs. 1a BPolG, damit nicht infolge des Entfallens der Grenzkontrollen im Schengen-Binnenraum die unerlaubte Einreise nach Deutschland gänzlich außer Kontrolle gerät. Eine derartige Entwicklung würde die innere Sicherheit und den inneren Frieden in Deutschland gefährden.

Illegale Migration einschließlich Schleuserkriminalität ist oftmals verknüpft mit Menschenhandel, illegaler Beschäftigung, Betrug und Rauschgiftdelikten, so dass sie auch mit Blick auf die damit verbundene und Folgekriminalität bekämpft werden muss. Hinzu kommt mit Blick insbesondere auf die nach wie vor unverändert hohe abstrakte Bedrohung Deutschlands durch den islamistischen Terrorismus die Gefahr einer Ein- oder Rückschleusung von Personen, die sich in Syrien oder in afghanischen bzw. pakistanischen Camps radikalisiert haben, um im Bundesgebiet einen terroristischen Anschlag zu verüben. Die von Schleuserbanden genutzten Migrationsrouten und die dafür vorhandene Infrastruktur sind insoweit für unterschiedliche Deliktsbereiche, die u.a. in das Feld der Schleusung hineinreichen, attraktiv.

Eine ungeregelte und nicht mehr zu beherrschende illegale Migration würde darüber hinaus den inneren Frieden in Deutschland gefährden, weil dies, wie in anderen Staaten sowie an aktuellen Entwicklungen auch in Deutschland zu erkennen, zu einem Erstarken fremdenfeindlicher Parteien und Bewegungen führen könnte

sowie perspektivisch gar einen Anstieg fremdenfeindlicher Straftaten im Bundesgebiet befürchten ließe.

In einer auch von den Medien beachteten und wiedergegebenen Studie des „Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung" vom Oktober 2014 ziehen die Verfasser das Fazit, dass von einer sinnvoll gestalteten Migrations- und Flüchtlingspolitik sowohl die Migranten als auch die aufnehmenden Mitgliedstaaten der EU profitieren können, dass jedoch, wenn in der EU-Bevölkerung der Eindruck unkontrollierter Migration entstehe, bei der nicht mehr zwischen Wirtschaftsmigranten und Asylsuchenden zu unterscheiden ist, sich die Vorbehalte gegenüber Zuwanderern weiter intensivieren würden.

> Vgl. Klingholz/Sievert, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.): Krise an Europas Südgrenze, Oktober 2014, S. 29; hierzu Berichte etwa in: Berliner Morgenpost vom 15.10.2014: „Europa wird zum Auffanglager", www.morgenpost.de, Abruf vom 23.12.2014; FAZ vom 18.12.2014, S. 10: „Aufnehmen nach Quoten?"

II. Streitgegenständlicher Sachverhalt

Die Kläger sind deutsche Staatsangehörige. Sie fuhren am 25.01.2014 mit ihren beiden Kindern in der von Mainz nach Koblenz verkehrenden Regionalbahn „trans regio MRB 25326".

Um etwa 12:10 Uhr stiegen drei Polizeibeamte der Beklagten von der Bundespolizeiinspektion Kaiserslautern am Hauptbahnhof Bingen in den Zug ein. Sie blieben zunächst bis zur Abfahrt des Zuges um ca. 12:17 Uhr (minimale Verspätung bei planmäßiger Abfahrt um 12:16 Uhr) im Einstiegsbereich stehen und verschafften sich einen Überblick über den Wagen und die darin befindlichen Reisenden. Dabei fielen den Beamten die Kläger auf. Diese saßen mit ihren Kindern in der den Beamten räumlich am nächsten liegenden ersten Sitzgruppe beim Einstiegsbereich, führten mehrere Plastiktüten und Taschen mit sich und unterhielten sich in englischer Sprache. Mit Abfahrt des Zuges wurde mit der Bestreifung des Zuges begonnen. Da sich die Kläger in englischer Sprache unterhalten hatten, wurden diese zunächst auch in englischer Sprache angesprochen, begrüßt und über den Beginn, das Ziel und den Grund der Reise befragt. Der Kläger zu 1. antwortete zunächst ebenfalls in englischer Sprache, wechselte dann jedoch ins Deutsche. Im weiteren Verlauf forderte einer der Beamten die Kläger auf, ihre Ausweise vorzuzeigen. Der Kläger zu 1. überreichte hierauf zwei deutsche Reisepässe für sich und die Klägerin zu 2. Der Beamte telefonierte sodann und gab seinem Gesprächspartner

zwecks Datenabgleich mit dem Fahndungssystem die Personalien der Kläger durch. Erkenntnisse lagen nicht vor, woraufhin die Reisepässe zurückgegeben wurden und sich die Beamten von den Klägern verabschiedeten. Nach Abschluss der ca. vierminütigen Befragung und Kontrolle der Kläger wurde die Bestreifung in dem Zug fortgesetzt, jedoch wurden schon aus Zeitgründen in diesem Zug keine weiteren Befragungen durchgeführt. Die Polizeibeamten verließen den Zug bereits wieder um ca. 12:24 Uhr am Bahnhof Niederheimbach, dem vorletzten Bahnhof im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizeiinspektion Kaiserslautern, da am letzten Bahnhof im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizeiinspektion Kaiserslautern, dem Bahnhof Bacharach, nur 2 Minuten Umsteigezeit verblieben wären.

III. Klage- und Berufungsverfahren

1. Mit Klageschrift vom 20.03.2014 haben die Kläger am 24.03.2014 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 GG nicht zu vereinbaren.

2. Mit dem angefochtenen Urteil vom 23.10.2014 hat das Verwaltungsgericht

> „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 Klage sei als Fortsetzungsfeststellungsklage analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO zulässig. Die Kläger hätten ein berechtigtes Interesse an der begehrten Feststellung. Die durchgeführte Personenbefragung der Kläger sowie der telefonisch durchgeführte Personalienabgleich stellten sich als 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 worden sei. Erledige sich eine polizeiliche Maßnahme, ohne dass ein Betroffener die Möglichkeit gehabt hätte, hiergegen um Rechtsschutz nachzusuchen, bestehe stets ein berechtigtes Interesse an der Überprüfung des Verwaltungsaktes (S. 3 f. UA).

Die Klage sei auch begründet. Die am 25.01.2014 durchgeführte polizeiliche Maßnahme sei rechtswidrig gewesen und habe die Kläger in ihren Rechten verletzt. Die Voraussetzungen des § 22 Abs. 1a BPolG hätten nicht vorgelegen. Für

eine Kontrolle nach § 22 Abs. 1a BPolG in Zügen reiche nicht aus, dass die benutzte Zugstrecke von „Schleusern" genutzt wird, sondern der Zug, in dem die Personenkontrolle erfolgt, müsse 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, könne von vornherein nicht im Sinne dieser Vorschrift zur unerlaubten Einreise genutzt werden (S. 4 ff. UA).

Die Berufung wurde in dem angefochtenen Urteil wegen grundsätzlicher Bedeutung nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zugelassen, da die Reichweite der Eingriffsbefugnisse nach § 22 Abs. 1a BPolG noch nicht geklärt sei (S. 9 UA).

3. Gegen das der Beklagten am 06.11.2014 zugestellte Urteil hat die Beklagte mit Schriftsatz vom 04.12.2014 form- und fristgerecht die im angefochtenen Urteil zugelassene Berufung eingelegt.

4. Zu dem Schreiben des „Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V." vom 05.01.2015 und dem Schriftsatz des Klägers vom 09.01.2015 nehmen wir wie folgt Stellung: Das Begehren des „Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V.", als Beistand des Klägers zu 1. aufzutreten, ist nach § 67 Abs. 7 Satz 4 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 VwGO zurückzuweisen. Nach § 67 Abs. 7 Satz 3 VwGO können andere Personen als Beistand zugelassen werden, wenn dies sachdienlich ist und hierfür nach den Umständen des Einzelfalls ein Bedürfnis besteht. Diese Voraussetzungen sind weder dargelegt noch sonst ersichtlich. Der Kläger zu 1. ist anwaltlich vertreten; sein Prozessbevollmächtigter ist zur vollumfänglichen Wahrung seiner Interessen berufen und in der Lage. Es ist daher weder sachdienlich, daneben noch das „Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V." als Beistand zuzulassen, noch ist erkennbar, dass hierfür ein Bedürfnis bestünde.

B.
Begründetheit der Berufung

Die Berufung ist begründet. Das Verwaltungsgericht hätte die Klage abweisen müssen, da die von den Beamten der Beklagten durchgeführte Befragung und Ausweiskontrolle am 25.01.2014 sowie der daraufhin unmittelbar telefonisch durchgeführte Personalienabgleich

nicht rechtswidrig gewesen sind. Entgegen dem Verwaltungsgericht ist § 22 Abs. 1a BPolG eine Rechtsgrundlage auch für Befragungen und Ausweiskontrollen in regionalen Zügen, die ihren Ausgangs- und Endpunkt im Bundesgebiet haben und bei deren Fahrt weder Flug- oder Seehäfen passiert werden, noch Grenzen zu anderen Staaten erreicht oder überschritten werden können. Die zum gegenteiligen Ergebnis kommenden Erwägungen des Verwaltungsgerichts zu Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Gesetzessystematik und Gesetzeszweck des § 22 Abs. 1a BPolG vermögen nicht zu überzeugen (unten I.). Da auch die sonstigen Tatbestandsvoraussetzungen der lageabhängigen Befragung gemäß § 22 Abs. 1a BPolG vorgelegen haben, war die Befragung und Ausweiskontrolle der Kläger ebenso wie der durchgeführte Personalienabgleich rechtmäßig (unten II.).

I. Anwendbarkeit des § 22 Abs. 1a BPolG auf lageabhängige Befragungen in regionalen Zügen im Binnenland

Nach § 22 Abs. 1a BPolG kann die Bundespolizei zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes (§ 3 BPolG), soweit auf Grund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden, sowie in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§ 4 BPolG) mit grenzüberschreitendem Verkehr jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, dass mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen.

Entgegen dem angefochtenen Urteil erfasst der Anwendungsbereich dieser Vorschrift auch Befragungen in regionalen Zügen im Binnenland.

> Wie hier VG Koblenz, Urteil vom 28.02.2012 – 5 K 1026/11.KP –, juris, Rn. 15: Regionalexpress von Kassel nach Frankfurt/Main; VG Köln, Urteil vom 13.06.2013 – 20 K 4683/12 –, juris, Rn. 23: Regionalexpress von Bielefeld nach Dortmund; Hoppe/Peilert: in Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 22 BPolG Rn. 31, 34; Müller-Terpitz, DÖV 1999, 329 (332);
>
> a.A. Wehr, Bundespolizeigesetz, 1. Aufl. 2013, § 22 Rn. 8 f., abrufbar unter: beck-online.beck.de

Die Auffassung des angefochtenen Urteils, für auf § 22 Abs. 1a BPolG gestützte Zugkontrollen reiche nicht aus, dass die benutzte Zugstrecke von „Schleusern" genutzt wird, vielmehr müsse der Zug, in dem die Befragung erfolgt, 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, könne von vornherein nicht im Sinne dieser Vorschrift zur unerlaubten Einreise genutzt werden (S. 4 f. UA), fasst den Tatbestand zu eng und beruht auf einer Verkennung seines Anwendungsbereichs.

1. Wortlaut des § 22 Abs. 1a BPolG

Entgegen dem angefochtenen Urteil spricht der Wortlaut der Vorschrift nicht für ein restriktives Verständnis, wonach § 22 Abs. 1a BPolG eine lageabhängige Befragung nur in Zügen zulasse, die als solche zur unerlaubten Einreise – diese wiederum verstanden als Überschreitung der Grenze – genutzt werden können. Dass der Zug, in dem die Befragung stattfindet, einen unmittelbaren Bezug zum Überschreiten der Grenze haben müsse, ergibt sich entgegen dem angefochtenen Urteil nicht aus dem Wortlaut des Gesetzes.

Das Verwaltungsgericht beruft sich zunächst auf den Wortlaut der Vorschrift des § 22 Abs. 1a BPolG:

> „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 (...). 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" (S. 5 UA).

Das Verwaltungsgericht stellt ausweislich dieser Urteilsbegründung für seine Wortlautauslegung eine isolierte Betrachtung des Wortes „Einreise" an und interpretiert von seinem sonach isoliert gewonnenen Begriffsverständnis ausgehend dann die gesamte Vorschrift.

Es geht dabei nicht nur von einem unzulässig restriktiven Begriffsverständnis des Wortes „Einreise" aus, sondern verstößt mit seiner Vorgehensweise gegen den rechtsmethodischen Grundsatz, dass die Wortlautinterpretation den Wortlaut der auszulegenden Vorschrift in seiner Gesamtheit in den Blick zu nehmen hat und die in der Vorschrift verwendeten Begriffe in ihrer Beziehung zueinander und in ihrem wechselseitigen Sinnzusammenhang zu erfassen sind. Zwar muss die Wortlautinterpretation von den einzelnen verwendeten Wörtern ausgehen; sie darf hierbei aber nicht stehenbleiben, sondern muss immer auch den textlichen Zusammenhang, in den die einzelnen Wörter in der Gesetzesvorschrift gestellt sind, berücksichtigen und die einzelnen Wörter auch mit Rücksicht auf diesen Kontext auslegen.

> Vgl. Horn, Einführung in die Rechtswissenschaft und Rechtsphilosophie, 4. Aufl. 2007, Rn. 178; Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl. 1991, S. 324 ff.; Looschelders/Roth, Juristische Methodik im Prozeß der Rechtsanwendung, 1996, S. 138 ff.

Denn für die Bestimmung des möglichen Wortsinns können auch gesetzessystematische und teleologische Erwägungen von Bedeutung sein.

> BVerfGK 14, 177 (184); 18, 482 (489)

Weder schreibt die Verfassung eine reine Wortinterpretation vor,

> BVerfGE 88, 145 (166 f.); BVerfGK 19, 89 (103)

noch ist der Gesetzgeber gezwungen, einen bestimmten Gesetzesbegriff in dem allgemeinen oder umgangssprachlichen Sinne zu gebrauchen, noch muss ein bestimmter Gesetzesbegriff zwingend in allen Gesetzesvorschriften und Kontexten denselben Sinn haben. Deshalb bedarf es außer der Berücksichtigung des sprachlichen Gesamtzusammenhangs der einzelnen Vorschrift auch ihrer gesetzessystematischen Einordnung sowie der Berücksichtigung des insbesondere aus der Entstehungsgeschichte erhellenden Gesetzeszweckes, um zu ermitteln, in welchem Sinne der Begriff in der konkreten Vorschrift gemeint ist.

Vgl. Horn, Einführung in die Rechtswissenschaft und Rechtsphilosophie, 4. Aufl. 2007, Rn. 178; Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl. 1991, S. 343; Looschelders/Roth, Juristische Methodik im Prozeß der Rechtsanwendung, 1996, S. 140, 145 f.

Vorschriften können selbst bei Wortlautgleichheit in einem anderen systematischen Kontext stehen oder durch die Besonderheiten des jeweiligen Rechtsgebietes geprägt sein und daher trotz ihrer Wortlautübereinstimmung verschiedene Inhalte haben.

BVerwG, NVwZ 2014, 1174

Der Begriff der „Einreise" in § 22 Abs. 1a BPolG darf daher nicht isoliert für sich, sondern muss in seinem sprachlichen Kontext innerhalb der Vorschrift so ausgelegt werden, dass diese insgesamt einen vernünftigen Sinn ergibt und nicht der erkennbare Wille des Gesetzgebers und der Zweck der Vorschrift unterlaufen werden. Hiergegen hat das angefochtene Urteil in mehrfacher Weise verstoßen. Das ihm zugrunde gelegte isolierte Wortlautverständnis des Begriffs „Einreise" greift zu kurz, das dem angefochtenen Urteil zugrunde gelegte Wortsinnverständnis ist insgesamt unhaltbar.

a) <u>Begriff der „Einreise" als auslegungsfähiger Rechtsbegriff</u>

Bedenken unterliegt es bereits, wenn das Verwaltungsgericht unter Bezug auf den angeblich allgemeinen Wortsinn die „Einreise" als Reise von einem in den anderen Staat und damit als Vorgang ansieht, der abgeschlossen sei, wenn sich der Reisende in dem anderen Staat befindet. Irrig ist es zudem, wenn sich das Verwaltungsgericht für dieses Verständnis auf § 13 Abs. 2 Satz 1 und 3 AufenthG beruft, wonach ein Ausländer „grundsätzlich" dann eingereist sei, wenn er die Grenze überschritten habe. Diese Begründung trägt nicht.

Das Verwaltungsgericht hat zunächst verkannt, dass es sich bei dem Begriff „Einreise" um einen Rechtsbegriff handelt, der nicht rein phänomenologisch mit dem körperlichen Überschreiten der Grenze gleichgesetzt und in jedem Falle als abgeschlossen angesehen werden kann, sobald sich die betreffende Person in Deutschland befindet. Vielmehr handelt es sich um einen Rechtsbegriff, der in verschiedenen Kontexten und Rechtsvorschriften durchaus unterschiedlich verwendet wird, weshalb sich einfache Bedeutungsübertra-

gungen ohne Rücksicht auf Zusammenhang, Entstehungsgeschichte und Gesetzeszweck verbieten.

aa) Dass der deutsche Gesetzgeber den Begriff „Einreise" als Rechtsbegriff verwendet und ihn durchaus differenzierend und keineswegs durchgängig in dem vom Verwaltungsgericht gemeinten Sinne versteht, ergibt sich gerade aus der vom Verwaltungsgericht selbst angeführten Vorschrift des § 13 Abs. 2 AufenthG. Allerdings erkennt das Verwaltungsgericht dies nicht, weil es diese Vorschrift unzutreffend wiedergibt. In § 13 Abs. 2 Satz 1 und 3 AufenthG ist nämlich mitnichten davon die Rede, ein Ausländer sei „grundsätzlich" dann eingereist, wenn er die Grenze überschritten hat. Vielmehr heißt es in § 13 Abs. 2 Satz 3 AufenthG, dass ein Ausländer „im Übrigen" eingereist ist, wenn er die Grenze überschritten hat. § 13 Abs. 2 Satz 3 AufenthG ist somit eine *Auffangregelung* für den Fall, dass die vorrangig zu prüfenden Tatbestände des § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 AufenthG nicht erfüllt sind, nicht hingegen etwa eine Grundsatzbestimmung oder gar eine allgemein anzuwendende Legaldefinition des Begriffs der Einreise.

Gerade aus den vorrangig anwendbaren Bestimmungen des § 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 AufenthG ergibt sich, dass der Begriff der „Einreise" als Rechtsbegriff der Definition des Gesetzgebers unterliegt und sich nicht in der körperlichen Überschreitung der Grenze erschöpfen muss. Nach § 13 Abs. 2 Satz 1 AufenthG ist ein Ausländer an einer zugelassenen Grenzübergangsstelle erst eingereist, wenn er die Grenze überschritten und die Grenzübergangsstelle passiert hat. Lassen die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden einen Ausländer vor der Entscheidung über die Zurückweisung (§ 15 AufenthG, §§ 18, 18a AsylVfG) oder während der Vorbereitung, Sicherung oder Durchführung dieser Maßnahme die Grenzübergangsstelle zu einem bestimmten vorübergehenden Zweck passieren, so liegt nach § 13 Abs. 2 Satz 2 AufenthG keine Einreise im Sinne des § 13 Abs. 2 Satz 1 AufenthG vor, solange ihnen eine Kontrolle des Aufenthalts des Ausländers möglich bleibt. Und nur „im Übrigen" ist ein Ausländer gemäß § 13 Abs. 2 Satz 3 AufenthG eingereist, wenn er die Grenze überschritten hat.

Das VG Schleswig hat aus der Zusammenschau dieser Regelungen zutreffend abgeleitet, dass die *Einreise nicht automatisch gleichzusetzen ist mit einem Grenzübertritt*, sondern dass es zur Bestimmung, ob eine Einreise im Sinne der jeweils anzuwendenden Gesetzesbestimmung erfolgt ist, der Berücksichtigung des sonstigen Kontextes und des weiteren gesetzlichen Regelungszusammenhanges bedarf.

> VG Schleswig, Beschluss vom 14.11.2013 – 4 B 58/13 –, juris, Rn. 51

Damit erweist sich bereits der Ausgangspunkt der Wortlautinterpretation in dem angefochtenen Urteil als unzureichend. Der Begriff der „Einreise" unterliegt der Definitionsbefugnis des Gesetzgebers, der ihn je nach dem Regelungskontext und Regelungszweck in durchaus unterschiedlichem Sinne gebrauchen kann. Es besteht hiernach jedenfalls weder eine normative noch eine begriffliche oder logische Notwendigkeit, den Begriff der „Einreise" in einer Gesetzesvorschrift rein phänomenologisch-körperlich zu verstehen.

bb) Insofern ist es auch unverständlich, wenn sich das Verwaltungsgericht (S. 5 UA) zur Stützung seiner Auffassung auf das Urteil des OLG Karlsruhe vom 20.11.1984 beruft. Dies ist in der Sache falsch und zudem durch die nachfolgende Gesetzesentwicklung überholt.

(1) Zunächst ist zu bemerken, dass sich die Aussage „der Begriff der Einreise bedeutet nach dem Wortsinn die Reise von einem in den anderen Staat" so in der Entscheidung des OLG Karlsruhe überhaupt nicht findet, weshalb diese auch kein Beleg für diese These ist.

Richtig ist zwar, dass das OLG Karlsruhe in Übereinstimmung mit der seinerzeit h.M. die nach dem damals anzuwendenden § 47 Abs. 1 Nr. 1 AuslG 1965 strafbare unerlaubte Einreise bereits mit dem tatsächlichen Überschreiten der Grenze als erfolgt ansah. Es begründete dieses Ergebnis jedoch entgegen dem Verwaltungsgericht nicht mit einem angeblich zwingenden Wortlaut des Einreisebegriffs, sondern mit der Entwicklung des Pass- und Ausländerrechts, den gesetzessystematischen Zusammenhängen sowie dem Sinn und Zweck der seinerzeit anzuwendenden Strafvorschrift des § 47 Abs. 1 Satz 1 AuslG a.F.

Das OLG Karlsruhe hat für die Anwendung dieser Strafvorschrift und damit zur Begründung (!) der Strafbarkeit für die Einreise bereits das Überschreiten der Grenze *genügen* lassen und nicht auch noch den Abschluss der Grenzkontrolle verlangt, wenn die Einreise an einem zugelassenen Grenzübergang erfolgt:

> „Unter Berücksichtigung dieser Umstände erscheint es geboten, § 47 Abs. 1 Satz 1 AuslG, der die Einhaltung der Einreisevorschriften sichern will, dahin auszulegen, daß der Ausländer, der das Bundesgebiet betritt, ohne die erforderliche Aufenthaltserlaubnis ... zu besitzen, einreist, auch wenn eine Grenzkontrolle noch nicht stattgefunden hat. Vom Schutzzweck der Norm her ist nicht einzusehen, weshalb der Ausländer in diesem Falle straffrei sein, eine Strafbarkeit dagegen vorliegen soll, wenn er das Bundesgebiet über die sogenannte grüne Grenze betreten hat".
>
> OLG Karlsruhe, MDR 1985, 251 (252) = NJW 1985, 2906 (2907)

Das OLG Karlsruhe hat hiernach den Begriff der Einreise unter Berücksichtigung des Zweckes der Strafnorm dahin ausgelegt, dass die Einreise in einem möglichst frühen Zeitpunkt als erfolgt anzusehen sei, um die ausländerrechtliche Strafbarkeit in einem möglichst frühen Stadium eintreten zu lassen.

Die Übernahme desselben Verständnisses für § 22 Abs. 1a BPolG durch das Verwaltungsgericht hingegen hat genau den gegenteiligen Effekt wie in der Entscheidung des OLG Karlsruhe, nämlich eine dem Normzweck zuwiderlaufende Begünstigung der unerlaubten Einreise durch Beschneidung der polizeilichen Kontrollbefugnisse. Die Berufung auf das Urteil des OLG Karlsruhe durch das Verwaltungsgericht wird hiernach nicht nur dessen Begründungszusammenhang nicht gerecht, sondern stellt die Intention des OLG Karlsruhe geradezu auf den Kopf.

(2) In noch gravierenderer Weise hat das Verwaltungsgericht zudem übersehen, dass die von ihm angeführte Entscheidung des OLG Karlsruhe zu einer Gesetzeslage ergangen ist, die der Gesetzgeber später, gerade auch in Reaktion auf diese strafgerichtliche Rechtsprechung,

im Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 09.07.1990 (BGBl. I S. 1354) geändert hat, indem er in der neu eingefügten Vorschrift des § 59 Abs. 2 AuslG 1990 den Einreisebegriff abweichend definierte. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu:

> „Die Frage, wann eine Einreise beendet ist, hat sowohl für die ausländerrechtliche als auch die strafgerichtliche Praxis erhebliche Bedeutung. In der gegenwärtigen strafgerichtlichen Praxis wird die Auffassung vertreten, daß der Straftatbestand der Einreise ohne die erforderlichen Papiere (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 AuslG 1965) auch an den zugelassenen Grenzübergangsstellen schon mit dem Überschreiten der Grenze erfüllt ist, selbst wenn die Grenzkontrollstelle erst im Bundesgebiet liegt, wie es z. B. bei der Einreise auf dem Luft- oder Seeweg stets der Fall ist. Aus ausländerrechtlicher Sicht hingegen ist eine Einreise erst mit dem Passieren der Kontrollstelle beendet, weil bis zur Grenzkontrolle die aufenthaltsverhindernde Maßnahme der Zurückweisung möglich ist und möglich sein muß. Absatz 2 schreibt diese ausländerrechtlich gebotene Beurteilung auch für die strafgerichtliche Praxis verbindlich fest".
>
> BT-Drucks. 11/6321, S. 77

Dies zeigt deutlich, dass die Berufung auf den allgemeinen Sprachgebrauch und Wortsinn von „Einreise" bei der Gesetzesanwendung nicht weiterführt, sondern es sich um einen der gesetzlichen Regelung unterliegenden Rechtsbegriff handelt, der Veränderungen unterliegen und auch je nach Kontext unterschiedlich auszulegen sein kann. Dabei ist zur Vermeidung von Missverständnissen anzumerken, dass mit der Gesetzesänderung nach der zitierten Gesetzesbegründung lediglich gewährleistet werden sollte, dass im Ausländerstrafrecht die Vollendung der strafbaren unerlaubten Einreise nicht vor Beendigung der ausländerrechtlichen Einreise eintreten sollte; über die ausländerstrafrechtliche Beendigung der unerlaubten Einreise ist damit ebenso wenig eine Aussage getroffen wie über den polizeirechtlichen Einreisebegriff.

cc) Dass der Begriff der „Einreise" der Auslegung zugänglich und bedürftig ist, zeigt sich nämlich gerade auch an der zu den Straftatbeständen der unerlaubten Einreise (§ 95 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 14 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 AufenthG) und des Einschleusens unerlaubt einreisender Aus-

länder (§ 96 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG) geführten Diskussion um den Zeitpunkt der Beendigung der unerlaubten Einreise.

(1) Während seit der vorstehend genannten Gesetzesänderung Konsens besteht, dass die unerlaubte Einreise im Sinne dieser Straftatbestände erst mit Verwirklichung der Tatbestände des § 14 AufenthG *vollendet* ist, ist die unerlaubte Einreise erst *beendet*, wenn der Ausländer im Inland seinen Bestimmungsort erreicht und insofern zur Ruhe gekommen ist, so dass auch noch nach der Vollendung bis eben zu dieser Beendigung Beihilfe zur unerlaubten Einreise geleistet werden kann.

> Schott, StV 2007, 156 (158, 161); wohl auch Stoppa, in: Huber, AufenthG, 2010, § 95 Rn. 122. Zu weit allerdings Cantzler, Das Schleusen von Ausländern und seine Strafbarkeit, 2004, S. 154, wenn dieser Beendigung der unerlaubten Einreise erst mit der Ausreise annimmt.

Deshalb ist auch die Abholung im Grenzgebiet nach dem Grenzübertritt zur Weiterbeförderung ins Landesinnere noch Beihilfe zur unerlaubten Einreise.

> BGH, Beschluss vom 29.06.2000 – 1 StR 238/00 –, juris = wistra 2000, 386 (387), insoweit nicht abgedruckt in NJW 2000, 3148 und BGHR StGB § 276 Ausweis 1; Schott, StV 2007, 156 (161)

So hat der BGH in einem Beschluss vom 29.06.2000 ausgeführt, der Angeklagte habe

> „darüber hinaus Hilfe zur unerlaubten Einreise von drei Ausländern geleistet, indem er diese an der sogenannten grünen Grenze zu Tschechien abholte (§ 92a Abs. 1 Nr. 2, § 92 Abs. 1 Nr. 6 AuslG)".
>
> BGH, Beschluss vom 29.06.2000 – 1 StR 238/00 –, juris = wistra 2000, 386 (387), insoweit nicht abgedruckt in NJW 2000, 3148 und BGHR StGB § 276 Ausweis 1

Da das hierin bezeichnete Abholen „an der grünen Grenze" ersichtlich dahin gemeint ist, dass der Schleuser die unerlaubt Einreisenden zum Weitertransport im Empfang nahm, *nachdem* diese zunächst selbst die „grüne Grenze" überquert hatten, ging der BGH davon aus, dass die

unerlaubte Einreise ungeachtet ihrer mit Überqueren der „grünen Grenze" eingetretenen Vollendung eben noch nicht beendet war; denn sonst hätte keine Beihilfe mehr zur unerlaubten Einreise geleistet werden, sondern allein eine Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt vorliegen können.

Zur Unterstützung dieser Sichtweise wird auf die Parallele hingewiesen,

> Schott, StV 2007, 156 (158)

dass auch die unerlaubte Einfuhr von Gütern wie z.B. Drogen oder Schmuggelware zwar mit dem Verbringen über die (Zoll)Grenze vollendet ist, die strafrechtliche Beendigung der Einfuhr jedoch erst eintritt, wenn das betreffende Gut im Inland „in Sicherheit gebracht" und damit „zur Ruhe gekommen" ist.

> RGSt 48, 104 (107); 49, 208 (209 f.); 51, 400 (402); 55, 138 (139); BGHSt 3, 40 (44); BGH, NStZ 1990, 39; 1997, 286; wistra 2010, 226 (227); 2014, 486

> „Nach der nunmehr feststehenden Rechtsprechung des Reichsgerichts bezeichnet Einfuhr im Sinne des Vereinszollgesetzes (...) keineswegs nur die unmittelbare Überführung des betreffenden Gegenstandes über die Grenze. Das mit Strafe bedrohte Unternehmen der Einfuhr umfaßt vielmehr alle Handlungen, die in ihrer Gesamtheit auf die Verwirklichung der verbotswidrigen Einfuhr abzielen, mögen sie die Grenzüberschreitung vorbereiten oder erleichtern oder mögen sie, wenn nach der Grenzüberschreitung vorgenommen, dazu bestimmt sein, den Gegenstand der Einfuhr behördlichen Zugriffen gegenüber in Sicherheit zu bringen, dem Orte seiner endgültigen Bestimmung zuzuführen. Danach kann sich das Unternehmen im Inland noch bis zur Ankunft der Ware am Orte solcher endgültigen Bestimmung fortsetzen".

> RGSt 51, 400 (402)

> „Nach der Rechtsprechung des BGH ist die Einfuhr beendet, wenn das eingeführte Rauschgift im Inland in Sicherheit gebracht und damit zur Ruhe gekommen ist".

> BGH, NStZ 1990, 39

> „Tatbeendigung tritt bei Verstößen gegen [TabStG] nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs demgegenüber erst dann ein, wenn die Tabakwaren die ‚gefährliche' Phase des Grenzübertritts passiert haben und der Verbringer oder Versender sein Unternehmen insgesamt erfolgreich abgeschlossen hat. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn die Tabakwaren ihren Bestimmungsort erreicht haben und dort ‚zur Ruhe gekommen' sind".
>
> BGH, wistra 2014, 486

Diese Rechtsprechung ist angesichts der Parallelität der Begriffe „Einfuhr" und „Einreise" deswegen von Interesse, weil sie verdeutlicht, dass die Annahme zu kurz greift, derartige Vorgänge müssten sich im Überschreiten der Grenze erschöpfen, sondern dass sprachlich sehr wohl ein weitergehendes Verständnis möglich ist und mit Blick auf den Gesetzeszweck normativ geboten sein kann.

(2) Zwar hat das BayObLG in einem Beschluss aus dem Jahre 1999 die Auffassung vertreten, dass Vollendung und Beendigung bei der unerlaubten Einreise zusammenfielen, so dass mit der Verwirklichung des gesetzlichen Tatbestands des unerlaubten Überschreitens der Grenze die Straftat der unerlaubten Einreise nicht nur vollendet, sondern auch beendet sei.

> BayObLG, Beschluss vom 02.03.1999 – 4 St RR 32/99 –, juris, Rn. 16; ebenso Mosbacher, in: GK-AufenthG, § 95 (28. Lfg. 2008) Rn. 90; Winkelmann, in: Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 10. Aufl. 2013, § 95 AufenthG Rn. 54

Es ist jedoch zum einen festzuhalten, dass diese Entscheidung durch die bereits zitierte nachfolgende Entscheidung des BGH vom 29.06.2000 überholt wurde.

Zudem ist unabhängig hiervon zu beachten, dass das BayObLG seine Entscheidung auch nicht etwa damit begründet hatte, es sei sprachlich und vom Wortsinn her nicht möglich, den Begriff der „Einreise" über die Vollendung hinaus bis zu einer räumlich weiter im Inland liegenden Beendigung zu erstrecken, sondern dass das BayObLG dies ausschließlich damit begründet hat, eine solche Erstreckung des Begriffs der unerlaubten Einreise sei wegen des unmittelbar anschließenden

Straftatbestands des unerlaubten Aufenthalts nicht nötig und wegen des Nebeneinanders beider Strafbestimmungen nicht zulässig:

> „Zwar unterscheidet das materielle Strafrecht zwischen der Vollendung einer Straftat, die mit der Tatbestandserfüllung einhergeht, und deren Beendigung, mit der das Tatunrecht seinen Abschluß findet, mit der Folge, daß auch zu einer vollendeten, wenngleich nicht beendeten Tat noch Beihilfe geleistet werden kann (...). Hierzu zählen etwa jene Delikte, die dadurch gekennzeichnet sind, daß das Tatgeschehen erst mit Erreichen des vom Täter angestrebten, über die Tatbestandserfüllung hinausgehenden Enderfolgs abgeschlossen ist (...).
>
> Eine solche Fallgestaltung liegt hier jedoch nicht vor. Allerdings ist es regelmäßig Ziel der Schleuser, illegale Zuwanderer nicht nur über die grüne Grenze, sondern so weit ins Hinterland zu bringen, daß die Gefahr eines polizeilichen Aufgriffs möglichst ausgeschlossen erscheint. Das mit der Schleusung verfolgte Ziel ist somit, auch aus der Sicht der Geschleusten, erst erreicht, wenn die Einwanderer möglichst weit hinter der Grenze freigesetzt werden. Diese Überlegung zwingt aber nicht dazu, das mit der illegalen Einreise verwirklichte Tatunrecht erst mit dem Absetzen der Flüchtlinge im Hinterland als beendet anzusehen. Das Verbringen von Flüchtlingen über die ‚grüne Grenze' erfüllt nämlich nicht nur den Tatbestand der Beihilfe zur unerlaubten Einreise (§ 92 Abs. 1 Nr. 6 AuslG), sondern – rechtlich zusammentreffend – auch der Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt (§ 92 Abs. 1 Nr. 1 AuslG). Unerlaubter Aufenthalt in diesem Sinne ist aber jedes Verbleiben im Bundesgebiet nach der Einreise ohne die nach § 3 AuslG erforderliche Aufenthaltsgenehmigung oder Duldung nach § 56 AuslG. Der Unrechtsgehalt der unerlaubten Einreise erschöpft sich deshalb folgerichtig im Überschreiten der Grenze (...), während jedes nachfolgende Verbleiben im Bundesgebiet unter die Sanktionsnorm des unerlaubten Aufenthalts fällt. Das Nebeneinander beider Strafbestimmungen verbietet deshalb die Anwendung der Strafnorm der unerlaubten Einreise über deren Tatbestandsverwirklichung hinaus. Mit der Verwirklichung des gesetzlichen Tatbestands (unerlaubtes Überschreiten der Grenze) ist die Straftat der unerlaubten Einreise nicht nur vollendet, sondern auch beendet mit der Folge, daß hierzu durch den Angeklagten nicht mehr Beihilfe geleistet werden konnte" (Hervorhebungen nur hier).
>
> BayObLG, Beschluss vom 02.03.1999 – 4 St RR 32/99 –, juris, Rn. 16

Dass dieser Auffassung schon nach der seinerzeitigen Gesetzeslage nicht beizupflichten war, ergibt sich aus dem zitierten Beschluss des BGH vom 29.06.2000. Das bedarf jedoch keiner Vertiefung. Immerhin waren damals nicht nur die Straftatbestände des unerlaubten Aufenthalts (§ 92 Abs. 1 Nr. 1 AuslG a.F.) und des unerlaubten Einreisens (§ 92 Abs. 1 Nr. 6 AuslG a.F.) parallel ausgestaltet, sondern auch der darauf bezogene Schleusungstatbestand des § 92a Abs. 1 AuslG a.F., so dass die von BayObLG angenommene strikte Abgrenzung von Einreise und Aufenthalt keine Strafbarkeitslücke begründete. Demgegenüber reicht der Schleusungstatbestand der Anstiftung oder Beihilfe zur unerlaubten Einreise nach der heutigen Gesetzeslage weiter als der Schleusungstatbestand der Anstiftung oder Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt. Für die Strafbarkeit des Schleusers im Falle der unerlaubten Einreise genügt nämlich nach § 96 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a AufenthG als Gegenleistung jeder Vorteil, namentlich – wie in der Praxis beim Einschleusen zwecks Zuführung zur Prostitution nicht selten – sexuelle Gefälligkeiten als Gegenleistung für die Beihilfe,

> BT-Drucks. 16/5065, S. 199; Mosbacher, in: GK-AufenthG, § 96 (28. Lfg. 2008) Rn. 26

wohingegen im Falle des unerlaubten Aufenthalts nach § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG die Gegenleistung in einem Vermögensvorteil bestehen muss. Außerdem kann der Schleusungstatbestand bei der unerlaubten Einreise auch durch wiederholtes oder durch Handeln zugunsten von mehreren Ausländern erfüllt werden (§ 96 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b AufenthG), was beim unerlaubten Aufenthalt keine Entsprechung findet.

Durch diese spätere Gesetzesentwicklung ist der seinerzeitigen Annahme des BayObLG, es liege ein „Nebeneinander" zweier Strafbestimmungen vor, die der Anwendung der Strafnorm der unerlaubten Einreise über deren Tatbestandsverwirklichung hinaus bis zu einer späteren Beendigung verbiete, die Grundlage entzogen. Die Übertragung der Auffassung des BayObLG auf die heutige Gesetzeslage vielmehr eine Strafbarkeitslücke zur Folge, dass nicht als Schleuser bestraft werden könnte, wer beispielsweise eine unerlaubt einreisende Person nach dem Grenzübertritt in Empfang nimmt, um diese in Er-

wartung sexueller Gegenleistungen vereinbarungsgemäß in ein Bordell zu fahren, oder wer wiederholt oder zugunsten mehrerer Ausländer diese nach Grenzübertritt im Empfang nimmt, um sie beispielsweise zu ihrem Schwarzarbeitsplatz zu fahren. Da dies weder dem Unrechtsgehalt der Tat noch dem Schutzzweck des § 96 Abs. 1 AufenthG gerecht würde, ist der vom BayObLG angenommenen Abgrenzung jedenfalls heute nicht mehr zu folgen.

(3) Jedenfalls zeigt auch die Diskussion der Straftatbestände der § 95 Abs. 1 Nr. 3, § 96 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG nur wiederum, dass eine Auslegung des Gesetzesbegriffs der unerlaubten Einreise allein aus dem Wortlaut heraus unmöglich ist, es sich insbesondere nicht von selbst versteht, die unerlaubte Einreise mit der Grenzüberschreitung nicht nur als *vollendet*, sondern auch als *beendet* anzusehen. Vielmehr kommt es auf den Normkontext und den Normzusammenhang an, aus dem sich dann auch ergeben kann, dass die unerlaubte Einreise über den Grenzübertritt hinaus bis zum Erreichen eines Zielortes im Hinterland andauert und erst mit dessen Erreichen beendet ist. Wird aber schon in der Strafrechtsdogmatik ein solch weites Verständnis des Einreisebegriffs mit guten Gründen vertreten, dann ist erst recht kein Hinderungsgrund erkennbar, ein solches Begriffsverständnis in einem polizeirechtlichen Kontext heranzuziehen.

dd) Dies alles zeigt deutlich, dass reine Wortlautüberlegungen zu einem angeblich vorgegebenen eindeutigen Wortsinn von „Einreise" nichts fruchten, weil es sprachlich durchaus vertretbar verschiedene Verständnismöglichkeiten gibt. Bei seiner Verwendung in Gesetzesvorschriften aber handelt es sich um einen der gesetzlichen Festlegung unterliegenden normativen Begriff, der nur in seinem textlichen und gesetzessystematischen Zusammenhang und nach dem insbesondere in den Materialien zum Ausdruck kommenden Gesetzeszweck zu verstehen ist. Entsprechend ist auch die unbesehene Übernahme der Legaldefinition aus § 13 Abs. 2 AufenthG nicht zulässig, da diese zunächst nur für das Aufenthaltsgesetz gilt, auch schon im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes lediglich die ausländerstrafrechtliche Vollendung und nicht auch die Beendigung der unerlaubten Einreise definiert, und

deshalb nicht den Schluss zulässt, dass im polizeirechtlichen Sinne die Einreise mit der Grenzüberschreitung voll- und beendet sei.

b) Wortlaut enthält keine Beschränkung auf grenzüberschreitend verkehrende Züge

Das Verwaltungsgericht meint, der Begriff der Nutzung eines Zugs „zur unerlaubten Einreise" sei 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, fehle von vornherein die Eignung, zum Grenzübertritt und damit auch zur Einreise genutzt zu werden.

Es beruft sich zur Begründung dieser Behauptung auf den Wortlaut des § 22 Abs. 1a BPolG, der zwei Varianten regele, die bundespolizeilichen Maßnahmen in Zügen bzw. auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes, „und zwar jeweils unter der Voraussetzung, dass diese" – das heißt: die Züge respektive Bahnanlagen – „zur unerlaubten Einreise genutzt werden" (S. 5 UA).

Damit aber gibt das angefochtene Urteil den Wortlaut des § 22 Abs. 1a BPolG unzutreffend und im Ergebnis sinnverfehlend wieder. In § 22 Abs. 1a BPolG heißt es nämlich nicht: „in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes, die zur unerlaubten Einreise genutzt werden", sondern: „in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes (...), soweit auf Grund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden".

aa) Dieser Unterschied ist durchaus bedeutsam, weil hiernach der vom Verwaltungsgericht angenommene unmittelbare Bezug des Zuges, in dem die Befragung stattfindet, zur unerlaubten Einreise gerade nicht vorausgesetzt wird. Die in § 22 Abs. 1a BPolG angesprochenen Lageerkenntnisse und die grenzpolizeiliche Erfahrung können sich nicht auf einen *konkreten* Zug beziehen – ob gerade ein konkret fahrender Zug zur unerlaubten Einreise genutzt wird, ließe sich nur aufgrund ei-

ner Befragung und Kontrolle sämtlicher Fahrgäste feststellen –, sondern muss sich auf Züge dieser Art (z.B. ICE, IC, Regionalzüge) auf der betreffenden Strecke und/oder mit bestimmten Haltestellen beziehen.

Indem das Verwaltungsgericht bei seiner Wortlautinterpretation das weitere Tatbestandsmerkmal der Lageerkenntnisse oder grenzpolizeilichen Erfahrung ausgeblendet hat, ist es zu einem unzutreffenden Postulat eines *Unmittelbarkeitsbezugs* zwischen dem Zug, in dem die Befragung stattfindet, und der Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise gekommen, die so im Wortlaut der Gesetzesvorschrift überhaupt nicht vorausgesetzt ist.

bb) Zudem drängte sich, wäre die Deutung des Verwaltungsgerichts zutreffend, die Frage auf, weshalb der Gesetzgeber dann nicht einfach von grenzüberschreitend verkehrenden Zügen gesprochen hat. Wenn der Gesetzgeber die Befragung gemäß § 22 Abs. 1a BPolG auf grenzüberschreitend verkehrende Züge hätte beschränkten wollen, dann hätte er das sehr einfach so formulieren können, zumal ihm die Begrifflichkeit des „grenzüberschreitenden Verkehrs" durchaus geläufig ist, er sie insbesondere in Bezug auf den Luftverkehr sogar in § 22 Abs. 1a BPolG selbst verwendet, ferner in zahlreichen weiteren Vorschriften des Gesetzes (s. unten B.I.2.a). Wenn der Gesetzgeber in § 22 Abs. 1a BPolG demgegenüber von Zügen spricht, „von denen auf Grund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden", kann er nicht lediglich die grenzüberschreitend verkehrenden Züge gemeint haben, weil er das dann viel einfacher hätte ausdrücken können. Der Gesetzgeber muss, weil er sich nicht der einfacheren Formulierung bedient, sondern eine sprachlich komplexere Formulierung gewählt hat, etwas anderes, und zwar etwas *Weiteres* gemeint haben.

Da auf der Hand liegt – und dies wird offenbar auch vom Verwaltungsgericht so gesehen –, dass nach der allgemeinen und auch grenzpolizeilichen Erfahrung bei grenzüberschreitend verkehrenden Zügen *immer* damit gerechnet werden muss, dass diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden, bedürfte es der weiteren Tatbestandsvorausset-

zung der Lageerkenntnisse oder grenzpolizeilichen Erfahrung nicht, wenn als Züge, die „zur unerlaubten Einreise genutzt werden", ohnehin nur grenzüberschreitend verkehrende Züge in Betracht kämen. Damit zeigt sich aber, dass schon aus dem Tatbestandsmerkmal „auf Grund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung" abzuleiten ist, dass mit den zur unerlaubten Einreise nutzbaren Zügen nicht nur grenzüberschreitend verkehrende Züge gemeint sein können.

Es ist insofern kein Zufall, dass das Verwaltungsgericht eben diese Tatbestandsvoraussetzung bei seiner Wiedergabe des Gesetzesinhalts weggelassen hat – nur belegt dies eben die Unrichtigkeit seiner Herangehensweise bei der Wortlautinterpretation.

cc) Die Wortlautinterpretation, dass nur Züge „zur unerlaubten Einreise genutzt" würden, die einen unmittelbaren Bezug zum Überschreiten der Grenze, nicht hingegen Ausgangs- und Endpunkt in Deutschland haben, ist auch nicht mit der in § 22 Abs. 1a BPolG weiter geregelten Fallgruppe der Bahnanlagen zu vereinbaren.

(1) Das Verwaltungsgericht weist zwar zutreffend darauf hin, dass eine Befragung und Ausweiskontrolle im Zug, wenn diese die Anforderungen des § 22 Abs. 1a BPolG nicht erfüllen sollte, sich nicht hilfsweise damit begründen lässt, dass sie gleichzeitig auf dem Gebiet von Bahnanlagen erfolge und damit vom Wortlaut dieser Variante der Ermächtigungsgrundlage erfasst sei (S. 5 UA). Zwar ist die Annahme des Verwaltungsgerichts, ein solches Normverständnis habe zur Folge, dass die Ermächtigung zur Befragung in Zügen gemäß § 22 Abs. 1a BPolG überflüssig wäre, weil dann, wenn ein Zug zur unerlaubten Einreise genutzt werde, dies zwangsläufig auch auf das von diesem befahrene Gebiet der Bahnanlagen zutreffe (S. 5 UA), insoweit nicht richtig, als die in § 22 Abs. 1a BPolG genannten Bahnanlagen solche der Eisenbahnen des Bundes (§ 3 BPolG) sein müssen, während es sich bei den Zügen nicht notwendig um solche der Eisenbahnen des Bundes handeln muss. Während die Bundespolizei nach § 22 Abs. 1a i.V.m. § 3 BPolG nicht zur Personenkontrolle auf dem Gebiet von Bahnanlagen der sog. Privatbahnen zuständig ist,

vgl. Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, Bundespolizeigesetz, 5. Aufl. 2012, § 3 BPolG Rn. 21

ist sie nach § 22 Abs. 1a BPolG unter den dort weiter genannten Voraussetzungen zur Befragung und Ausweiskontrolle in allen Zügen berechtigt, auch solchen, die auf Bahnanlagen von Privatbahnen verkehren.

Gleichwohl dürfte dem Verwaltungsgericht insoweit zuzustimmen sein, dass § 22 Abs. 1a BPolG in Bezug auf die in der Norm genannten polizeilichen Maßnahmen die Unterscheidung trifft, ob diese innerhalb oder außerhalb von Zügen durchgeführt werden (S. 5 UA).

(2) Die weitere These des Verwaltungsgerichts jedoch, § 22 Abs. 1a BPolG verlange „im erstgenannten Fall die Nutzung des Zuges zur unerlaubten Einreise und im zweiten Fall die Nutzung der Bahnanlagen zur unerlaubten Einreise" (S. 5 f. UA), kann nicht überzeugen.

Zwar ist es im Rahmen des Wortlautverständnisses des Verwaltungsgerichts folgerichtig, wenn es postuliert, dass nicht nur in der ersten Tatbestandsalternative der Zug, sondern dann eben in der zweiten Tatbestandsalternative die Bahnanlage zur unerlaubten Einreise genutzt werden muss.

Indessen hat es das Verwaltungsgericht versäumt, letztere Fallgestaltung näher auszudeuten, weshalb es die Absurdität dieser Vorstellung übersehen hat. Es lässt nämlich unerörtert, wie man es sich vorstellen soll, dass eine Bahnanlage zur unerlaubten Einreise genutzt wird, wenn man wie das Verwaltungsgericht annimmt, dass die unerlaubte Einreise bereits mit dem Überschreiten der Grenze abgeschlossen sei.

Bahnanlagen im Sinne des § 22 Abs. 1a i.V.m. § 3 BPolG sind entsprechend § 4 Abs. 1 Satz 1 EBO „alle Grundstücke, Bauwerke und sonstigen Einrichtungen einer Eisenbahn, die unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zur Abwicklung oder Sicherung des Reise- oder Güterverkehrs auf der Schiene erforderlich sind". Dazu gehören nach § 4 Abs. 1 Satz 2 EBO auch Nebenbetriebsanlagen sowie sonstige Anlagen einer Eisenbahn, die das Be- und Entladen sowie den Zu-

und Abgang ermöglichen oder fördern. § 4 Abs. 1 Satz 3 EBO unterscheidet weiter Bahnanlagen der Bahnhöfe, der freien Strecke und sonstige Bahnanlagen. Maßgebend für die Zugehörigkeit zur Bahnanlage ist die sog. Eisenbahnbetriebsbezogenheit. Mit dem Gebiet dieser Bahnanlagen sind die Flächen gemeint, auf dem sich diese Bahnanlagen befinden.

> Vgl. zum Begriff der Bahnanlagen BVerwGE 102, 269 (273 f.); BVerwG, NVwZ 2015, 91 (92); OVG Koblenz, Urteil vom 24.01.2013 – 7 A 10816/12 –, juris, Rn. 22; Gnüchtel, NVwZ 2015, 37; Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, Bundespolizeigesetz, 5. Aufl. 2012, § 3 BPolG Rn. 22

Dies wirft die – die vom Verwaltungsgericht übergangene – Frage auf, wie eine Bahnanlage zur unerlaubten Einreise genutzt werden können soll, wenn einerseits die Einreise mit Überschreiten der Grenze abgeschlossen und andererseits ein unmittelbarer Bezug zum Überschreiten der Grenze bestehen muss. Ein in Deutschland gelegener Bahnhof wäre dann nämlich keine Bahnanlage, die in diesem Sinne zur Einreise genutzt werden kann. Denn wenn man sich auf dem Bahnhof befindet, muss die so verstandene Einreise bereits abgeschlossen sein.

Insoweit erscheint es inkonsequent, wenn Wehr in seiner Kommentierung die Vorschrift des § 22 Abs. 1a BPolG einerseits auf „grenzüberschreitende Züge", andererseits auf „Grenzbahnhöfe" bezieht, weil nur diese zur unerlaubten Einreise genutzt würden.

> Wehr, Bundespolizeigesetz, 1. Aufl. 2013, § 22 Rn. 9, abrufbar unter: beck-online.beck.de

Denn die deutschen Grenzbahnhöfe liegen nicht auf der Grenze, sondern bereits auf deutschem Hoheitsgebiet, so dass sich die Passagiere eines Zuges, der in einen Grenzbahnhof einfährt, bereits in Deutschland befinden.

Nähme man die vom angefochtenen Urteil und von Wehr vertretene Beschränkung des Einreisebegriffs auf die Überschreitung der Grenze ernst, so wären daher nicht die Grenzbahnhöfe einzuschließen, sondern dürften konsequenterweise ebenso wie „grenzüberschreitende Züge" nur *grenzüberschreitende Bahnanlagen* einbezogen werden, al-

so entweder Bahnhöfe oder Haltestellen, deren Gebäude und Bahnsteige sich über eine Grenze hin erstrecken, oder eben die Gleisanlagen.

Indessen gibt es in Deutschland nur einen einzigen Grenzbahnhof, der in zwei Ländern gebaut ist, nämlich der Regionalbahnhof im niederbayerischen Bayerisch Eisenstein, wo die Grenze zwischen Deutschland und Tschechien genau durch das Empfangsgebäude verläuft.

> Quelle: Wikipedia, Stichwort „Grenzbahnhof", Abruf vom 11.12.2014

Dass der Gesetzgeber mit „Bahnanlagen", die nach Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilichen Erfahrungen „zur unerlaubten Einreise genutzt" werden, diesen kuriosen Einzelfall im Blick gehabt haben könnte, erscheint fernliegend, zumal es für eine solche Regelung für „grenzüberschreitende Bahnhöfe" überhaupt keinen Bedarf gegeben hätte, weil innerhalb des 30 km-Grenzbereichs schon eine Identitätsfeststellung nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG zulässig ist.

In Ermangelung sonstiger grenzüberschreitender Bahnanlagen käme man somit zu dem Ergebnis, dass diese Tatbestandsalternative des § 22 Abs. 1a BPolG nur den Fall erfassen würde, dass Personen das Gebiet der Gleisanlagen der Eisenbahnen des Bundes nutzen, um über die Grenze zu laufen. Aber auch insoweit erscheint es mehr als fernliegend, dass der Gesetzgeber Anlass gesehen haben soll, diesen Fall in § 22 Abs. 1a BPolG zu regeln. Denn wenn die Bundespolizei jemand in Grenznähe den Bahnkörper entlang laufen sieht, benötigt sie nicht die Befugnis des § 22 Abs. 1a BPolG, sondern könnte sie schon nach § 23 Abs. 1 Nr. 2 oder 3 BPolG vorgehen, wenn hier nicht ohnehin ein Eingreifen zur Gefahrenabwehr geboten ist.

Wenn man dem Gesetzgeber nicht den Erlass einer völlig unsinnigen Regelung unterstellen will, muss daher die Tatbestandsalternative der auf Grund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmenden Nutzung einer Bahnanlage der Eisenbahnen des Bundes zur unerlaubten Einreise dahin verstanden werden, dass damit insbesondere auch die in Deutschland gelegenen Bahnhöfe und Haltestel-

len erfasst sein sollen, die nach einschlägigen Erkenntnissen und Erfahrungen etwa als Durchgangs-, Umsteige- oder Zielbahnhöfe von unerlaubt einreisenden Personen genutzt werden.

> VG Koblenz, Urteil vom 21.08.2013 – 5 K 832/12.KO –, juris, Rn. 92: Personenkontrolle im Hauptbahnhof Kassel; Hoppe/Peilert in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 22 BPolG Rn. 34; Müller-Terpitz, DÖV 1999, 329 (332)

(3) Ergibt sich hiernach, dass mit den zur unerlaubten Einreise genutzten Bahnanlagen nicht die grenzüberschreitenden Bahnanlagen gemeint sein können, dann gibt es auch keinen Grund für die Annahme, mit den zur unerlaubten Einreise genutzten Zügen müssten die grenzüberschreitend verkehrenden Züge gemeint sein. Vielmehr ergibt sich hieraus im Rückschluss, dass auch die Tatbestandsalternative der zur unerlaubten Einreise genutzten Züge nicht auf grenzüberschreitend verkehrende Züge beschränkt sein kann, sondern alle Züge erfassen muss, die nach einschlägigen Erkenntnissen und Erfahrungen zur Weiterreise unerlaubt eingereister Personen genutzt werden, also namentlich auch Umsteigezüge.

> Hoppe/Peilert in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 22 BPolG Rn. 34

dd) Die Wortlautinterpretation, dass nur Züge „zur unerlaubten Einreise genutzt" würden, die einen unmittelbaren Bezug zum Überschreiten der Grenze, nicht hingegen Ausgangs- und Endpunkt in Deutschland haben, ist auch nicht mit der in § 22 Abs. 1a BPolG weiter geregelten Fallgruppe der Verkehrsflughäfen mit grenzüberschreitendem Verkehr zu vereinbaren.

Nach § 22 Abs. 1a BPolG sind die darin vorgesehenen Befragungen und Personenkontrollen in jeder „dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens mit grenzüberschreitendem Verkehr" zulässig. Bei diesen bedarf es nicht zusätzlich des Vorliegens besonderer Lageerkenntnisse oder grenzpolizeilicher Erfahrung, weil der Gesetzgeber bei diesen dem grenzüberschreitendem Luftverkehr gewidmeten Anlagen und Einrichtungen

Müller-Terpitz, DÖV 1999, 329 (332)

typisierend vermutet, dass diese auch zur unerlaubten Einreise genutzt werden.

Drewes, in: Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 4. Aufl. 2010, § 22 BPolG Rn. 24; Hoppe/Peilert: in Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 22 BPolG Rn. 35; Schenke, in: Schenke/ Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 22 BPolG Rn. 18

Hätte der Gesetzgeber nun aber mit den zur unerlaubten Einreise genutzten Zügen ebenso wie bei den Verkehrsflughäfen mit grenzüberschreitendem Verkehr nur die grenzüberschreitend verkehrenden Züge erfassen wollen, so hätte es erstens nahegelegen, dann auch diesen Begriff zu verwenden, und vor allem wäre es dann völlig überflüssig gewesen, dann zusätzlich auch noch das Vorliegen besonderer Lageerkenntnisse oder grenzpolizeilicher Erfahrung zu fordern. Denn dass grenzüberschreitend verkehrende Züge zur unerlaubten Einreise genutzt werden (können), ist ebenso wie bei Verkehrsflughäfen mit grenzüberschreitendem Verkehr so offensichtlich, dass das dann nicht mehr besondere statuiert hätte werden müssen, sondern gesetzlich vermutet werden könnte. Wenn der Gesetzgeber aber in Bezug auf die Züge entsprechende Lageerkenntnisse oder grenzpolizeiliche Erfahrung voraussetzt, dann kann das nur bedeuten, dass diese Tatbestandsalternative nicht auf grenzüberschreitend verkehrende Züge beschränkt ist, sondern auch nicht grenzüberschreitend verkehrende Züge erfasst.

c) Verhinderung „unerlaubter Einreise"

Nach den Ausführungen in dem angefochtenen Urteil scheint dieses § 22 Abs. 1a BPolG dahin zu verstehen, es gehe um die Verhinderung oder Unterbindung konkreter einzelner unerlaubter Einreisen.

Ein solches Verständnis stellt jedoch gleichfalls eine Verengung dar. Gewiss sollen mit den von § 22 Abs. 1a BPolG zugelassenen lageabhängigen Befragungen und Ausweiskontrollen auch konkrete einzelne unerlaubte Ein-

reisen verhindert oder unterbunden werden (können). Darin erschöpft sich die Vorschrift jedoch auch schon nach ihrem Wortlaut nicht.

So wie die Vorschrift des § 22 Abs. 1a BPolG nicht auf den konkreten Zug abstellt, in dem die Befragung stattfindet, geht es bei ihr auch nicht um die Verhinderung gerade einer bestimmten unerlaubten Einreise einer bestimmten Person, sondern um die Verhinderung oder Unterbindung von unerlaubten Einreisen insgesamt, worunter dann freilich auch die Verhinderung oder Unterbindung konkreter einzelner unerlaubter Einreisen fällt.

§ 22 Abs. 1a BPolG spricht nämlich nicht von der „Verhinderung oder Unterbindung einer unerlaubten Einreise" oder von der „Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreisen", sondern von der „Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise". Die „unerlaubte Einreise" wird damit als Kategorie betrachtet, die zwar alle einzelnen unerlaubten Einreisen mit einschließt, bei der es jedoch nicht nur um die einzelnen unerlaubten Einreisen geht, sondern um die Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise als Erscheinungsform illegalen Verhaltens.

Allerdings ermöglicht eine Befragung und Identitätsfeststellung gemäß § 22 Abs. 1a BPolG immer zugleich auch eine Prüfung, ob in einem konkreten Fall eine unerlaubte Einreise vorliegt, in welchem Falle dann die gesetzlichen Reaktionsmöglichkeiten (z.B. Zurückschiebung oder Ausweisung und Abschiebung) ergriffen werden können.

> Drewes, in: Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 4. Aufl. 2010, § 22 BPolG Rn. 19; Schenke, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 22 BPolG Rn. 17

Dass sich Maßnahmen gemäß § 22 Abs. 1a BPolG indes nicht in einer solchen Einzelfallkontrolle erschöpfen, ergibt sich bereits aus dem Wortlaut, weil darin, wie erwähnt, von der Verhinderung oder Unterbindung „unerlaubter Einreise" – nicht: „unerlaubter Einreisen" – die Rede ist.

Dies wird in zweierlei Weise bewirkt. Zum einen kann eine Befragung und Ausweiskontrolle unabhängig davon, ob mit ihr eine unerlaubte Einreise im konkreten Fall festgestellt wird, Erkenntnisse wie z.B. Beobachtungen über Schleusungsvorgänge oder sonst verdächtige Geschehnisse erbringen, die

dann in die Erstellung von Lageerkenntnissen oder in das Ergreifen konkreter polizeilicher Maßnahmen einfließen können. Adressaten einer Befragung nach § 22 Abs. 1a BPolG sind nämlich nicht nur Personen, die möglicherweise selbst unerlaubt eingereist oder an einer solchen Einreise beteiligt sind, sondern auch Personen, die aufgrund ihres Reisens in bestimmten Zügen oder ihres Aufenthaltes an bestimmten Bahnanlagen möglicherweise Beobachtungen gemacht haben, die zur Gewinnung von Erkenntnissen über Schleusungsvorgänge oder sonst unerlaubte Einreisen beitragen können.

> Drewes, in: Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 4. Aufl. 2010, § 22 BPolG Rn. 20; Hoppe/Peilert: in Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 22 BPolG Rn. 30, 36; Schenke, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 22 BPolG Rn. 18; Wagner, DÖV 2013, 113 (114)

Zum anderen geht von der Ermöglichung lageabhängiger bzw. erfahrungsbedingter Befragungen, die gerade nicht einen einzelfallbezogenen Verdacht voraussetzen, dass die konkret befragte und kontrollierte Person unerlaubt eingereist sei, insgesamt eine individual- und generalpräventive Wirkung gegenüber unerlaubter Einreise aus. Eben weil noch nach Überschreiten der Grenze jederzeit kontrolliert werden kann, können sich unerlaubt einreisende Personen nicht so bald sicher fühlen, dass sie nicht doch noch „erwischt" werden. Unerlaubt einreisende Personen müssen nicht nur bei Überfahren der Grenze im Zug und unmittelbar räumlich danach mit einer Personenkontrolle rechnen, sondern letztlich noch solange, bis sie ihr Reiseziel in Deutschland erreicht haben. Indem die Möglichkeit von Befragungen und Ausweiskontrollen nach § 22 Abs. 1a BPolG das Risiko erhöht, auch noch nach Überschreiten der Grenze in Zügen auf Strecken, die nach Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung für solche Einreisen genutzt werden, bei einer unerlaubten Einreise festgestellt zu werden, wirkt sie damit unerlaubter Einreise insgesamt entgegen. Denn je geringer das Risiko, „erwischt" zu werden, desto höher die Versuchung einer unerlaubten Einreise; je höher hingegen dieses Risiko ist, desto eher werden Personen vom Versuch einer unerlaubten Einreise abgeschreckt.

d) Unstimmigkeiten und Inkonsequenzen des Wortlautverständnisses des angefochtenen Urteils

Dass das Wortlautverständnis des Verwaltungsgerichts nicht zutreffend sein kann, zeigt sich ferner an den zahlreichen Unstimmigkeiten und Inkonsequenzen, die dieses Verständnis nach sich zieht und die auch in dem angefochtenen Urteil durchscheinen. In der Tat ist das Verwaltungsgericht selbst nicht in der Lage, sein Wortsinnverständnis konsequent umzusetzen und durchzuhalten, und jeder Versuch einer konsequenten Umsetzung würde zu nachgerade absurden Auslegungsergebnissen führen.

aa) Das Verwaltungsgericht hält seine eigene Ausgangsannahme, welche Züge tatbestandlich unter § 22 Abs. 1a BPolG fallen sollen, auch nicht konsequent durch. Es postuliert einerseits, der Zug müsse einen unmittelbaren Bezug zum Überschreiten der Grenze haben und will Züge mit Ausgangs- und Endpunkt in Deutschland nicht erfasst sehen. Andererseits aber konzediert das Verwaltungsgericht, dass Züge, die nur über deutsches Staatsgebiet geführt werden, dort aber Flug- oder Seehäfen berühren, unter § 22 Abs. 1a BPolG fallen (S. 5 UA). Letzteres ist zwar in der Tat richtig, mit der Ausgangsthese des Verwaltungsgerichts, die Einreise sei mit Überschreiten der Grenze abgeschlossen, indes nicht zu vereinbaren. Denn die Haltestellen von Zügen bei Flug- und Seehäfen liegen auf der inländischen Seite der Grenzübergangsstelle, so dass Personen, die an einem Flug- oder Seehafen in einen Zug steigen, bereits die Grenze überschritten haben müssen. Das Verwaltungsgericht müsste daher von seiner Ausgangsthese aus konsequenterweise annehmen, dass dann das dortige Einsteigen in einen Zug nicht mehr „zur unerlaubten Einreise" dienen kann, weil die unerlaubte Einreise bereits abgeschlossen sei. Das Verwaltungsgericht ist zwar – im Ergebnis zu Recht – von dieser Konsequenz zurückgeschreckt, legt damit aber nur offen, dass es selbst seine Ausgangsthese nicht konsequent umsetzen kann.

bb) Das angefochtene Urteil klammert einerseits alle rein innerdeutsch verkehrenden Züge (mit Ausnahme der Flug- oder Seehäfen und Staatsgrenzen berührenden) aus, schließt hingegen alle Züge, die einen „unmittelbaren Bezug zum Überschreiten der staatlichen Grenze

haben" (S. 5 UA) ein, mithin also alle grenzüberschreitend verkehrenden Züge, und dies offenbar auf der gesamte Wegstrecke des Zuges.

Indessen ist es von der Ausgangsthese aus, die (unerlaubte) Einreise sei mit Überschreiten der Grenze abgeschlossen, nicht zu erklären, weshalb die grenzüberschreitenden Züge auf der gesamten Fahrstrecke mit eingeschlossen werden sollen. Da grenzüberschreitende Züge weder auf extraterritorialem Gebiet noch auf einem gesonderten Transitgebiet verkehren, sondern ab der Grenze auf deutschem Hoheitsgebiet, ist die Einreise nach dem Begriffsverständnis des Verwaltungsgerichts abgeschlossen, sobald der Zug die Grenze passiert hat. Nähme das Verwaltungsgericht seine These ernst, müsste es daher eigentlich annehmen, dass schon in der Sekunde nach Passieren der Grenze der Zug gar nicht mehr zur Einreise genutzt wird, weil sich die betreffende Person nun schon auf deutschem Hoheitsgebiet befindet. Dann freilich hätte § 22 Abs. 1a BPolG überhaupt keinen praktischen Anwendungsbereich mehr. Zwar dürfte auch das Verwaltungsgericht diese Folgerung nicht ziehen wollen, nur vermag es nicht zu erklären, wie es dies mit seiner Ausgangsthese vereinbaren will.

Selbst wenn man aber – nach dem Begriffsverständnis des Verwaltungsgerichts inkonsequenterweise – so weit nicht ginge, wäre doch zu fragen, weshalb dann nicht jedenfalls auf den ersten planmäßigen Halt des Zuges an einem Bahnhof (oder einer Haltestelle) abgestellt wird.

Wäre das Verwaltungsgericht konsequent, müsste es nämlich annehmen, dass die unerlaubte Einreise jedenfalls spätestens mit dem ersten Zughalt des vom Ausland kommenden grenzüberschreitenden Zuges in Deutschland abgeschlossen sei, so dass, wenn die Befragung erst nach Weiterfahrt von diesem Bahnhof stattfindet, § 22 Abs. 1a BPolG keine Anwendung mehr fände. Konsequent fortgedacht müsste das Verwaltungsgericht nach seinem Verständnis annehmen, dass der betreffende Zug dann nicht mehr zur Einreise, sondern zur Weiterreise durch den bereits Eingereisten genutzt wird, dass mit anderen Worten das Sitzenbleiben in diesem Zug nicht mehr „zur unerlaubten Einreise", sondern lediglich noch zur Weiterreise nach bereits abgeschlosse-

ner Einreise erfolge, und deshalb keine Befragung nach § 22a Abs. 1 BPolG mehr stattfinden könne.

So weit will das Verwaltungsgericht freilich – im Ergebnis zurecht – nicht gehen, weil es wohl selbst erkennt, dass der Anwendungsbereich des § 22 Abs. 1a BPolG, würde er sogar bei grenzüberschreitend verkehrenden Zügen mit dem ersten Zughalt in Deutschland enden, in beträchtlichem Umfange leerliefe.

Denn dann beschränkte sich der Anwendungsbereich des § 22 Abs. 1a BPolG auf grenzüberschreitende Züge, deren erster deutscher Halt außerhalb des 30 km-Grenzgebietes liegt, da bei Haltebahnhöfen innerhalb dieses Grenzgebietes der Bundespolizei eine Identitätsfeststellung schon nach § 23 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 BPolG möglich ist. Dass § 22 Abs. 1a BPolG eine Sonderregelung für die Fälle sein soll, bei der der erste deutsche Halt außerhalb des 30 km-Grenzgebietes liegt, wird aber auch das Verwaltungsgericht nicht behaupten wollen.

cc) Die dem angefochtenen Urteil zugrunde liegende Wortlautauslegung des § 22 Abs. 1a BPolG ist hiernach nicht nur nicht überzeugend, sondern führt – konsequent fortgedacht – zu geradezu absurden Ergebnissen, die wohl auch das Verwaltungsgericht nicht in Kauf nehmen will, dies jedoch nur um den Preis fehlender Folgerichtigkeit und Schlüssigkeit vermeiden kann. Indessen darf dem Gesetzgeber auch schon bei der Wortlautauslegung nicht unterstellt werden, er habe eine ins Leere laufende oder geradezu absurde Regelung getroffen. Vielmehr müssen Gesetzesbegriffe nach Möglichkeit so ausgelegt werden, dass die Vorschrift einen nicht nur sprachlich möglichen, sondern auch vernünftigen Sinn ergibt. Da ein anderes als das vom Verwaltungsgericht vertretene Wortlautverständnis jedenfalls möglich, tatsächlich sogar naheliegend ist, und die Wortlautauslegung des angefochtenen Urteils zu einer weitgehend sinnlosen Norm und zu einem teils geradezu absurden Gesetzesverständnis führt, kann diese keinen Bestand haben.

e) Zwischenergebnis

Der Wortlaut des § 22 Abs. 1a BPolG ist in Einklang mit der h.M. so zu verstehen, dass eine lageabhängige Befragung zur Verhinderung und Unterbindung unerlaubter Einreise nicht nur in den grenzüberschreitend verkehrenden Zügen, sondern auch in Zügen zulässig ist, von denen auf Grund von Lageerkenntnissen und grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass sie als Durchgangs- und Umsteigezüge zur Fortsetzung der unerlaubten Einreise genutzt werden.

> Hoppe/Peilert in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 22 BPolG Rn. 30, 34; Müller-Terpitz, DÖV 1999, 329 (332); Wagner, DÖV 2013, 113 (114)

2. Gesetzessystematik

Das Verwaltungsgericht führt an, seine Auslegung werde 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. 1a BPolG knüpfe 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 lasse sich nur darauf schließen, dass es sich um eine spezielle Regelung handelt, nicht aber, dass diese eine über den Gesetzeswortlaut hinausgehende Reichweite aufweisen solle (S. 8 UA).

Abgesehen davon, dass es gerade nicht über den Gesetzeswortlaut hinausgeht, § 22 Abs. 1a BPolG auch auf andere als grenzüberschreitend verkehrende Züge anzuwenden, greift es auch in gesetzessystematischer Hinsicht zu kurz, § 22 Abs. 1a BPolG lediglich als eine spezielle Regelung gegenüber § 22 Abs. 1 BPolG zu verstehen. Das angefochtene Urteil schöpft die aus anderen Vorschriften des Gesetzes zu gewinnenden Rückschlüsse über den Bedeutungsgehalt des § 22 Abs. 1a BPolG nicht aus.

a) Der Begriff des „grenzüberschreitenden Verkehrs" wird nicht nur, wie bereits ausgeführt (oben B.I.1.b.dd), in § 22 Abs. 1a BPolG gebraucht, sondern auch in zahlreichen weiteren Vorschriften des Bundespolizeigesetzes verwendet,

nämlich in § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 Satz 3, § 30 Abs. 2 und 4 Satz 2, § 31 Abs. 1 Satz 1, § 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 62 Abs. 2, § 63 Abs. 2 Nr. 1, § 66 Abs. 1, § 67 Abs. 1, § 68 Satz 1 Nr. 1 BPolG.

Es handelt sich um einen seit langem bekannten und geläufigen Begriff, und wenn der Gesetzgeber tatsächlich gewollt hätte, die Befugnis aus § 22 Abs. 1a BPolG auf Züge im grenzüberschreitenden Verkehr zu beschränken, so hätte nichts näher gelegen, als dies unter Rückgriff auf eben diesen geläufigen Begriff zu bekunden. Wenn der Gesetzgeber dies nicht getan hat, dann kann dies nur daran liegen, dass er die Anwendung des § 22 Abs. 1a BPolG nicht auf Züge und Bahnanlagen beschränken wollte, die unmittelbar dem grenzüberschreitenden Verkehr dienen, sondern dass er den Anwendungsbereich weiter fassen wollte.

Es ist daher auch gesetzessystematisch unzulässig, § 22 Abs. 1a BPolG so auszulegen, dass dann doch nur grenzüberschreitend verkehrende Züge erfasst werden. Im Gegenteil legt der gesetzessystematische Vergleich mit den genannten anderen Gesetzesvorschriften nahe, dass der Ausdruck „zur unerlaubten Einreise nutzen“ in einem weiteren Sinne gemeint ist als „zur unerlaubten Grenzüberschreitung nutzen“, dass also Züge, die „zur unerlaubten Einreise genutzt werden“ können, nicht nur solche sind, die grenzüberschreitend verkehren. Da der Begriff der „Einreise“ ein Rechtsbegriff ist, stehen Wortlauterwägungen einem solchen weitergehenden Verständnis nicht entgegen.

b) Das angefochtene Urteil erwähnt zwar im Zusammenhang mit der Gesetzgebungsgeschichte des § 22 Abs. 1a BPolG die Vorschrift des § 23 Abs. 1 BPolG (S. 6 f. UA), versäumt es aber, die sich hieraus gesetzessystematisch aufdrängenden Folgerungen für die Auslegung des § 22 Abs. 1a BPolG zu ziehen.

Nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG kann die Bundespolizei die Identität einer Person „im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet…“ feststellen.

Diese Vorschrift erlaubt, in Ergänzung der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 2 BPolG, die Identitätsfeststellung bei Personen im grenznahen Raum, um unerlaubte Einreise zu verhindern oder zu unterbinden.

> Hoppe, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 23 BPolG Rn. 30; Schenke, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 23 BPolG Rn. 10

Der diesen Kontrollen unterliegende grenznahe Bereich beträgt an den Landgrenzen 30 km (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG), an den Seegrenzen 50 km (§ 23 Abs. 1a BPolG).

Das angefochtene Urteil versäumt es, die sich aufdrängende Frage zu erörtern, wie sich das von ihm vertretene Verständnis von „Einreise" für diese Vorschrift auswirkte. Wäre es nämlich richtig, dass die „Einreise" im Sinne des Bundespolizeigesetzes mit Überschreiten der Grenze abgeschlossen wäre, so würde die Vorschrift des § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG im weitesten Umfange ihres Anwendungsbereichs und Sinnes beraubt. Denn wenn eine Person 29 km diesseits der Grenze angetroffen wird, so hat sie schon lange die Grenze überschritten. Auf der Basis des Begriffsverständnisses des Verwaltungsgerichts müsste man dann eigentlich konsequenterweise annehmen, dass die Identitätsfeststellung nicht mehr zur Verhinderung oder Unterbindung der – bereits erfolgten – unerlaubten Einreise erfolgen könne. Eine solche Auslegung des § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG, die ihn seines praktischen Sinnes entleerte, kann aber nicht zutreffen.

Deshalb geht die ganz h.M. zurecht davon aus, dass § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG dahin zu verstehen ist, dass das „Verhindern unerlaubter Einreise" i.S.d. § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG die Verhinderung einer unmittelbar bevorstehenden Einreise und das „Unterbinden unerlaubter Einreise" i.S.d. § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG die Verhinderung der Fortsetzung der Tat im Sinne der Unterbindung des mit der unerlaubten Einreise begründeten unerlaubten Aufenthalts meint.

> Drewes, in: Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 4. Aufl. 2010, § 23 BPolG Rn. 17 i.V.m. § 22 BPolG Rn. 19; Hoppe, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 23 BPolG Rn. 30, 34 i.V.m. § 22 BPolG Rn. 30

Es liegt dann aber gesetzessystematisch nahe, dieses Verständnis auch § 22 Abs. 1a BPolG zugrunde zu legen, mithin das „Verhindern" unerlaubter Einreise i.S.d. § 22 Abs. 1a BPolG als Verhinderung einer unmittelbar bevorstehenden Einreise und das „Unterbinden" unerlaubter Einreise i.S.d. § 22 Abs. 1a BPolG ebenfalls als Verhinderung der Fortsetzung der Tat im Sinne der Unterbindung des mit der unerlaubten Einreise begründeten unerlaubten Aufenthalts zu verstehen.

> Drewes, in: Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 4. Aufl. 2010, § 22 BPolG Rn. 19; Hoppe/Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 22 BPolG Rn. 30; Schenke, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 22 BPolG Rn. 17; Wagner, DÖV 2013, 113 (114)

Dann aber kann der Begriff „Einreise" auch in § 22 Abs. 1a BPolG nicht im engen Sinne der Überschreitung der Grenze gemeint sein, und folglich gibt es keinen Grund, die „zur unerlaubten Einreise genutzten Züge" auf die grenzüberschreitend verkehrenden Züge zu reduzieren. Erfasst sind vielmehr auch diejenigen Züge, die nach Lageerkenntnissen und grenzpolizeilicher Erfahrung etwa als Umsteige- oder Durchgangszüge zur Fortsetzung der unerlaubten Einreise genutzt werden, so dass die Befragung und Ausweiskontrolle in Zügen eben diese Fortsetzung unterbinden kann.

3. Entstehungsgeschichte

Entgegen dem angefochtenen Urteil lässt sich dessen restriktives Verständnis des § 22 Abs. 1a BPolG auch nicht aus der Entstehungsgeschichte der Norm ableiten. Diese belegt vielmehr das genaue Gegenteil.

a) Gesetzgebungsverfahren und Gesetzesmaterialien

aa) Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen und Regierungsentwurf

§ 23 Abs. 1 Nr. 3 des Bundesgrenzschutzgesetzes (BGSG) vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978) sah eine Befugnis des Bundesgrenzschutzes vor, die Identität einer Person festzustellen „zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern" (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 BGSG 1994).

Der am 26.05.1998 von den Koalitionsfraktionen CDU/CSU und FDP und am 22.06.1998 gleichlautend von der Bundesregierung eingebrachte Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes

> BT-Drucks. 13/10790; 13/11119

zielte auf eine Ausweitung dieser Befugnis gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 3 BGSG. Danach sollte die Feststellung der Identität einer Person zulässig sein

> „im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern, auf dem Gebiet der Bahnanlagen oder in Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes (§ 3) oder in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§ 4) zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet, im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern auch zur Verhütung von Straftaten im Sinne von § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4".
>
> BT-Drucks. 13/10790, S. 3

Hiernach wäre der Bundesgrenzschutz zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise auch außerhalb der 30 km-Grenzgebietes auf dem Gebiet *sämtlicher* Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes sowie in *allen* Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes, also insbesondere auch in *sämtlichen* Zügen der Eisenbahnen des Bundes, zu Personenkontrollen befugt gewesen.

Begründet wurde die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Befugniserweiterung, wonach der Bundesgrenzschutz

> „künftig auch
>
> – auf Bahnanlagen und während der Zugbegleitung (außerhalb des 30-km-Grenzgebietes) sowie
>
> – auf allen von ihm betreuten Flughäfen (außerhalb des 30-km-Grenzgebietes)
>
> ohne konkrete Verdachtsmomente die Identität einer Person feststellen dürfen" solle,
>
> BT-Drucks. 13/10790, S. 4

unter Hinweis auf entsprechende Befugniserweiterungen in den Polizeigesetzen der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern folgendermaßen:

> „Die Befugniserweiterung zur Identitätsfeststellung über den 30-km-Grenzbereich hinaus auf die Verkehrseinrichtungen der Eisenbahnen des Bundes sowie der größeren Verkehrsflughäfen ist erforderlich, weil diese Verkehrseinrichtungen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der unerlaubten Einreise stehen".
>
> BT-Drucks. 13/10790, S. 4
>
> „Vor dem Hintergrund einer gestiegenen Mobilität von Kriminalität und illegaler Migration führt insbesondere bei den Eisenbahnen des Bundes (z.B. Bahnhöfe und Zugbegleitung) sowie auf Verkehrsflughäfen die angestrebte Befugniserweiterung für den BGS zu einer effektiven Stärkung der Inneren Sicherheit. Gerade durch den Regelungsgleichklang zwischen Bundes- und Landespolizei werden Synergieeffekte erzeugt und Mobilität von Kriminalität und illegaler Migration eingeschränkt".
>
> BT-Drucks. 13/10790, S. 5

bb) Stellungnahme des Bundesrates

In seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf erhob der Bundesrat neben grundsätzlichen Bedenken gegen verdachtsunabhängige Kontrollen Einwände auch gegen die vorgesehene räumliche Ausdehnung der Kontrollmaßnahmen des Bundesgrenzschutzes:

> „Die vorgesehene räumliche Ausdehnung von Kontrollmaßnahmen des Bundes (auf Bereiche außerhalb des Grenzgebietes bis zu einer Tiefe von 30 km, auf Bahnanlagen, -einrichtungen sowie Zügen und Flugplätzen und deren Einrichtungen) verlagert den Schwerpunkt des BGS von seiner grenzpolizeilichen Tätigkeit zu einer Tätigkeit, bei der allgemeinpolizeiliche Aufgaben wahrgenommen werden. Besonders deutlich wird dies durch Ausdehnung der Aufgaben in den räumlichen Zuständigkeitsbereich u.a. der Bahnpolizei, die seit je her andere Aufgaben wahrnimmt. Letztlich soll unter der vordergründigen Anknüpfung an Grenzschutzaufgaben eine flächendeckende Kontrollpräsenz auch im allgemeinpolizeilichen Aufgabenbereich im Inland durch den BGS stattfinden. Diese Kontrollpräsenz führt

> zwangsläufig zu einer Berührung mit Sachverhalten, die überwiegend in den Zuständigkeitsbereich der Länderpolizeien fallen. ... Damit wird die Konzeption des BGSG verlassen, wonach der BGS allenfalls gelegentlich seiner Aufgabenwahrnehmung Sachverhalte aufgreift (aufgreifen darf), die in die Zuständigkeit der Länder fallen. Eine über die ‚Notzuständigkeit' des BGS hinausgehende Zuständigkeit begegnet mit Blick auf die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung erheblichen Bedenken. ...
>
> Unabhängig von sonstigen Gesichtspunkten, die aus grundsätzlicher Sicht gegen die Einführung verdachtsunabhängiger Kontrollen angeführt werden mögen, <u>ergeben sich jedenfalls gegen Maßnahmen, die insbesondere im Inland auf grenzrelevante Gesichtspunkte abstellen und für die jegliche Anhaltspunkte fehlen</u>, erhebliche Bedenken im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit" (Hervorhebungen nur hier).
>
> BT-Drucks. 13/11119, S. 5 f. (Anlage 2)

cc) <u>Änderungsvorschlag des Bundestagsausschusses</u>

In Reaktion auf diese Einwände des Bundesrates und im Bemühen um einen möglichst breiten Konsens hat der zuständige Bundestagsausschuss daraufhin die im Gesetzentwurf vorgeschlagene erweiterte Kontrollbefugnis des Bundesgrenzschutzes in einen neuen Absatz 1a des § 22 BGSG eingefügt und für Züge und Bahnanlagen einschränkend an das Vorliegen von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeiliche Erfahrung geknüpft:

> „Zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet kann der Bundesgrenzschutz in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes (§ 3), soweit auf Grund von Lagererkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, daß diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden, sowie in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§ 4) mit grenzüberschreitendem Verkehr jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, daß mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen".
>
> BT-Drucks. 13/11159, S. 4

Zur Begründung hat der Bundestagsausschuss angeführt:

> „In dem Bemühen um einen möglichst breiten Konsens über die Befugnisse zur Bekämpfung der illegalen Einreise hat der Ausschuß im einzelnen folgende Änderungen beschlossen:
>
> Der Bundesgrenzschutz erhält zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise die Befugnis, in Zügen, Bahnhöfen sowie Verkehrsflughäfen mit grenzüberschreitendem Verkehr jede Person auch ohne konkrete Verdachtsmomente kurzzeitig anzuhalten, zu befragen und mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zu prüfen sowie mitgeführte Sachen in Augenschein zu nehmen. Weitere polizeiliche Befugnisse, wie Durchsuchung, Festhalten, Mitnahme zur Wache oder erkennungsdienstliche Behandlung, ergeben sich auf der Grundlage bereits bestehenden Rechts (z. B. § 23 Abs. 3 Bundesgrenzschutzgesetz) in einem abgestuften Verfahren erst, wenn konkrete Verdachtsmomente dies rechtfertigen.
>
> Der Bundesgrenzschutz <u>darf von der Befugnis im Bahnbereich und in Zügen nur dann Gebrauch machen, wenn diese nach grenzpolizeilicher Lagebeurteilung zur illegalen Einreise genutzt werden</u>. <u>Durch diese Lagebindung werden flächendeckende Personenkontrollen im (Bahn-)Reiseverkehr, die schon mit Blick auf den begrenzten Personalkörper des Bundesgrenzschutzes nicht möglich wären, ausgeschlossen</u>“ (Hervorhebungen nur hier).
>
> BT-Drucks. 13/11159, S. 6

Um zunächst Erfahrungen gewinnen zu können, ob sich dieses erweiterte Instrument bewähren würde, wurde die Befugniserweiterung auf fünf Jahre befristet.

dd) <u>Entschließung des Bundesrates und Nichtanrufung des Vermittlungsausschusses</u>

Damit war, worauf auch das Verwaltungsgericht (S. 6 UA) hinweist, den Bedenken des Bundesrates offenbar Rechnung getragen, da dieser in der Folge davon Abstand nahm, gegen das Einspruchsgesetz den Vermittlungsausschuss gemäß Art. 77 Abs. 2 GG anzurufen. Zu seinem Beschluss, den Vermittlungsausschuss nicht anzurufen, fasste der Bundesrat eine Entschließung, in der er seine teilweise fortbestehenden Be-

denken festhielt, aber eben zunächst die konkreten Erfahrungen abwarten wollte:

> „Der Bundesrat unterstützt Initiativen, die darauf abzielen, die Sicherheit der Grenzen zu stärken.
>
> Die räumliche Ausdehnung der vorgesehenen Kontrollmaßnahmen darf jedoch nicht dazu führen, daß der Bundesgrenzschutz flächendeckende Kontrollen, insbesondere in Zügen und auf Bahnanlagen, im gesamten Inland unter vordergründiger Anknüpfung an die Aufgabe ‚Grenzschutz' vornimmt und damit in die den Ländern zustehenden Aufgabenbereiche vordringt. ... In diesem Zusammenhang betont der Bundesrat, daß die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität nicht schlechthin in den Aufgabenreich des Bundesgrenzschutzes fällt, sondern nur insoweit, als der Schwerpunkt von Tathandlungen im unerlaubten Grenzübertritt liegt.
>
> Die nunmehr vorliegende Gesetzesfassung mag zwar darauf abzielen, den ‚Grenzbezug' der vorgesehenen Kontrollmaßnahmen zu erhöhen. Derzeit erscheint jedoch noch zweifelhaft, ob die erhobenen Bedenken des Bundesrates ... insbesondere im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung, als ausgeräumt betrachtet werden können. Die Geltung der Vorschrift des § 22 Abs. 1a des Gesetzes ist jedoch bis zum 31. Dezember 2003 befristet. Die endgültige Beurteilung, die wesentlich von den während dieses Zeitraums zu erwartenden Erfahrungen abhängt, soll daher einem späteren Zeitpunkt vorbehalten bleiben" (Hervorhebungen nur hier).
>
> BR-Drucks. 631/98 (Beschluß)

ee) Verlängerung der Befristungsregelung

Nachdem sich die lageabhängigen Befragungen als wirksames polizeiliches Handlungsinstrument zur Verhinderung der unerlaubten Einreise, der Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel erwiesen hatten und auch einen Beitrag gegen den internationalen Terrorismus leisten konnten,

> BT-Drucks. 15/1861, S. 1, 6

wurde die ursprünglich bis zum 31.12.2003 befristete Regelung des § 22 Abs. 1a BGSG i.d.F. vom 25.08.1998 durch Gesetz zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes vom

22.12.2003 (BGBl. I S. 2770) um dreieinhalb Jahre verlängert und bis zum 30.06.2007 befristet. Das Normverständnis, von dem sich der Gesetzgeber hierbei leiten ließ, kommt in der Entwurfsbegründung der Bundesregierung zum Ausdruck:

> „In einem freiheitlichen Staat mit offenen Grenzen, in dem grenzüberschreitendes Reisen zu einem selbstverständlichen Bestandteil des Lebens geworden ist, bleibt das grenzpolizeilich relevante Geschehen nicht mehr auf den Grenzraum beschränkt. Nach Überschreiten der Außengrenzen eröffnet sich vielmehr ein grundsätzlich grenzkontrollfreier Raum, in dem Deutschland nach wie vor ein zentrales Transit- und Zielland bildet. Dabei kann den hochmobilen Migrations- und Kriminalitätsformen durch Kontroll- und Überwachungsaktivitäten im grenznahen Raum allein nicht mehr hinreichend begegnet werden. Illegale Migration, Menschenhandel und Schleuserkriminalität haben sich zunehmend als dynamische Prozesse mit räumlichen und zeitlichen Wellenbewegungen erwiesen, deren Gefahrenpotentiale an den Grenzen weder kulminieren noch abrupt dort enden, sondern – auch nach verkehrsinfrastrukturellen Gegebenheiten – sich in unterschiedlichen Stärken im gesamten Binnenland realisieren. Ein wirksamer Schutz muss dieser Dynamik Rechnung tragen.
>
> Um die Chance zu erhalten, aus der übergroßen Zahl der Reisenden die vergleichsweise wenigen Illegalen, Kriminellen oder sonst polizeipflichtigen Personen herauszufiltern, bedarf es weiter eines flächendeckenden Sicherheitskonzepts, in dem lageabhängige Kontrollmaßnahmen in den Zuständigkeitsbereichen der Bundes- und der Landespolizeien zu den wichtigen Instrumenten zählen.
>
> Um die Anwendung der Befugnis zur Durchführung lageabhängiger Kontrollen auch weiter sicherzustellen, ist die Befristung des § 22 Abs. 1a BGSG zu verlängern. Nur so kann die Bundespolizei – im Rahmen ihrer besonderen Zuständigkeit – an dem einsatzkonzeptionell vernetzten Gesamtsystem weiter mitwirken und die gebotene Fahndungstätigkeit der Landespolizeien im Binnenraum auf Routen und in Einrichtungen des internationalen Verkehrs wirkungsvoll ergänzen“ (Hervorhebungen nur hier).
>
> BT-Drucks. 15/1861, S. 6

Entsprechende Erläuterungen wurden im Rahmen der Beratung im Deutschen Bundestag zu Protokoll gegeben:

> „In einem freiheitlichen Staat mit offenen Grenzen, in dem grenzüberschreitendes Reisen zur Selbstverständlichkeit und damit auch zu einem Stück Lebensqualität geworden ist, erstreckt sich grenzpolizeilich relevantes Geschehen nicht mehr nur auf den unmittelbaren Grenzraum" (Hervorhebung nur hier).
>
> Abgeordneter Kemper (SPD), BT-PlenProt. 15/76 vom 14.11.2003, S. 6607 (A)

Der Abgeordnete Koschyk (CDU/CSU) betonte ebenfalls die Notwendigkeit von verdachtsunabhängigen Kontrollen des „grenzüberschreitenden Reiseverkehrs nicht nur im 30-Kilometer-Grenzbereich" und führte auch mit Bezug auf § 22 Abs. 1a BGSG die beträchtliche Zahl von „Feststellungen im Inland ohne unmittelbaren Grenzbezug" an.

> Abgeordneter Koschyk (CDU/CSU), BT-PlenProt. 15/76 vom 14.11.2003, S. 6608 (A)

Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern hob gleichfalls hervor, dass das grenzpolizeiliche Geschehen nicht auf den Grenzraum beschränkt bleibe und sich die Gefahren aus illegaler Migration, Menschenhandel und Schleusungskriminalität auch nach den verkehrsinfrastrukturellen Gegebenheiten im gesamten Bundesgebiet realisieren könnten. Er sprach in Bezug auf die Kontrollbefugnis des Bundesgrenzschutzes gemäß § 22 Abs. 1a BGSG von einer „gestreckten Einreise" sowie von „gestreckten Einreiseprozessen" und betonte, um illegaler Einreise und Schleusungskriminalität überhaupt noch begegnen zu können, bedürfe es der Rückverlagerung der stichprobenmäßigen Kontrollen auf die inländischen Hauptverkehrsadern, um – auch generalpräventiv – zumindest ein gewisses Entdeckungsrisiko für die Täter zu erhalten. Deshalb dürfe nicht ausgerechnet das Massenverkehrsmittel Bahn von der Kontrolle des „internationalen Verkehrsraums" ausgenommen werden, sondern müsse der Bundesgrenzschutz die Fahndungstätigkeit der Landespolizeien „im Binnenraum auf Routen und in Einrichtungen des internationalen Verkehrs" ergänzen.

> PStS Körper, BT-PlenProt. 15/76 vom 14.11.2003, S. 6610 (C)-(D)

Der Bundesrat hat gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen erhoben,

BR-Drucks. 721/03 (Beschluß)

seine ursprünglich erhobenen Bedenken also angesichts der praktischen Erfahrungen ersichtlich für erledigt erachtet.

ff) Entfristung der Befugnis gemäß § 22 Abs. 1a BPolG

§ 22 Abs. 1a BGSG wurde inhaltlich unverändert als § 22 Abs. 1a BPolG übernommen. Aufgrund der weiteren Bewährung der Befugnis zu lageabhängigen Befragungen und Ausweiskontrollen als wichtiges Handlungsinstrument zur Verhinderung und Unterbindung der unerlaubten Einreise, der Bekämpfung von Schleusungskriminalität und Menschenhandel und letztlich auch zur Terrorismusbekämpfung

BT-Drucks. 16/4665, S. 1, 6

wurde schließlich mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes vom 26.06.2007 (BGBl. I S. 1142) die Befristung aufgehoben und die Befugnis des § 22 Abs. 1 BPolG dauerhaft normiert.

Auch hier ist wiederum das in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommende Normverständnis des Gesetzgebers von Interesse:

> „In einem freiheitlichen Staat mit offenen Grenzen, in dem grenzüberschreitendes Reisen bei einem hohen Mobilitätsanspruch zu einem selbstverständlichen Bestandteil des Lebens geworden ist, bleibt das grenzpolizeilich relevante Geschehen nicht mehr auf den Grenzraum beschränkt. Nach Überschreiten der Außengrenzen eröffnet sich vielmehr ein grundsätzlich grenzkontrollfreier Raum, in dem Deutschland nach wie vor ein zentrales Transit- und Zielland bildet. Dabei kann den hochmobilen Migrations- und Kriminalitätsformen durch Kontroll- und Überwachungsaktivitäten im grenznahen Raum allein nicht mehr hinreichend begegnet werden. Illegale Migration, Schleusungskriminalität und Menschenhandel haben sich zunehmend als dynamische Prozesse mit räumlichen und zeitlichen Wellenbewegungen erwiesen, deren Gefahrenpotentiale an den Grenzen weder kulminieren noch abrupt dort enden, sondern – auch nach verkehrsinfrastrukturellen Gegebenheiten – sich in unterschiedlichen Stärken im gesamten Binnenland realisieren. Ein wirksamer Schutz muss dieser Dynamik Rechnung tragen.

> Um die Chance zu erhalten, aus der übergroßen Zahl der Reisenden die vergleichsweise wenigen Illegalen, Kriminellen oder sonst polizeipflichtigen Personen herauszufiltern, bedarf es weiter eines flächendeckenden Sicherheitskonzepts, in dem lageabhängige Kontrollmaßnahmen in den Zuständigkeitsbereichen der Bundes- und der Landespolizeien zu den wichtigen Instrumenten zählen. Angesichts der neuen Herausforderungen durch den internationalen Terrorismus, der in weit gefächerten Verbindungsnetzen grenzüberschreitend operiert, hat die für die Bundespolizei bewährte Befugnisregelung sogar noch an Bedeutung gewonnen.
>
> Um die Anwendung der Befugnis zur Durchführung lageabhängiger Kontrollen nunmehr auf Dauer sicherzustellen, ist die Befristung des § 22 Abs. 1a BGSG – heute BPolG – aufzuheben. Nur so kann die Bundespolizei – im Rahmen ihrer besonderen Zuständigkeit – an dem einsatzkonzeptionell vernetzten Gesamtsystem mitwirken und die gebotene Fahndungstätigkeit der Landespolizeien im Binnenraum auf Routen und in Einrichtungen des internationalen Verkehrs wirkungsvoll ergänzen" (Hervorhebungen nur hier)
>
> BT-Drucks. 16/4665, S. 6

b) Wille des Gesetzgebers nicht auf grenzüberschreitend verkehrende Züge beschränkt

Zutreffend leitet das Verwaltungsgericht aus dieser Entstehungsgeschichte des heutigen § 22 Abs. 1a BPolG zunächst ab, durch die Anknüpfung der Kontrollbefugnis an eine grenzpolizeiliche Lagebeurteilung, ob und inwieweit bestimmte Züge und Bahnanlagen zur unerlaubten Einreise genutzt werden, habe der Gesetzgeber – bei gleichzeitiger Reduzierung der Eingriffsintensität durch die Herabstufung von der Identitätsfeststellung im Sinne des § 23 BGSG/§ 23 BPolG zu einer Befragungsbefugnis mit Auskunftspflicht – den sehr weiten Anwendungsbereich des ursprünglich beabsichtigten § 23 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfs beschränken wollen (S. 7 UA).

Im entscheidenden Punkt indessen, in welcher Weise diese Beschränkung erfolgen sollte, missversteht das Verwaltungsgericht die Gesetzesmaterialien. Es meint, die vom Gesetzgeber gewollte Beschränkung habe darin bestanden, dass außerhalb der bereits bestehenden Kontrollmöglichkeiten nur dort eine zusätzliche verdachtsunabhängige Kontrollmöglichkeit zugelassen werden

sollte, „wo nach grenzpolizeilichen Erkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung ein unmittelbarer Bezug zur unerlaubten Einreise einer Person" besteht (S. 7 UA).

Für diese These findet sich nicht nur in den Gesetzesmaterialien kein Anhaltspunkt, diese widersprechen vielmehr einem solch engen Verständnis.

aa) In der Begründung des ursprünglichen Gesetzentwurfs war die Befugniserweiterung zur Identitätsfeststellung über den 30-km-Grenzbereich hinaus auf die Verkehrseinrichtungen der Eisenbahnen des Bundes sowie der größeren Verkehrsflughäfen damit begründet worden, diese sei erforderlich, weil diese Verkehrseinrichtungen in einem *unmittelbaren Zusammenhang mit der unerlaubten Einreise* stehen.

BT-Drucks. 13/10790, S. 4

Es ist aber zu beachten, dass nach dem ursprünglichen Gesetzentwurf der Bundesgrenzschutz eine Befugnis zur Personenkontrolle *in allen Zügen* und *auf allen Bahnhöfen* der Eisenbahnen des Bundes erhalten sollte. Angesichts dieser weitreichenden Regelungsabsicht war die Aussage in der Begründung zu diesem Gesetzentwurf, Verkehrseinrichtungen der Eisenbahnen des Bundes stünden in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der unerlaubten Einreise, nicht als Einschränkung gemeint, sondern als Feststellung des Gesetzgebers, dass nach seiner Beurteilung eben alle Züge diesen unmittelbaren Zusammenhang mit der unerlaubten Einreise aufweisen.

Die dem angefochtenen Urteil zugrunde gelegte Reduzierung auf die grenzüberschreitend verkehrenden Züge, weil angeblich nur diese einen „unmittelbaren Bezug" zum Überschreiten der Grenze hätten, missachtet die der Gesetzesbegründung zugrunde liegende Tatsachenbeurteilung, wonach alle Züge in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der unerlaubten Einreise gesehen wurden.

bb) Zwar erschien dem Bundesrat die im Gesetzentwurf vorgesehene Befugnisausweitung auf alle Züge und alle Bahnanlagen zu weit, weshalb der zuständige Bundestagsausschuss im Interesse eines möglichst brei-

ten Konsenses eine für alle Seiten akzeptable Einschränkung suchte. Diese bestand indes weder in einer räumlichen Beschränkung noch in einer Beschränkung auf grenzüberschreitend verkehrende Züge, sondern darin, dass die neue Befugnis des Bundesgrenzschutzes zwar für alle Züge sowie für alle Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes gelten sollte, dies jedoch unter der Voraussetzung, dass diese nach Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung zur unerlaubten Einreise genutzt werden. Den Bedenken des Bundesrates gegen eine flächendeckende Befugnis des Bundesgrenzschutzes wurde also nicht dadurch Rechnung getragen, dass diese Befugnis in räumlicher Hinsicht eingeschränkt wurde, sondern dadurch, dass durch eine funktionale Verknüpfung („nach Lageerkenntnisse oder grenzpolizeilicher Erfahrung ... zur unerlaubten Einreise genutzt") der Grenzbezug hergestellt wurde.

Genauso hat denn auch der Bundesrat diese Klausel verstanden, nur eben zunächst noch Skepsis bekundet, ob damit nicht nur „vordergründig" an den „Grenzschutz" angeknüpft, der Grenzbezug mit anderen Worten nur vorgeschoben werden könnte, um dann im Ergebnis doch flächendeckende Personenkontrollen durch den Bundesgrenzschutz vornehmen zu können.

> BR-Drucks. 631/98 (Beschluß)

Dieses Bedenken hinsichtlich einer flächendeckenden Kontrolle wäre unverständlich gewesen, wenn sich die Formulierung des neuen § 22 Abs. 1a BGSG nur auf grenzüberschreitend verkehrende Züge bezogen hätte. Deshalb zeigt gerade auch die zunächst bekundete Skepsis des Bundesrates, dass der Gesetzgeber keine Beschränkung auf grenzüberschreitend verkehrende Züge wollte, sondern – unter der Voraussetzung entsprechender Lageerkenntnisse und grenzpolizeilicher Erfahrungen – in der Tat eine Kontrolle in allen Zügen und auf allen Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes in Betracht kommen sollte.

Das vom Bundesrat befürwortete Abwarten praktischer Erfahrungen hatte deshalb genau diesen Sinn: Abzuwarten, ob der Bundesgrenzschutz die vorgegebene Beschränkung, nur in solchen Zügen und auf solchen Bahnanlagen befragen und kontrollieren zu dürfen, die nach

Lageerkenntnissen und grenzpolizeilicher Erfahrungen zur unerlaubten Einreise genutzt werden, ernst nimmt, oder ob er unter Missachtung dieser Vorgabe die Befugnis zweckwidrig zu einer flächendeckenden Kontrolle nutzen würde. Dass der Bundesrat gegen die spätere Verlängerung der Befristung sowie schließlich gegen die Entfristung keine Bedenken mehr hatte, belegt, dass sich die Länder aufgrund der praktischen Erfahrungen davon überzeugt hatten, dass der Bundesgrenzschutz/die Bundespolizei die Befugnis des § 22 Abs. 1a BGSG/§ 22 Abs. 1a BPolG nicht zweckentfremdend für flächendeckende Kontrollen genutzt hat, sondern eben nur für Befragungen und Ausweiskontrollen in Zügen und auf Bahnhöfen, die nach Lageerkenntnissen und grenzpolizeilicher Erfahrungen zur unerlaubten Einreise genutzt werden. Da Maßnahmen gemäß § 22 Abs. 1a BPolG jedoch von vornherein nie auf grenzüberschreitend verkehrende Züge beschränkt, sondern bei Vorliegen entsprechender Lageerkenntnisse alle Züge einbezogen wurden, belegt die Zustimmung des Bundesrates zu der Fristverlängerung und schließlich Entfristung, dass auch nach seinem Verständnis eine Beschränkung auf grenzüberschreitend verkehrende Züge nicht gewollt war.

cc) Dass die Befugnis der Bundespolizei nicht auf grenzüberschreitend verkehrende Züge beschränkt sein sollte, sondern sich im gesamten Bundesgebiet auf alle Züge und auf alle Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes erstrecken sollte, vorausgesetzt eben, dass diese nach Lageerkenntnissen und grenzpolizeilicher Erfahrung zur unerlaubten Einreise genutzt werden, ergibt sich nicht nur aus der Entstehungsgeschichte des § 22 Abs. 1a BGSG, sondern ist auch bei der Verlängerung der Befristung sowie der Entfristung deutlich bekundet worden.

Wie bereits zitiert, wurde zu deren Begründung angeführt, dass *grenzpolizeilich relevante Geschehen nicht mehr auf den Grenzraum beschränkt* bleiben, *Deutschland ein zentrales Transit- und Zielland* ist, Kontroll- und Überwachungsaktivitäten *im grenznahen Raum allein nicht mehr hinreichen*, die Gefahrenpotentiale der illegalen Migration, der Schleusungskriminalität und des Menschenhandels *an den Grenzen weder kulminieren noch abrupt dort enden*, sondern – *auch nach verkehrsinfrastrukturellen Gegebenheiten* – sich in unterschiedlichen

Stärken *im gesamten Binnenland realisieren*, und dass deshalb die Bundespolizei eine Befugnis benötige, *im Binnenraum auf Routen und in Einrichtungen des internationalen Verkehrs* die Fahndungstätigkeit der Landespolizeien wirkungsvoll zu ergänzen.

BT-Drucks. 15/1861, S. 6; 16/4665, S. 6

Diese Darlegungen lassen an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig. Gerade der Hinweis auf Deutschland als Transit- und Zielland, auf die verkehrsinfrastrukturellen Gegebenheiten und die Notwendigkeit, dass die Bundespolizei auf *Routen des internationalen Verkehrs* tätig werden kann, weil *grenzpolizeilich relevante Geschehen nicht auf den Grenzraum beschränkt* bleiben, machen deutlich, dass die Befugnis aus § 22 Abs. 1a BPolG nicht auf grenzüberschreitend verkehrende Züge, die unmittelbar zur Einreise genutzt werden, beschränkt sein soll, sondern sich die Befugnis auf alle Strecken beziehen muss, die nach einschlägigen Lageerkenntnissen und grenzpolizeilicher Erfahrung im Rahmen der verkehrsinfrastrukturellen Gegebenheiten auch im Binnenraum als Route des internationalen Verkehrs zur unerlaubten Einreise genutzt werden.

Wie bereits zitiert, haben sich auch Abgeordnete im Rahmen der Beratungen zur Verlängerung der Befugnis gemäß § 22 Abs. 1a BGSG im Deutschen Bundestag deutlich dahin geäußert, dass die Befugnisse des Bundesgrenzschutzes nicht auf den unmittelbaren Grenzraum beschränkt sein sollten,

Abgeordneter Kemper (SPD), BT-PlenProt. 15/76 vom 14.11.2003, S. 6607 (A); Abgeordneter Koschyk (CDU/CSU), BT-PlenProt. 15/76 vom 14.11.2003, S. 6608 (A)

und haben als Beleg für die Bewährung der Regelung ausdrücklich auf die erfolgreichen „Feststellungen im Inland ohne unmittelbaren Grenzbezug" verwiesen.

Abgeordneter Koschyk (CDU/CSU), BT-PlenProt. 15/76 vom 14.11.2003, S. 6608 (A)

Auch die Betonung der Notwendigkeit von verdachtsunabhängigen Kontrollen des „grenzüberschreitenden Reiseverkehrs nicht nur im 30-Kilometer-Grenzbereich"

> Abgeordneter Koschyk (CDU/CSU), BT-PlenProt. 15/76 vom 14.11.2003, S. 6608 (A)

lässt die Vorstellung erkennen, dass mit dem „grenzüberschreitenden Reiseverkehr" nicht nur das Überschreiten der Grenze als solche gemeint sein kann, weil es dann keiner Ausweitung der Kontrollbefugnis über den 30 km-Grenzbereich bedurft hätte.

Besonders plastisch sind in diesem Zusammenhang die in der Diskussion gebrauchten Formulierungen „gestreckte Einreise" sowie „gestreckte Einreiseprozesse".

> PStS Körper, BT-PlenProt. 15/76 vom 14.11.2003, S. 6610 (C)-(D)

Denn hierin kommt die Zweckhaftigkeit von Einreisen, die sich oftmals nicht im bloßen Überschreiten der Grenze erschöpft, sondern darauf gerichtet ist, einen bestimmten Zielort zu erreichen, sehr deutlich zum Ausdruck. Gerade unerlaubte Einreisen im Zusammenhang mit Menschenhandel und Schleusungskriminalität erschöpfen sich nicht im Überschreiten der Grenze, sondern sind darauf gerichtet, die einzuschleusenden Personen an einen bestimmten Ort zu bringen. Wenn dann in Bezug auf § 22 Abs. 1a BPolG und die erörterte Verlängerung seiner Geltungsdauer von einer „gestreckten Einreise" bzw. „gestreckten Einreiseprozessen" gesprochen wird, bringt dies zum Ausdruck, dass sich die Kontrollbefugnis eben auch hierauf erstrecken soll, zumal wenn dann auch noch unter Hinweis auf die „verkehrsinfrastrukturellen Gegebenheiten im gesamten Bundesgebiet" die Notwendigkeit einer Kontrolle durch die Bundespolizei „im Binnenraum auf Routen und in Einrichtungen des internationalen Verkehrs" betont wird.

> PStS Körper, BT-PlenProt. 15/76 vom 14.11.2003, S. 6610 (C)-(D)

dd) Deshalb geht es auch fehl, wenn das angefochtene Urteil (S. 7 f. UA) zu der Erwägung in der Gesetzesbegründung, 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,

> BT-Drucks. 16/4665, S. 7; vgl. Hoppe/Peilert in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 22 BPolG Rn. 34

einwendet, gleichzeitig werde in der Begründung 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") anknüpften, bedeute internationaler Verkehr indessen grenzüberschreitender Verkehr und nicht Personennahverkehr ohne jeden Grenzbezug. Angesichts dessen spreche 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 zulasse (S. 8 UA).

Die Behauptung, „internationaler Verkehr" bedeute „grenzüberschreitender Verkehr" (S. 8 UA), wird dem aus der Gesetzesbegründung erkennbaren Willen des Gesetzgebers nicht gerecht. Ebenso wie schon die Wortlautinterpretation ist auch diese Überlegung dadurch geprägt, dass das Verwaltungsgericht einzelne Wörter oder Bestandteile der Gesetzesbegründung herausgreift, diese in dem ihm richtig erscheinenden Sinne auslegt, und den Gesamtzusammenhang, in den der Gesetzgeber die betreffende Aussage gestellt hat, übergeht.

In der vom Verwaltungsgericht angeführten Gesetzesbegründung ist „internationaler Verkehr" keineswegs als „grenzüberschreitender Verkehr" gemeint. Gewiss muss der internationale Verkehr immer auch eine Überquerung von Staatsgrenzen beinhalten. Daraus folgt aber nicht, dass als Verkehrsmittel des internationalen Verkehrs nur solche in Betracht kämen, die selbst die Grenze überqueren. Wie schon im Rahmen der Wortlautauslegung ist auch bei Würdigung der Aussagen

im Gesetzgebungsverfahren zu beachten, dass dem Gesetzgeber der Begriff des „grenzüberschreitenden Verkehrs" sehr wohl bekannt ist und er diesen auch in zahlreichen Vorschriften nutzt – nur eben weder in noch in Bezug auf § 22 Abs. 1a BPolG.

Abgesehen hiervon übergeht das angefochtene Urteil den Umstand, dass an der betreffenden Stelle der Gesetzesbegründung ausdrücklich von den „inländischen Hauptverkehrsadern" die Rede ist und die Notwendigkeit von Stichproben auf eben diesen betont wird. Es geht dem Gesetzgeber hiernach unmissverständlich um die Strecken, die nach einschlägigen Erkenntnissen zur unerlaubten Einreise genutzt werden, nicht hingegen darum, ob gerade der betreffende Zug, in dem die stichprobenmäßige Kontrolle stattfindet, grenzüberschreitend verkehrt. Sonst hätte die Gesetzesbegründung nämlich nicht von den Stichproben auf den inländischen Hauptverkehrsadern gesprochen, sondern von Stichproben in den grenzüberschreitenden Zügen.

Zudem heißt es in der Gesetzesbegründung zuvor ausdrücklich, die Bundespolizei müsse an dem einsatzkonzeptionell vernetzten Gesamtsystem zur Bekämpfung unerlaubter Einreise mitwirken können und hierzu die Fahndungstätigkeit der Landespolizeien „im Binnenraum auf Routen und in Einrichtungen des internationalen Verkehrs" wirkungsvoll ergänzen können, und hierfür benötige die Bundespolizei die Befugnis des § 22 Abs. 1a BPolG. Wenn hiernach die Gesetzesbegründung aber ausdrücklich von „Routen des internationalen Verkehrs" spricht, so ist es nicht angängig, anzunehmen, er habe mit „internationalen Verkehr" nur den unmittelbar grenzüberschreitenden Verkehr gemeint. „Routen des internationalen Verkehrs" sind diejenigen Routen, auf denen nach Lageerkenntnissen und grenzpolizeilicher Erfahrung internationaler Verkehr stattfindet. Deshalb kommt jeder Zug, der auf einer solchen Route fährt, nach dem Willen des Gesetzgeber für eine Befragung nach § 22 Abs. 1a BPolG in Betracht, unabhängig davon, ob nun gerade dieser Zug selbst irgendwann auf seiner Fahrt eine Staatsgrenze passiert.

ee) Außerdem übergeht das angefochtene Urteil die weitere Aussage in der Gesetzesbegründung, ohne die Befugnis der Bundespolizei gemäß § 22

Abs. 1a BPolG würde für illegal Eingereiste „ausgerechnet die Bahn als öffentlicher Verkehrsträger im Gefüge der internationalen Verkehrswege zum rechtsfreien Raum".

BT-Drucks. 16/4665, S. 7

Gemeint ist damit ein Raum, in dem die unerlaubt Eingereisten nicht mehr mit einer Personenkontrolle und damit einer Aufdeckung ihrer unerlaubten Einreise rechnen müssten. Die Deutung, die das angefochtene Urteil den Gesetzesmaterialien zukommen lässt, führt entgegen dem klaren Willen des Gesetzgebers dazu, Züge zwar nicht vollständig, wohl aber zu einem ganz beträchtlichen Teil zu einem kontrollfreien Raum zu machen. Denn hiernach müssten die unerlaubt Eingereisten zwar mit einer Befragung und Ausweiskontrolle nach § 22 Abs. 1a BPolG rechnen, solange sie in dem grenzüberschreitend verkehrenden Zug sitzen, hingegen nicht mehr, sobald sie zur Fortsetzung ihrer Reise bis zu ihrem geplanten Zielort in einen innerdeutsch verkehrenden Zug umgestiegen sind. Indes hat der Gesetzgeber gerade nicht gewollt, Züge in Deutschland in einem solchen Umfange von der Befragung nach § 22 Abs. 1a BPolG auszunehmen. Im Gegenteil wollte er gerade im Interesse einer effektiven Bekämpfung unerlaubter Einreise solche „rechtsfreien Räume" vermeiden.

ff) Überdies zeigt auch der Hinweis des Gesetzgebers auf die „verkehrsinfrastrukturellen Gegebenheiten", dass er die Befugnis des § 22 Abs. 1a BPolG nicht davon abhängig machen will, wie die betreffenden Züge verkehren, sondern allein davon, zu welchen Zwecken sie genutzt werden. Der Gesetzgeber weist darauf hin, Deutschland bilde ein zentrales Transit- und Zielland, illegale Migration, Schleusungskriminalität und Menschenhandel zeigten sich als „dynamische Prozesse" mit räumlichen und zeitlichen Wellenbewegungen, die sich – „auch nach verkehrsinfrastrukturellen Gegebenheiten" – in unterschiedlichen Stärken im gesamten Binnenland realisierten, und er bekundet explizit seinen Willen, dieser Dynamik Rechnung zu tragen.

BT-Drucks. 15/1861, S. 6; 16/4665, S. 6

Der Hinweis auf diese „dynamischen Prozesse" bei der unerlaubten Einreise, die sich in räumlichen und zeitlichen Wellenbewegungen niederschlagen und sich auch nach verkehrsinfrastrukturellen Gegebenheiten in unterschiedlichen Stärken im gesamten Binnenland niederschlagen, bedeutet nichts anderes als die Erkenntnis, dass insbesondere professionelle Schleuserbanden und sonstige kriminelle Organisationen sehr aufmerksam verfolgen, wo und wie die Polizeibehörden vorgehen, und bei der Planung ihrer Einschleusungswege hierauf flexibel reagieren. Dieser Dynamik muss dann aber umgekehrt ihrerseits die Bundespolizei bei Anwendung des § 22 Abs. 1a BPolG Rechnung tragen können, was ausgeschlossen wäre, wenn ihr von vornherein aus Rechtsgründen Befragungen und Ausweiskontrollen in einer Vielzahl von Zügen verwehrt wären.

Dementsprechend hatte der Gesetzgeber bei Schaffung des § 22 Abs. 1a BGSG auch explizit bekundet, dem Bundesgrenzschutz hiermit ein *erweitertes* und *flexibles* Befugnisinstrumentarium zur Bekämpfung insbesondere der organisierten Schleuserkriminalität zur Verfügung stellen zu wollen.

BT-Drucks. 13/10790, S. 1

Die Deutung, die das Verwaltungsgericht dem Willen des Gesetzgebers beilegt, wird diesem nicht nur nicht gerecht, sondern unterläuft ihn geradezu. Das angefochtene Urteil unterstellt dem Gesetzgeber, er habe den Willen gehabt, dass professionelle Schleuserbanden und organisierte Kriminelle sozusagen mit dem Kursbuch und den Streckenplänen der Deutschen Bahn AG in der Hand gezielt „kontrollfreie" und in diesem Sinne für unerlaubte Einreise sichere Züge sollen heraussuchen können. Aber gerade das wollte der Gesetzgeber vermeiden, indem er der Dynamik der unerlaubten Einreise ein flexibles Reaktionsinstrument der Bundespolizei entgegensetzen wollte, jeweils aufgrund der Lageerkenntnisse und grenzpolizeilichen Erfahrung ihre Befragungen flexibel in allen in Betracht kommenden Zügen ausüben zu können.

4. Gesetzeszweck

Das Verwaltungsgericht erkennt zwar an, dass seine Auslegung letztlich dem Gesetzeszweck zuwiderläuft. Denn es sei durchaus ein berechtigtes staatliches Anliegen, der Perpetuierung einer Einreise, die unerlaubt erfolgt ist, entgegenzuwirken. Aus rechtspolitischen Erwägungen möge 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 naheliege, 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 würden (S. 8 UA).

Das Verwaltungsgericht meint jedoch, auch diese teleologischen Erwägungen rechtfertigten wegen des entgegenstehenden Wortlauts keine andere Auslegung des § 22 Abs. 1a BPolG. Wenn der Gesetzgeber die Eingriffsbefugnis nach § 22 Abs. 1a 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 – an die Verkehrswege bzw. Zugstrecken knüpfe, dürfe diese gesetzgeberische Entscheidung nicht aus Zweckmäßigkeitserwägungen außer Kraft gesetzt und die Kontrollbefugnis auf Züge, die nicht zur Einreise genutzt werden können, ausgedehnt werden (S. 8 f. UA). Der Wortlaut der Norm markiere die Grenze der Auslegung (S. 9 UA).

Auch dies vermag nicht zu überzeugen.

a) Da das angefochtene Urteil, wie bereits dargelegt, den Wortlaut des § 22 Abs. 1a BPolG unzutreffend (eng) erfasst hat, greift dieses Bedenken nicht durch, sondern darf auch zur Verwirklichung des Gesetzeszwecks die Befugnis zur Befragung gemäß § 22 Abs. 1a BPolG nicht auf die grenzüberschreitend verkehrenden Züge beschränkt werden. Der rechtsmethodische Fehler, von der isolierten Betrachtung eines Wortes auszugehen und dann alle hieraus resultierenden Unstimmigkeiten unter Hinweis auf den angeblich entgegenstehenden Wortlaut beiseite zu schieben, wiederholt sich somit bei der teleologischen Interpretation. Indessen ist der erkennbare Gesetzeszweck auch bei der Wortsinnbetrachtung zu berücksichtigen. Es ist hiernach

zu fragen, ob bestimmte Gesetzesbegriffe mit Blick auf den erkennbaren Gesetzeszweck möglicherweise anders verstanden werden müssen als sie vielleicht auf den ersten Blick bei rein isolierter oder umgangssprachlicher Betrachtung verstanden werden könnten.

Vgl. BVerfGK 14, 177 (184); 18, 482 (489)

b) Personen, die unerlaubt nach Deutschland einreisen, tun dies mit einem bestimmten Ziel, das sich dann wiederum auf die Nutzung der Züge auswirkt. Unerlaubt einreisende Personen mögen mitunter allein das Ziel verfolgen, irgendwie über die Grenze zu kommen, um danach z.B. sogleich einen Asylantrag zu stellen. In solchen Fällen stellt sich freilich die Frage der Anwendung des § 22 Abs. 1a BPolG nicht.

Demgegenüber stehen alle diejenigen Personen, die unerlaubt einreisen und sich dann nicht umgehend freiwillig bei den Behörden melden, und zwar gleich ob die betreffenden Personen als Einzelpersonen oder in einem Kontext organisierter Kriminalität handeln, und gleich ob sie die unerlaubte Einreise auf eigene Faust unternehmen oder sich der Dienste von Schleusern und Schleuserbanden bedienen.

Beispielsweise kann die unerlaubte Einreise mit dem Ziel der Ausübung der Prostitution oder einer illegalen Beschäftigung erfolgen, zum Zwecke des Drogenschmuggels oder der Begehung sonstiger Straftaten, oder sie kann in der Einschleusung von Straftätern und Mitgliedern krimineller oder terroristischer Organisationen bestehen, sei es zur Begehung von Straftaten, sei es als Rückzugsraum.

Namentlich Fälle von Menschenhandel (§§ 232, 233 StGB) sind nicht darauf gerichtet, die einzuschleusende Person nur überhaupt irgendwie über die Grenze zu bringen, sondern zielen darauf ab, die einzuschleusende Person an bestimmte Orte zu bringen, an dem der mit der unerlaubten Einreise verfolgte Zweck verwirklicht werden kann (z.B. ins Bordell, an den Schwarzarbeitsplatz). Entsprechendes gilt, wenn die einzuschleusende Person z.B. zu Verwandten, Landsleuten, Freunden oder Bekannten gebracht werden soll. Desgleichen erschöpfen sich Schleusungen im Kontext sonstiger organisierter Kriminalität nicht im Grenzübertritt, sondern zielen darauf ab, die einzuschleusende Person an einen bestimmten Ort zu bringen, an

dem der Schleusungszweck erreicht werden kann (z.B. zum Drogenhändler, zu den anderen Mitgliedern der kriminellen Vereinigung etc.).

In allen derartigen Fällen wäre weder aus der Sicht der unerlaubt einreisenden Person noch aus der Sicht der Schleuser der Zweck der unerlaubten Einreise erreicht, wenn die betreffende Person nur überhaupt über die Grenze gekommen ist.

Führt man sich diese Zusammenhänge vor Augen, dass die unerlaubte Einreise in solchen Fällen keine Einreise an und für sich, sondern eine unerlaubte Einreise zu einem bestimmten Zweck und mit einem bestimmten auch örtlich definierten Ziel ist, so wird deutlich, dass es bei § 22 Abs. 1a BPolG eben auch darum geht, das Erreichen dieses Reisezieles zu verhindern oder zu unterbinden. Es ist daher vom Schutzzweck des § 22 Abs. 1a BPolG geboten, auch Befragungen und Ausweiskontrollen in Zügen einzuschließen, die zwar nicht unmittelbar zum Überschreiten der Grenze genutzt worden sein mögen, die jedoch nach Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung zur Weiterreise an die Zielorte unerlaubt eingereisten Personen genutzt werden.

Auch dies dient im Sinne des Gesetzes der Verhinderung und Unterbindung unerlaubter Einreise, zum einen weil die Identifikation solcher Personen die Erreichung des Zielortes und die Verwirklichung der Einreiseabsichten unterbindet, zum anderen weil das Risiko des „Erwischtwerdens" im Rahmen dieser Weiterreise von vornherein eine abschreckende Wirkung gegenüber unerlaubter Einreise entfaltet.

Indem § 22 Abs. 1a BPolG Befragungen ohne konkrete Verdachtsmomente ermöglicht, wird der Fahndungsdruck erhöht und somit insbesondere auch das banden- und/oder gewerbsmäßige Einschleusen für die Einschleusenden wie für die Eingeschleusten zu einem unkalkulierbaren Risiko.

> Drewes, in: Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 4. Aufl. 2010, § 22 BPolG Rn. 19; Walter, Kriminalistik 2004, 668 (673)

Mit der hiervon ausgehenden Abschreckungswirkung gegenüber unerlaubter Einreise verfolgt die Vorschrift sowohl individual- als auch generalpräventive Zwecke.

Walter, Kriminalistik 2004, 668 (672); vgl. entsprechend zu Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 BayPAG BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375 (1377)

c) Der genannte Normzweck des § 22 Abs. 1a BPolG wäre nicht oder jedenfalls nur sehr eingeschränkt zu erreichen, wenn sich die darin normierte Befugnis auf grenzüberschreitende Züge beschränkte. Denn dies würde nur einen Verdrängungseffekt provozieren, alsbald beim ersten Zughalt in Deutschland in einen innerdeutsch verkehrenden Zug umzusteigen.

Vgl. VG Köln, Urteil vom 13.06.2013 – 20 K 4683/12 –, juris, Rn. 23

Gerade um solche Möglichkeiten einer Umgehung der Befragung gemäß § 22 Abs. 1a BPolG ausschließen zu können, muss sich diese auf alle Züge erstrecken, die auf Strecken verkehren, die nach Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung Teil einer Route ist, die zur unerlaubten Einreise hin zu den Zielorten in Deutschland oder auch zur Durch- und Weiterreise in Drittstaaten genutzt wird.

VG Köln, Urteil vom 13.06.2013 – 20 K 4683/12 –, juris, Rn. 23

Die Sichtweise des angefochtenen Urteils führt zu der ersichtlich zweckwidrigen Konsequenz, dass sich unerlaubt Einreisende durch bloßes Umsteigen der Anwendung des § 22 Abs. 1a BPolG entziehen könnten. Sie bräuchten dann nämlich nur am ersten Haltebahnhof aus dem grenzüberschreitenden Zug auszusteigen und mit dem nächsten innerdeutsch verkehrenden Regionalzug weiterzufahren – und schon wäre § 22 Abs. 1a BPolG nach Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht mehr anwendbar.

Wenn also beispielsweise ein unerlaubt Einreisender so unvorsichtig ist, auf seiner Fahrt von Brüssel nach Köln im Thalys oder ICE zu verbleiben, unterläge er auf der gesamten Strecke der Befragung und Ausweiskontrolle nach § 22 Abs. 1a BPolG, wohingegen er sich dem auf der letzten Teilstrecke ganz einfach entziehen könnte, wenn er schon in Aachen aussteigt und von dort mit dem Regionalzug nach Köln weiterfährt. Desgleichen müsste ein mit dem TGV von Paris nach Mannheim Fahrender sinnvollerweise in Saarbrücken in den deutschen Regionalzug umsteigen, um sodann unbesorgt seine Reise fortsetzen zu können.

Es ließen sich zahlreiche weitere Beispiele dieser Art anführen, die eines gemeinsam haben: nämlich dass dieses Ergebnis nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprochen hat und dem Gesetzeszeck zuwiderläuft. Denn es ist nicht zu erkennen, welchen Unterschied es in Bezug auf die Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise machen soll, ob der unerlaubt Einreisende in dem grenzüberschreitend verkehrenden Zug sitzenbleibt oder ob er nach Halt dieses Zuges in einem deutschen Bahnhof in einen innerdeutschen Zug umsteigt, um seine Reise fortzusetzen.

d) Der Ausschluss derartiger Umgehungsmöglichkeiten ist umso wichtiger, als die Dauer von Personenkontrollen in Zügen durchaus auch von Zufälligkeiten abhängt,

BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375 (1377)

beispielsweise wie voll der Zug ist, wie schnell befragte Personen Auskunft geben und wie schnell eine etwaige Kontrolle der Ausweispapiere abgeschlossen werden kann, bevor die Polizeibeamten ihre Befragung fortsetzen können. Erst recht wird sich der weitere Kontrollgang verzögern oder gar vor dem nächsten Halt völlig unmöglich sein, wenn bei einer Befragung und Ausweiskontrolle unerlaubt einreisende Personen oder sonstige Straftäter festgestellt werden.

Da es angesichts solcher Zufälligkeiten mit vertretbarem Personaleinsatz schlichtweg nicht zu gewährleisten ist, die Bestreifung eines Zuges bis zum ersten Halt abzuschließen, erfordert es der Normzweck des § 22 Abs. 1a BPolG, Befragungen und Ausweiskontrollen gemäß § 22 Abs. 1a BPolG nicht nur auch nach dem ersten Zughalt in dem grenzüberschreitend verkehrenden Zug fortsetzen zu können, sondern eben in allen Zügen, in die nach einschlägigen Lageerkenntnissen und grenzpolizeilicher Erfahrung unerlaubt Einreisende zur Fortsetzung ihrer Fahrt umsteigen können.

5. <u>Keine enge Auslegung aus verfassungsrechtlichen Gründen</u>

Verfassungsrechtliche Gründe erfordern keine enge Auslegung des § 22 Abs. 1a BPolG in dem vom Verwaltungsgericht verstandenen Sinn. Soweit das angefochtene Urteil als weitere Begründung für sein Auslegungsergebnis anführt, die materiellen Voraussetzungen für einen Grundrechtseingriff müssten klar festgelegt

sein, ein weiteres Verständnis des § 22 Abs. 1a BPolG würde zu einer Umgehung des rechtsstaatlichen Gebots der Normklarheit bei Eingriffen des Staates in die Grundrechte führen (S. 8, 9 UA),

> ebenso Wehr, Bundespolizeigesetz, 1. Aufl. 2013, § 22 Rn. 9

überspannt dies die Anforderungen an die rechtsstaatliche Bestimmtheit von Eingriffsermächtigungen. § 22 Abs. 1a BPolG ist auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten eine hinreichend bestimmte Ermächtigung für Befragungen und Ausweiskontrollen in Zügen, die zwar nicht selbst grenzüberschreitend verkehren, nach einschlägigen Lageerkenntnisse und grenzpolizeilicher Erfahrung jedoch zur Fortsetzung der unerlaubten Einreise bis zum intendierten Zielort und in diesem Sinne zur unerlaubten Einreise genutzt werden.

> VG Koblenz, Urteil vom 28.02.2012 – 5 K 1026/11.KP –, juris, Rn. 17

Das Tatbestandsmerkmal „in Zügen ..., soweit ... diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden", ist nicht so unklar und unbestimmt, dass es zum Schutze der Betroffenen grundrechtlich und rechtsstaatlich geboten wäre, die Vorschrift des § 22 Abs. 1a BPolG auf die grenzüberschreitend verkehrenden Züge zu beschränken und alle anderen Züge kategorisch auszunehmen.

a) Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot verpflichten den Gesetzgeber, die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen selbst zu treffen. Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines Grundrechtseingriffs müssen hinreichend klar und bestimmt geregelt sein. Das Bestimmtheitsgebot soll sicherstellen, dass der betroffene Bürger die Rechtslage erkennen und sein Verhalten daran ausrichten und auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann, dass die gesetzesausführende Verwaltung ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können. Der Gesetzgeber ist gehalten, seine Vorschriften so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist.

> BVerfGE 102, 254 (337); 113, 348 (375); 133, 241 (271), Rn. 84; 133, 277 (336), Rn. 140; 134, 141 Rn. 126; BVerfG (3. Kammer des Ersten Senats),

Beschluss vom 03.09.2014 – 1 BvR 3353/13 –, juris, Rn. 16

Das Bestimmtheitsgebot zwingt den Gesetzgeber aber nicht, den Tatbestand mit genau erfassbaren Maßstäben zu umschreiben. Dass ein Gesetz unbestimmte, der Auslegung und Konkretisierung bedürftige Begriffe verwendet, verstößt allein noch nicht gegen den rechtsstaatlichen Grundsatz der Normklarheit und Justitiabilität.

BVerfG (3. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 03.09.2014 – 1 BvR 3353/13 –, juris, Rn. 16

Auch die etwaige Auslegungsfähigkeit und -bedürftigkeit tatbestandlicher Begriffe nimmt einer Norm grundsätzlich nicht die erforderliche Bestimmtheit, da der Gesetzgeber ohne Verwendung solcher Begriffe bis hin zu Generalklauseln der Vielgestaltigkeit des Lebens nicht gerecht werden könnte.

BVerfGE 81, 70 (88); 103, 332 (381); 126, 170 (195 f.); 131, 268 (306 f.)

Selbst bei Straftatbeständen mit dem speziellen Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG darf das Gebot der Bestimmtheit des Gesetzes nicht übersteigert werden, da die Gesetze sonst zu starr und kasuistisch würden und der Vielgestaltigkeit des Lebens, dem Wandel der Verhältnisse und den Besonderheiten des Einzelfalls nicht mehr gerecht werden könnten. Selbst das Strafrecht kann nicht darauf verzichten, allgemeine Begriffe zu verwenden, die in besonderer Weise einer Deutung durch den Richter bedürfen. Es ist wegen der Allgemeinheit und Abstraktheit von (Straf)Normen unvermeidlich, dass in Grenzfällen zweifelhaft sein kann, ob ein konkretes Verhalten noch unter den gesetzlichen Tatbestand fällt oder nicht. Das Bestimmtheitsgebot bedeutet nicht, dass der Gesetzgeber gezwungen wäre, sämtliche Straftatbestände ausschließlich mit rein deskriptiven, exakt erfassbaren Tatbestandsmerkmalen zu umschreiben. Generalklauseln oder unbestimmte, wertausfüllungsbedürftige Begriffe im Strafrecht sind nicht von vornherein verfassungsrechtlich zu beanstanden. Gegen die Verwendung derartiger Klauseln oder Rechtsbegriffe bestehen jedenfalls dann keine Bedenken, wenn sich mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften desselben Gesetzes, durch Berücksichtigung des Normzusammenhangs oder aufgrund einer gefestigten Rechtsprechung eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der

Norm gewinnen lässt, so dass der Einzelne die Möglichkeit hat, den durch die Strafnorm geschützten Wert sowie das Verbot bestimmter Verhaltensweisen zu erkennen und die staatliche Reaktion vorauszusehen.

> BVerfGE 45, 363 (371 f.); 75, 329 (341 ff.); 86, 288 (311)

Erst recht dürfen im außerstrafrechtlichen Bereich keine übersteigerten Anforderungen an die Bestimmtheit gestellt werden, zumal bei der Frage, welche Bestimmtheitsanforderungen im Einzelnen erfüllt sein müssen, dabei auch die Intensität der Einwirkungen auf die Regelungsadressaten zu berücksichtigen ist.

> BVerfGE 102, 254 (337)

Dem Bestimmtheitserfordernis ist vielmehr genügt, wenn die Auslegungsprobleme mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden können. Es ist in erster Linie Aufgabe der Rechtsanwendungsorgane, Zweifelsfragen zu klären und Auslegungsprobleme mit den herkömmlichen Mitteln juristischer Methodik zu bewältigen.

> BVerfGE 131, 88 (118 f.); 134, 141 Rn. 127, jeweils mit zahlreichen Nachweisen

b) Nach diesen Maßstäben ist § 22 Abs. 1a BPolG hinreichend bestimmt,

> VG Koblenz, Urteil vom 28.02.2012 – 5 K 1026/11.KP –, juris, Rn. 17

zumal es sich bei den Maßnahmen des kurzzeitigen Anhaltens, Befragens und Verlangens, mitgeführte Papiere zur Prüfung auszuhändigen, um Eingriffsmaßnahmen geringer Intensität handelt,

> BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375 (1377); 2006, 1284 (1286); Gnüchtel, NVwZ 2013, 980 (983); Soria, NVwZ 1999, 270 (272); zur Identitätsfeststellung vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 24.01.2013 – 7 A 10816/12 –, juris, Rn. 36; VG Koblenz, Urteil vom 28.02.2012 – 5 K 1026/11.KP –, juris, Rn. 17 f.; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl. 2013, Rn. 121; ders., in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 23 BPolG Rn. 13

und auch der bloßen Inaugenscheinnahme mitgeführter Sachen als Minus gegenüber einer an engere Voraussetzungen geknüpften Durchsuchung

> vgl. zu dieser BayVerfGH, NVwZ 2006, 1284 (1285, 1287); Hoppe/Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 22 BPolG Rn. 40; Müller-Terpitz, DÖV 1999, 329 (333)

keine erhebliche Eingriffsintensität zukommt, weshalb die Bestimmtheitsanforderungen an § 22 Abs. 1a BPolG ohnehin nicht übersteigert werden dürfen.

> Vgl. BVerfGE 102, 254 (337)

Die Vorschrift des § 22 Abs. 1a BPolG ist mit den üblichen rechtswissenschaftlichen Methoden auslegungsfähig und weder für die betroffenen Bürger oder die Bundespolizei noch schließlich für die Verwaltungsgerichte in einer Weise unbestimmt, dass die betroffenen Bürger sich nicht auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen könnten, die Bundespolizei keine verhaltenssteuernden und begrenzenden Maßstäbe vorfände oder die Gerichte keine Rechtskontrolle durchführen könnten.

aa) Maßstab für die verfassungsrechtlich hinreichende Bestimmtheit ist nicht, ob hinsichtlich der Auslegung der Norm überhaupt kein Zweifel bestehen kann, sondern dass der betroffene Bürger die Rechtslage erkennen und sein Verhalten daran ausrichten und auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können.

Bürger und Bundespolizei können sich auf die Auslegung des § 22 Abs. 1a BPolG in dem hier vertretenen Sinne aber schon deshalb einstellen, weil in mehreren Gerichtsentscheidungen sowie in gängigen Kommentaren die Norm ebenso verstanden worden ist (oben B.I.). Dies zeigt, dass der Regelungsgehalt des § 22 Abs. 1a BPolG durchaus mit den üblichen Auslegungsmethoden zu ermitteln ist, und zwar im hier dargelegten Sinne.

> Vgl. BVerfGE 102, 254 (338) zur Bedeutung einschlägiger Kommentierungen als Beleg für die Auslegungsfähigkeit von Gesetzesbestimmungen.

Es ist daher nicht zu sehen, dass es dem Bürger nicht möglich wäre, sich auf die Anwendung des § 22 Abs. 1a BPolG nicht nur in grenzüberschreitend verkehrenden Zügen, sondern in allen Zügen einzustellen, die nach Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung zur unerlaubten Einreise genutzt werden, und dies auch im Sinne einer Weiterreise nach bereits erfolgter Grenzüberschreitung.

In der Tat ist dieses Verständnis des § 22 Abs. 1a BPolG sprachlich nicht nur möglich, sondern naheliegend, und jedenfalls gesetzessystematisch, entstehungsgeschichtlich und teleologisch geboten.

Erstens zeigt bereits der Umstand, dass der Gesetzgeber in § 22 Abs. 1a BPolG bezeichnenderweise nicht von „grenzüberschreitendem Verkehr" oder von „grenzüberschreitend verkehrenden Zügen" spricht, obschon ihm diese Begriffe sehr wohl bekannt sind und er sich auch in zahlreichen anderen Vorschriften des Bundespolizeigesetzes verwendet, dass er hier eine solche Beschränkung nicht will.

Zudem findet die in § 22 Abs. 1a BPolG gebrauchte Formulierung der „Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise" in der heutigen Vorschrift des § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG sowie deren Vorgängervorschrift seit langem Verwendung und ist von Rechtsprechung und Wissenschaft hinreichend präzise bestimmt worden, dass damit nicht nur die Überschreitung der Grenze im körperlich-phänomenologischen Sinne gemeint, sondern im Anschluss an den unerlaubten Grenzübertritt auch die die Unterbindung der Fortsetzung der unerlaubten Einreise und damit des unerlaubten Aufenthaltes erfasst ist.

> Drewes, in: Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 4. Aufl. 2010, § 23 BPolG Rn. 17 i.V.m. § 22 BPolG Rn. 19; Hoppe, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 23 BPolG Rn. 30, 34 i.V.m. § 22 BPolG Rn. 30

Es drängt sich auf, dass die gleichlautende Formulierung in § 22 Abs. 1a BPolG in derselben Weise zu verstehen ist

Drewes, in: Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 4. Aufl. 2010, § 22 BPolG Rn. 19; Hoppe/Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 22 BPolG Rn. 30; Schenke, in: Schenke/ Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 22 BPolG Rn. 17

und dass deshalb mit den Zügen, die „zur unerlaubten Einreise genutzt werden", alle Züge gemeint sind, die in diesem Sinne zur Fortsetzung der unerlaubten Einreise genutzt werden, so dass dort durchgeführte Befragungen und Ausweiskontrollen geeignet sind, dies zu unterbinden.

Hoppe/Peilert in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 22 BPolG Rn. 30

bb) Auch mit Blick auf das Gebot, Vorschriften so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist, ist § 22 Abs. 1a BPolG nicht zu beanstanden. Dass die Vorschrift in der hier vertretenen weiten Auslegung eine größere Zahl von Zügen erfasst als nach der engen Auslegung des Verwaltungsgerichts, spiegelt lediglich die vom Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung dargestellte „Dynamik" der illegalen Migrationsbewegungen und -ströme wider und trägt hierdurch der Vielgestaltigkeit und Dynamik der Lebenswirklichkeit Rechnung, mit der die Beschränkung auf grenzüberschreitend verkehrende Züge nicht vereinbar wäre, ohne dem Instrument der Befragung und Ausweiskontrolle zu wesentlichen Teilen seine Wirksamkeit zu nehmen.

Die Vorschrift des § 22 Abs. 1a BPolG wird durch mehrere zwar auslegungsbedürftige, aber eben auch auslegungsfähige Tatbestandsmerkmale nach Anwendungsvoraussetzungen und Regelungsinhalt näher bestimmt.

Gesetzlich bestimmt sind zunächst die Orte der möglichen Befragung und Ausweiskontrolle.

Müller-Terpitz, DÖV 1999, 329 (336)

Außerdem setzt die Anwendung das Vorliegen entsprechender Lageerkenntnisse oder grenzpolizeilicher Erfahrung voraus. Damit ist die

Befugnis zwar im Einzelfall verdachtsunabhängig, gleichwohl wird durch diese Einschränkungen hinreichend gewährleistet, dass das Gesetz kein vollkommen willkürliches, durch kein Ziel determiniertes Kontrollieren ermöglicht.

> BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375 (1377); 2006, 1284 (1285); VG Koblenz, Urteil vom 28.02.2012 – 5 K 1026/11.KP –, juris, Rn. 18; vgl. Soria, NVwZ 1999, 270 (272)

Ferner muss die Befugnis gemäß § 22 Abs. 1a BPolG zweckentsprechend „zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise" genutzt werden, wodurch auch die Zielsetzung der zulässigen Befragung und Ausweiskontrolle tatbestandlich näher bestimmt ist.

> Müller-Terpitz, DÖV 1999, 329 (336); Soria, NVwZ 1999, 270 (272)

Weiterhin sind die Art und Weise der Durchführung der Maßnahme – kurzzeitiges Anhalten, Befragen, Verlangen der Aushändigung mitgeführter Ausweis- oder Grenzübertrittspapiere, Inaugenscheinnahme mitgeführter Sachen – gesetzlich bestimmt.

> Müller-Terpitz, DÖV 1999, 329 (336)

Schließlich unterliegt die Ermessensausübung im Einzelfall der gerichtlichen Kontrolle.

> Müller-Terpitz, DÖV 1999, 329 (336)

6. <u>Ergebnis</u>

Da gegen § 22 Abs. 1a BPolG auch keine sonstigen verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen

> VG Koblenz, Urteil vom 28.02.2012 – 5 K 1026/11.KP –, juris, Rn. 15 ff.; Hoppe/Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 22 BPolG Rn. 3; Müller-Terpitz, DÖV 1999, 329 (334, 335 f.); Soria, NVwZ 1999, 270 (271); vgl. entsprechend zu Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 BayPAG BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375 (1376 ff.); 2006, 1284 (1285 ff.); Berner/Köhler/Käß, Polizeiaufgabengesetz, 20. Aufl. 2010, Art. 13 Rn. 20

und die hierdurch ermöglichten langeabhängigen Befragungen auch nicht der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 vom 15.03.2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) zuwiderlaufen,

> vgl. Drewes, in: Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 4. Aufl. 2010, § 22 BPolG Rn. 27; Hoppe/Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 22 BPolG Rn. 3; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl. 2013, Rn. 121; ders., in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 22 BPolG Rn. 16; ferner Antworten der Bundesregierung, BT-Drucks. 17/10587, S. 55 (zu Frage 32); 17/11015, S. 2 f. (Vorbemerkung); 18/939, S. 7 (zu Frage 14); entsprechend für das frühere Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) vgl. BT-Drucks. 11/10790, S. 4 f.; VG Düsseldorf, Urteil vom 15.08.2005 – 18 K 6365/04 –, juris, Rn. 22 ff.; Müller-Terpitz, DÖV 1999, 329 (334 f.); Soria, NVwZ 1999, 270 f.; Walter, Kriminalistik 2004, 668 (670)

stellte die Vorschrift sonach eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die streitgegenständliche Befragung und Ausweiskontrolle der Kläger dar.

II. Rechtmäßigkeit der Befragung der Kläger im vorliegenden Fall

Die streitgegenständliche Befragung und Ausweiskontrolle der Kläger erfolgte nicht nur auf der Grundlage der hiernach verfassungsmäßigen Befugnisnorm des § 22 Abs. 1a BPolG, sondern ist auch im konkreten Fall rechtmäßig erfolgt und durchgeführt worden.

1. Lageerkenntnisse und grenzpolizeiliche Erfahrung

Eine Befragung und Ausweiskontrolle in Zügen nach § 22 Abs. 1a BPolG setzt voraus, dass diese nach Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung zur unerlaubten Einreise genutzt werden.

Lageerkenntnisse beruhen auf der zielorientierten Erhebung, Sammlung, Speicherung, Analyse und Bewertung einsatzrelevanter Informationen,

> Walter, Kriminalistik 2004, 668 (671)

die auf eigenen Beobachtungen der Bundespolizei oder auf Informationen von dritter Seite, sei es anderer Behörden oder Privater, beruhen kann.

> Schenke, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 22 BPolG Rn. 18

Polizeiliche Erfahrung ist das aus Wahrnehmen, Erkennen und Lernen gewonnene sach- und fachkundige Wissen von Vorgängen in der Vergangenheit, welches bestimmte Schlussfolgerungen für die Gegenwart oder Zukunft erlaubt.

> Borsdorff, in: Möllers, Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl. 2010, S. 1676: Stichwort „Schleierfahndung"; Walter, Kriminalistik 2004, 668 (671)

Nach diesen Maßstäben bestanden hinreichende Gründe für die Annahme, dass die auf der bestreiften Strecke verkehrenden Züge zur unerlaubten Einreise einschließlich von Schleusungen genutzt werden.

Das Verwaltungsgericht hat dies mit der Überlegung verneint, es genüge für die Zugkontrolle gemäß § 22 Abs. 1a BPolG nicht, dass die benutzte Zugstrecke von „Schleusern" genutzt werden, sondern der Zug, in dem die Personenkontrolle erfolge, müsse zur unerlaubten Einreise genutzt werden (S. 4 UA), was das Verwaltungsgericht sodann mit der – wie bereits dargelegt: unzutreffenden – Erwägung als ausgeschlossen erachtet hat, weil es sich um einen nur im Inland verkehrenden Zug handelte.

a) <u>Bezogenheit der Lageerkenntnisse auf die Zugstrecke</u>

Sofern die zitierte Stelle der Urteilsbegründung, es genüge nicht, dass die benutzte Zugstrecke zur unerlaubten Einreise genutzt wird, es müsse der Zug, in dem die Personenkontrolle erfolgt, zur unerlaubten Einreise genutzt werden (S. 4 UA), dahin zu verstehen sein sollte, dass der *konkrete* Zug, in dem die Kontrollen stattfinden, vorliegend also der „trans regio MRB 25326" zur unerlaubten Einreise genutzt werden müsse, wäre dem zu widersprechen.

Ob ein *konkreter* Zug zur unerlaubten Einreise genutzt wird, kann die Bundespolizei, sofern sie nicht einen spezifischen Hinweis bekommen hat, im Vorfeld der Befragung nach § 22 Abs. 1a BPolG nicht wissen, sondern ließe sich nur feststellen, indem alle darin befindlichen Reisenden kontrolliert werden. Indessen soll § 22 Abs. 1a BPolG die Gewinnung von Informationen ermöglichen, ob ein Zug zur unerlaubten Einreise genutzt wird, gegebenenfalls auch die Ermittlung unerlaubt einreisender Personen, so dass die Befugnis nicht von der erst noch zu gewinnenden Erkenntnis abhängen

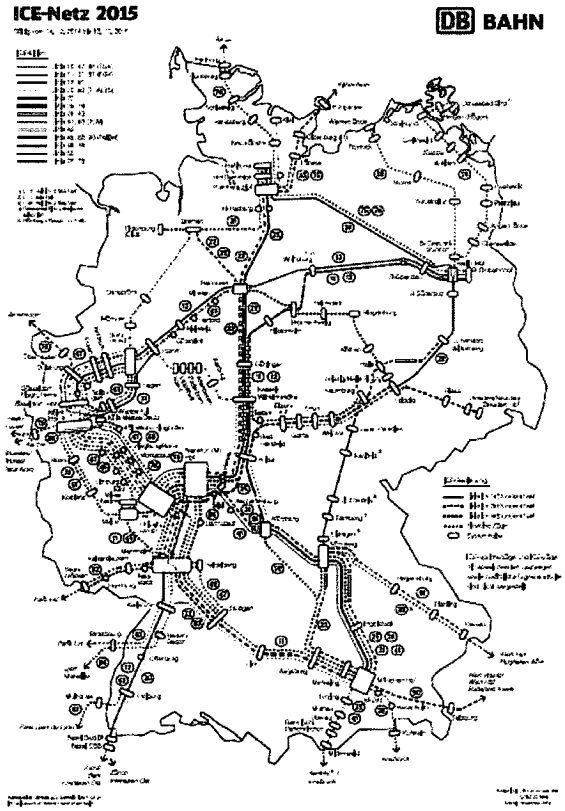
kann. Zudem ist es nicht Sinn und Zweck des § 22 Abs. 1a BPolG, eine vollständige Personenkontrolle aller Fahrgäste durchzuführen.

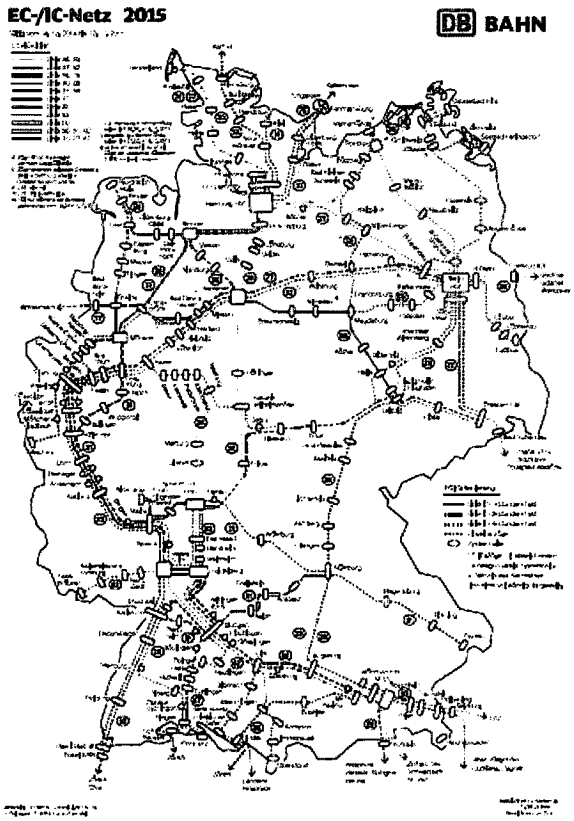
Deshalb genügt es für die Anwendbarkeit des § 22 Abs. 1a BPolG, wenn nach den vorliegenden Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung die Strecke, auf der der betreffende Zug verkehrt, für unerlaubte Einreisen genutzt wird, was insbesondere dann der Fall ist, wenn sich Schleuser dieser Zugverbindungen zur Schleusung von unerlaubt einreisenden Personen bedienen.

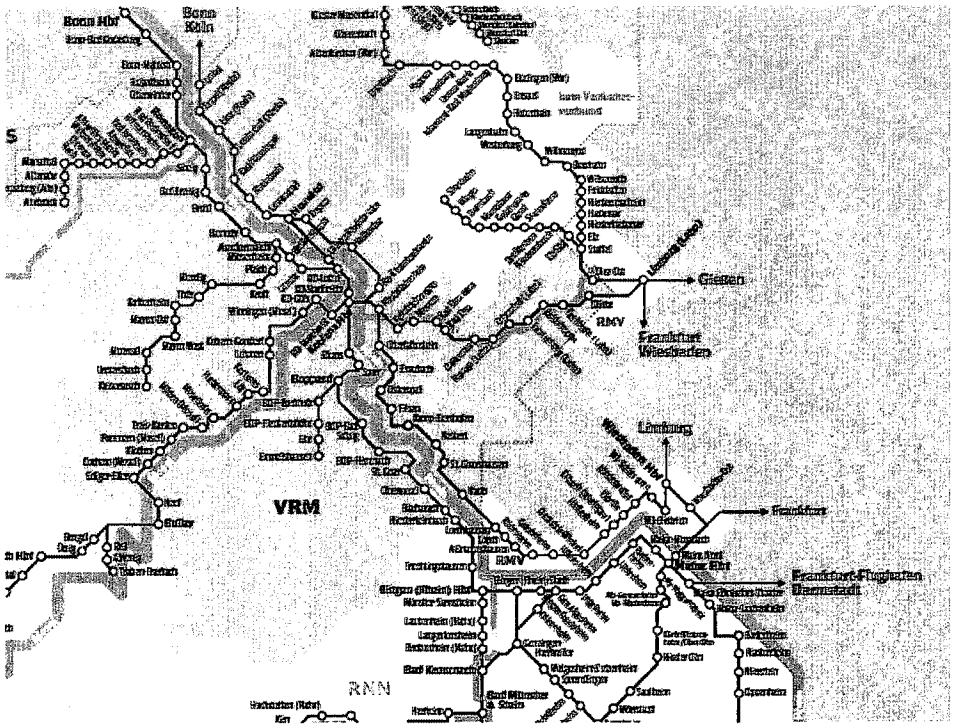
Zur Vermeidung etwaiger Missverständnisse ist in diesem Zusammenhang klarzustellen, dass, wenn in der Klageerwiderung vom 11.04.2014 von einem „Schleuserweg" gesprochen wurde, damit nicht gesagt sein sollte, dass die betreffende Zugstrecke von „Schleusern" in dem Sinne „genutzt" wird, dass sie selbst mit dem Zug fahren, sondern dass sie die von ihnen zu schleusenden Personen auf diese Zugstrecke schicken.

b) Lageerkenntnisse bezüglich der Rheinschiene

Betrachtet man die Netzpläne der DB, so wird sofort deutlich, welche Relevanz die sog. Rheinschiene als eine der zentralen Süd-Nord- und Süd-West-Verbindungen innerhalb des deutschen Bahnnetzes hat. Die von München, Basel und Saarbrücken kommenden Zugstrecken werden im Knotenpunkt Mannheim gebündelt und verlaufen von dort entweder über Frankfurt/Main oder Frankfurt/Flughafen nach Norden oder aber eben über Mainz und Koblenz nach Köln, und von dort dann weiter in das Ruhrgebiet, über Aachen nach Belgien, oder nach Norddeutschland und Skandinavien. Außerdem besitzt Mainz Bedeutung für den aus Frankfurt/Main bzw. Frankfurt/Flughafen kommenden Verkehr zur Weiterfahrt nach Westen oder Norden, wenn von dort nicht die ICE-Strecke nach Köln oder nach Hannover genommen wird.


ICE-Netz 2015
DB BAHN


EC-/IC-Netz 2015
DB BAHN



Soweit unerlaubt Einreisende von Süddeutschland kommend nach Köln, in das Ruhrgebiet, Richtung Belgien oder nach Norddeutschland fahren wollen, besteht schon deshalb erfahrungsgemäß eine beträchtliche Wahrscheinlichkeit, dass ein erheblicher Anteil der unerlaubt Einreisenden hierzu auch die Rheinschiene nutzen wird. Dasselbe gilt für Personen, die nach Frankfurt gelangt sind und von dort weiter nach Köln, in das Ruhrgebiet, nach Belgien, Norddeutschland oder Skandinavien reisen wollen.

Die im Januar 2014 vorliegenden Erkenntnisse im Bereich der Bundespolizeidirektion Koblenz bestätigten dies und legten die Erwartung nahe, dass auch die Rheinschiene zur unerlaubten Einreise genutzt werden würde.

- Nach dem Lagebericht „Irreguläre Migration unter Nutzung des Verkehrsmittels Bahn", 1. Quartal 2013, lag die Bundespolizeidirektion Koblenz nach der Bundespolizeidirektion München an zweiter Stelle bei den festgestellten unerlaubten Einreisen, wobei insbesondere die Strecke Paris – Saarbrücken – Mannheim – Frankfurt/Main besondere Bedeutung im Bereich der unerlaubten Einreise per Zug besitzt. Bei den Bahnhöfen lag der Hauptbahnhof Frankfurt/Main mit 133 Feststellungen von unerlaubten Einreisen an erster Stelle, gefolgt von Gießen mit 57 Feststellungen, während es Köln auf immerhin 29 festgestellte unerlaubte

Einreisen im 1. Quartal 2013 brachte. Da man nicht davon ausgehen kann, dass der Aufgriff unerlaubt einreisender Personen immer an deren Zielort erfolgt ist und gleichzeitig von einer nicht unbeträchtlichen Dunkelziffer ausgegangen werden muss, lässt dies darauf schließen, dass erstens die Strecke von Paris in beträchtlichem Maße für unerlaubte Einreisen benutzt wird und dass zweitens die unerlaubte Einreise weder in Mannheim noch in Frankfurt endet, sondern von dort nach Umsteigen zu anderen Zielorten fortgesetzt wird.

- Im Bereich der Bundespolizeidirektion Koblenz wurden nach der Monatlichen Lageinformation „Straftaten, Migration sowie Fahndungs- und Kontrolltätigkeiten im Monat Dezember 2013" im Jahr 2012 1.940 unerlaubt eingereiste Ausländer aufgegriffen, im Jahr 2013 bereits 2.805, und zwar mit deutlich angestiegener Zahl in den Monaten August bis Dezember 2013 (374, 347, 357, 276 und 222 Personen). Ein großer Teil dieser Personen wurde in Zügen festgestellt, über 700 davon allein auf der Strecke von Paris.

- Insbesondere auf der Bahnstrecke Paris – Saarbrücken – Kaiserslautern – Mannheim waren nach dem einschlägigen Monatslagebild Berichtszeitraum Dezember 2013 der Bundespolizeiinspektion Kaiserslautern allein in diesem Monat insgesamt 18 unerlaubte Einreisen festgestellt worden. Geht man von einer nicht unerheblichen Dunkelziffer von unerlaubten Einreisen auf dieser Strecke aus, dann müssen solche aus Paris herkommenden Personen, wenn sie nicht in Mannheim verblieben sind, irgendwie weiter gereist sein, wobei dann eben die Rheinschiene eine naheliegende weitere Reiseroute darstellt.

- Nach einem Lagebild für den operativen Dienst der Bundespolizeiinspektion Trier für das 3. Quartal 2013 wurden außerhalb des Grenzgebietes sowohl unerlaubt eingereiste als auch unerlaubt aufhältige Personen überwiegend auf der Rheinschiene und auf dem Umsteigebahnhof Koblenz im Rahmen von Befragungen nach § 22 Abs. 1a BPolG festgestellt. Für das Revier Koblenz war daher die ortsspezifische Handlungsempfehlung ergangen, außerhalb des Grenzgebietes in den Zügen und auf den Anlagen der DB AG Befragungen gemäß § 22 Abs. 1a BPolG durch den Regeldienst und die Fahndungsgruppe durchzuführen, wobei

als Brennpunkte im Bereich Koblenz ausdrücklich die linke und rechte Rheinstrecke genannt waren, da diese Direktverbindungen ins Rhein-Main-Gebiet und das Ruhrgebiet sowie in die westeuropäischen Nachbarstaaten darstellen.

Mit Blick auf die bestehenden Erkenntnisse über unerlaubte Einreisen sowie unter Berücksichtigung der polizeilichen Erfahrung war daher davon auszugehen, dass insbesondere nach Umstieg in Mannheim oder in Mainz auch Züge entlang der Rheinschiene zur unerlaubten Einreise genutzt werden würden, wenn die betreffenden Personen Richtung Köln, Ruhrgebiet, Belgien, Norddeutschland oder Skandinavien reisen wollen.

Die betreffenden Lageerkenntnisse, dass auch die Bahnstrecke von Mainz nach Koblenz und weiter nach Köln zur illegalen Migration benutzt wird, waren den die Kläger befragenden Beamten aufgrund von Gesprächen mit Kollegen bekannt, wie sie auch aus eigener Erfahrung sowie Berichten von Kollegen wussten, dass auf dieser Strecke bereits wiederholt Feststellungen bezüglicher illegaler Migration getroffen werden konnten. So wurden vor der Kontrolle der Kläger zuletzt am 13.01.2014, also 12 Tage vorher, in einer Verbindung der Mittelrheinbahn 2 Personen eritreischer Nationalität festgestellt, die sich unerlaubt in Deutschland aufhielten. Die Beamten gingen daher zutreffend davon aus, dass es sich bei dem bestreiften Zug MRB 25326 um einen Zug handelte, der nach Lageerkenntnissen zur unerlaubten Einreise genutzt wird.

Zum Beweis für das Vorliegen der genannten Lageerkenntnisse können, sofern der erkennende Senat dies für erforderlich erachtet, folgende als Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch (VS-NfD) eingestuften Unterlagen vorgelegt werden:

- Lagebericht Irreguläre Migration unter Nutzung des Verkehrsmittels Bahn, 1. Quartal 2013
- Monatliche Lageinformation Straftaten, Migration sowie Fahndungs- und Kontrolltätigkeiten im Monat Dezember 2013 der Bundespolizeidirektion Koblenz
- Monatslagebild der Bundespolizeiinspektion Kaiserslautern - Dezember 2013
- Rahmenbefehl für Verstärkungskräfte zur Präsenzerhöhung/Fahndung im Öffentlichen Personennahverkehr im Bereich der Bundespolizeiinspektion Kaiserlautern

- Lagebild für den operativen Dienst der Bundespolizeiinspektion Trier - 3. Quartal 2013
- Kurzlagebild Irreguläre Migration der Bundespolizeiinspektion Frankfurt/Main - Dezember 2013.

Ergänzend könnten zudem erforderlichenfalls nachfolgende Unterlagen, die nach dem 25.01.2014 angefertigt wurden, vorgelegt werden:

- Jahresbericht unerlaubte Einreise und Schleusungskriminalität 2013
- Lagebericht Irreguläre Migration unter Nutzung des Verkehrsmittels Bahn für das Jahr 2013
- Fahndungstrends Jahr 2013 der Bundespolizeidirektion Koblenz
- Lagebericht Irreguläre Migration unter Nutzung des Verkehrsmittels Bahn - I. Quartal 2014
- Sachstandsbericht zu § 22 Abs. 1a BPolG

2. Rechtmäßige Befragung und Ausweiskontrolle der Kläger

Zu den nach Lageerkenntnissen und grenzpolizeilicher Erfahrung auszuwählenden Orten und Verkehrsverbindungen für die nach § 22 Abs. 1a BPolG durchzuführenden Befragungen und Kontrollen tritt die Auswahl der zu befragenden bzw. kontrollierenden individuellen Personen hinzu.

a) Notwendigkeit einer diskriminierungsfreien individuellen Auswahl der zu befragenden Personen

Die Verpflichtung aus § 22 Abs. 1a BPolG besteht zwar für jedermann. Aber zum einen wäre es der Bundespolizei schon aus Gründen der Personalkapazität faktisch nicht möglich, etwa innerhalb eines Zuges jeweils alle Reisenden zu befragen und deren Ausweise zu kontrollieren,

> Gnüchtel, NVwZ 2013, 980 (981); Soria, NVwZ 1999, 270 (272)

zum anderen erfordert die Zweckbindung der Befugnis auch von Rechts wegen eine zielgerichtete Vorauswahl der zu kontrollierenden Personen.

> Walter, Kriminalistik 2004, 668 (669)

Es bedarf mithin im konkreten Fall einer sachgerechten Auswahl, welche Personen befragt werden sollen, sei es weil sich die Beamten Angaben über etwaige Beobachtungen in Bezug auf mögliche unerlaubte Einreisen erhof-

fen, sei es zur Prüfung, ob die betreffende Person womöglich selbst unerlaubt eingereist ist.

Gnüchtel, NVwZ 2013, 980 (981)

In letzterem Fall dient die Befragung und Ausweiskontrolle dazu, in einem Zug oder auf dem Gebiet einer Bahnanlage, bei denen vor dem Hintergrund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung eine abstrakt größere Gefahrenlage hinsichtlich unerlaubter Einreise besteht, zu erforschen, ob eine personell konkretisierbare diesbezügliche Gefahr besteht.

Vgl. BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375 (1378)

Soll mit der Befragung oder Kontrolle auch überprüft werden, ob die betreffende Person womöglich selbst unerlaubt eingereist ist, bedarf es objektiv nachvollziehbarer Auswahlkriterien wie beispielsweise physischer Zustand der Person, etwa mit Blick auf Reisestrapazen, Art und Zustand der Kleidung, Menge, Art und Zustand des mitgeführten Gepäcks (z.B. Aufschrift auf mitgeführten Plastiktüten), Art und Verpackung mitgeführten Proviants, die von der Person gesprochene Sprache, etwa innerhalb einer zusammengehörenden Gruppe von Personen oder mit sonstigen Reisenden, mangelnde Ortskenntnis, fehlende Orientierung, sichtliche Nervosität bei Erkennen der Polizeibeamten oder sonst auffälliges Verhalten.

Zu in Betracht kommenden Auswahlkriterien vgl. Gnüchtel, NVwZ 2013, 980 (981); Wagner, DÖV 2013, 113 (116).

Hierbei besteht ein weites Auswahlermessen der handelnden Polizeibeamten,

Wehr, Bundespolizeigesetz, 1. Aufl. 2013, § 22 Rn. 12, abrufbar unter: beck-online.beck.de

zumal die Entscheidung über die Befragung situationsbedingt spontan erfolgen muss, während es gleichzeitig um eine Maßnahme von nur geringer Eingriffsintensität geht (hierzu bereits oben B.I.5.b).

Hierbei entspricht es sowohl der Auffassung der Beklagten selbst

vgl. z.B. Antwort der Bundesregierung, BT-Drucks. 17/6778, S. 1 f.; 17/11971, S. 3; 17/14569, S. 2 f.; BT-Drucks. 18/453, S. 2

als auch der Rechtsprechung des erkennenden Senats, dass eine Auswahl der verdachtsunabhängig zu befragenden bzw. zu kontrollierenden Personen allein aufgrund der Hautfarbe nicht mit Art. 3 Abs. 3 GG zu vereinbaren wäre.

> OVG Koblenz, Urteil vom 27.03.2014 – 7 A 10993/13 –, juris, Rn. 36; vgl. ferner Cremer, AnwBl. 2013, 896; Drohla, ZAR 2012, 411 (412 ff.); Gnüchtel, NVwZ 2013, 980 (981); Tischbirek/Wihl, JZ 2013, 219; Wagner, DÖV 2013, 113 (115)

Die Bundesregierung hat die Vorgehensweise bei der Auswahl der nach § 22 Abs. 1a BPolG zu befragenden Personen wie folgt skizziert:

> „Bei Maßnahmen nach § 22 Absatz 1a BPolG handelt es sich daher nicht um anlasslose Kontrollen. Die zugrundeliegenden Lageerkenntnisse stützen sich auf konkrete Zahlen, Daten und Fakten sowie Tendenzen und Entwicklungen und nicht lediglich auf ethnische und äußerlich erkennbare Merkmale von Personen. Diese Tatsachengrundlage bildet die unerlässliche Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Befugnis. Darüber hinaus fließen Erkenntnisse zu Verkehrswegen, Migrationsrouten, möglichen Tatorten, Zeiträumen, Altersstrukturen, Geschlecht und entsprechenden äußerlichen Verhaltensweisen in die Lagebewertung mit ein. Es kann grundsätzlich auch die Kleidung, das mitgeführte Gepäck sowie weitere äußere Erscheinungsmerkmale eine Rolle spielen. Insoweit liegt stets ein Kriterienbündel vor, auf dessen Grundlage die handelnden Beamten zu beurteilen haben, ob und gegebenenfalls in welcher konkreten Art und Weise sie handeln.
> ...
> Adressat der Befragungen der Bundespolizei kann zudem Jedermann sein. Die Norm dient insbesondere der Erkenntnisgewinnung mit dem Ziel, gewonnene erste Anhaltspunkte zum Vorliegen unerlaubter Einreisen im Rahmen eines Gefahrerforschungseingriffes zu überprüfen und gegebenenfalls zu verdichten. Aus dieser Zielrichtung der Norm ergibt sich, dass nicht nur solche Personen Adressaten sein können, die selbst eine unerlaubte Einreise begangen haben könnten, sondern auch Personen, die Angaben über einschlägige Beobachtungen und Eindrücke machen können. Daher werden beispielsweise auch Zugpersonal oder Reisende, die selbst keinen Anlass zur Befragung geben, angesprochen. Hieraus wiederum ergibt sich, dass im Zuge der Ansprachen auch Rechtsverstöße zutage treten können, die mit der unerlaubten Einreise nicht in unmittelbarem Zusammenhang stehen, aufgrund des bestehenden Amtsermittlungsgrundsatzes dann jedoch ebenso verfolgt bzw. geahndet werden müssen.

> Allerdings kann – und das gilt in allen Situationen und für alle Formen polizeilichen Handelns – das äußere Erscheinungsbild einer Person im Einzelfall durchaus ein Anknüpfungspunkt für polizeiliche Erkenntnisse und daraus folgende polizeiliche Maßnahmen sein. Es darf jedoch niemals das alleinige Kriterium sein, welches zu polizeilichem Handeln führt. Die eingesetzten Beamten gehen gegen Straftaten der unerlaubten Einreise und des unerlaubten Aufenthalts vor, indem sie – auf der Grundlage der beschriebenen Lageerkenntnisse bzw. grenzpolizeilichen Erfahrungswerte – gemäß § 22 Absatz 1a BPolG Personen anhalten, befragen und deren Identität überprüfen. Eine Auslegung, wonach dafür äußere Erscheinungsmerkmale einer Person niemals mit herangezogen werden dürfen, wäre daher in diesen Fallkonstellationen nicht sachgerecht. Sie könnte bei polizeilichen Einsätzen dazu führen, dass notwendige Maßnahmen unterlassen werden müssten. Es ist vor diesem Hintergrund aber nochmals zu betonen, dass Fahndungsmethoden, die nur und ausschließlich an die äußere Erscheinung von Personen anknüpfen, ohne dass weitere verdichtenden Erkenntnisse hinzukommen, rechtswidrig wären und daher innerhalb der Bundespolizei weder gelehrt oder vorgegeben noch praktiziert werden".
>
> Antwort der Bundesregierung, BT-Drucks. 17/14569, S. 2 f.; vgl. ferner BT-Drucks. 17/11971, S. 2 f.

Das „fremdländische Aussehen"

> Gnüchtel, NVwZ 2013, 980 (983)

oder das „nicht deutsche Aussehen"

> Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucks. 17/11776, S. 4 (Frage 12)

vieler als unerlaubt einreisend festgestellter Personen belegt daher nicht eine unzulässige diskriminierende Auswahl bei der Befragung, sondern spiegelt den Gesetzeszweck des § 22 Abs. 1a BPolG, unerlaubte Einreise zu verhindern oder zu unterbinden, in Verbindung mit dem Umstand wider, dass eben unerlaubte Einreise nach dem Stand des Freizügigkeitsrechts für Unionsbürger im Wesentlichen nur von Drittstaatsangehörigen außerhalb der Europäischen Union verwirklicht werden kann.

> Gnüchtel, NVwZ 2013, 980 (983); vgl. Drohla, ZAR 2012, 411 (414, 416)

Wenn eine lageabhängige Befragung gemäß § 22 Abs. 1a BPolG wegen des Vorliegens nicht zu beanstandender Kriterien zulässig ist, muss sie aller-

dings nicht deswegen unterbleiben, weil die zu kontrollierende Person eine bestimmte Hautfarbe hat.

> Vgl. Antwort der Bundesregierung, BT-Drucks. 17/14569, S. 3

Die kontrollierenden Polizeibeamten sind außerdem nicht gehalten, auch andere Personen zu befragen, bei denen nach den Umständen weder sachdienliche Angaben zu etwaigen unerlaubten Einreisen zu erwarten sind noch Kriterien vorliegen, die darauf schließen lassen können, dass sie womöglich selbst unerlaubt eingereist sein könnten. Befragungen und Kontrollen, deren Nutzlosigkeit von vornherein durchscheint, wären ihrerseits rechtswidrig

> Schenke, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 22 BPolG Rn. 18

und dürfen nicht allein zu dem Zweck erfolgen, einem in der Sache unberechtigten Diskriminierungsvorwurf vorzubeugen.

Nach den Erfahrungen der Beklagten werden Maßnahmen nach § 22 Abs. 1a BPolG von der Bevölkerung ganz überwiegend gutgeheißen oder zumindest als unverzichtbarer Beitrag zur inneren Sicherheit durch Abwehr illegaler Migration akzeptiert.

Die Zahl der Beschwerden in Bezug auf die Anwendung der Befugnis des § 22 Abs. 1a BPolG ist relativ gering: So wurden zwischen dem 01.01.2009 und dem 30.06.2013 insgesamt nur rund 100 Beschwerden eingereicht, die einen Bezug zu dieser Kontrollbefugnis aufweisen.

> Antwort der Bundesregierung, BT-Drucks. 17/14569, S. 3

Angesichts von weit über einer Million in dieser Zeit nach § 22 Abs. 1a BPolG durchgeführten Befragungen stellt dies ein sehr geringes Beschwerdeaufkommen dar, wobei anzumerken ist, dass die Zahl der als berechtigt anzuerkennenden Beschwerden nochmals deutlich geringer war.

b) <u>Rechtmäßigkeit der Befragung und Ausweiskontrolle der Kläger</u>

Nach diesen Maßstäben erfolgte die Befragung und Ausweiskontrolle der Kläger willkür- und ermessensfehlerfrei. Die Kläger wurden nicht deshalb nach § 22 Abs. 1a BPolG befragt und um die Vorlage ihrer Ausweispapiere

gebeten, weil sie dunkle Hautfarbe haben, sondern weil bei ihnen Umstände vorlagen, die nach grenzpolizeilicher Erfahrung aus anderen Fällen dafür sprechen konnten, dass der Fall einer unerlaubten Einreise vorliegen könnte und die Beamten deshalb dem nachgehen wollten, wie es sich im Falle der Kläger verhielt.

Die drei Polizeibeamten der Beklagten von der Bundespolizeiinspektion Kaiserslautern stiegen um etwa 12:10 Uhr am Hauptbahnhof Bingen in den Zug MRB 25326 ein. Sie blieben zunächst bis zur Abfahrt des Zuges um ca. 12:17 Uhr (minimale Verspätung gegenüber planmäßiger Abfahrt um 12:16 Uhr) im Einstiegsbereich stehen und verschafften sich einen Überblick über den Wagen und die darin befindlichen Reisenden. Dabei fielen den Beamten die Kläger auf. Diese saßen mit ihren Kindern in der den Beamten räumlich am nächsten liegenden ersten Sitzgruppe beim Einstiegsbereich, führten mehrere Plastiktüten und Taschen mit sich und unterhielten sich in englischer Sprache. Mit Abfahrt des Zuges wurde mit der Bestreifung des Zuges begonnen. Da sich die Kläger in englischer Sprache unterhalten hatten, wurden diese deshalb zunächst auch in englischer Sprache angesprochen, begrüßt und über den Beginn, das Ziel und den Grund der Reise befragt. Der Kläger zu 1. antwortete zunächst ebenfalls in englischer Sprache, wechselte dann jedoch ins Deutsche. Im weiteren Verlauf der Befragung forderte einer der Beamten die Kläger auf, ihre Ausweise vorzuzeigen. Der Kläger zu 1. überreichte hierauf zwei deutsche Reisepässe für sich und die Klägerin zu 2. Aufgrund der Gesamtsituation – u.a. Lagebild, Reiseroute, mitgeführtes Gepäck in Form leichter Handtaschen und Plastiktüten, nur englische Unterhaltung zwischen den Klägern, Mitführen von Reisepässen statt Personalausweisen – entschloss sich der befragende Beamte zu einem Datenabgleich mit dem Fahndungssystem und gab hierzu telefonisch die Personalien der Kläger durch. Erkenntnisse lagen nicht vor, woraufhin die Reisepässe zurückgegeben wurden und sich die Beamten von den Klägern verabschiedeten. Nach Abschluss der ca. vierminütigen Befragung und Kontrolle der Kläger wurde die Bestreifung in dem Zug fortgesetzt. Allerdings wurden schon aus Zeitgründen in diesem Zug keine weiteren Befragungen durchgeführt. Die Polizeibeamten verließen den Zug nämlich bereits wieder um ca. 12:24 Uhr am Bahnhof Niederheimbach, dem vorletzten Bahnhof im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizeiinspektion Kaiserslautern, da die Be-

amten die Bestreifung in einem anderen Zug fortsetzen wollten und am letzten Bahnhof im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizeiinspektion Kaiserslautern, dem Bahnhof Bacharach, nur 2 Minuten Umsteigezeit verblieben wären.

Im Verlauf der gesamten Streife der drei Polizeivollzugsbeamten wurden einschließlich der Kläger insgesamt fünf Personen befragt, die drei anderen Personen in anderen Zügen.

Beweis: Zeugnis von Herrn POM [redacted],
Zeugnis von Herrn PHM [redacted],
Zeugnis von Herrn POM [redacted],
jeweils zu laden über Bundespolizeidirektion Koblenz, Roonstraße 13, 56068 Koblenz

Nach der konkreten Situation waren die Befragung der Kläger und die Aufforderung zur Vorlage mitgeführter Ausweise nicht zu beanstanden. Angesichts der Lageerkenntnisse über die Nutzung der Rheinschiene zur illegalen Migration und der zwischen den Klägern ausschließlich auf Englisch geführten Unterhaltung war es weder ermessensfehlerhaft noch willkürlich, dass die Beamten diese in der geschehenen Weise befragt und um Vorlage der mitgeführten Ausweise gebeten haben.

c) Rechtmäßigkeit des durchgeführten Personalienabgleichs

Die durch Befragung und Ausweiskontrolle erlangten personenbezogenen Daten durften sodann gemäß § 34 Abs. 1 Satz 2 BPolG mit dem Fahndungsbestand abgeglichen werden.

> Müller-Terpitz, DÖV 1999, 329 (333); vgl. BVerwG, NVwZ 2015, 91 (92); ebenso trotz Bedenken an der Weite der Befugnis Mehrings, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, Bundespolizeigesetz, 5. Aufl. 2012, § 34 BPolG Rn. 10

Danach war auch der erfolgte telefonische Personalienabgleich rechtmäßig und ist die Klage auch in dieser Hinsicht unbegründet und der Berufung stattzugeben.

Verteiler:
Gericht 3fach

gez. Prof. Dr. Roth
Rechtsanwalt