REDEKER | SELLNER | DAHS RECHTSANWÄLTE

Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz
— Übermittlungsstelle —
Eingegangen am -3. Juli 2015
(Datum, Uhrzeit)
Ausgehändigt am -3. Juli 2015
(Datum, Uhrzeit)
Bonowski
(Unterschrift/Kurzbezeichnung)

REDEKER SELLNER DAHS | Postfach 13 64 | D-53003 Bonn
RA Prof. Dr. Wolfgang Roth, LL.M.
Sekretariat [redacted]
Telefon +49 / 228 / 7 26 25 [redacted]
Telefax +49 / 228 / 7 26 25 99

PER TELEFAX VORAB: 0261/1307-1801

An das
Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz
Deinhardpassage 1

56068 Koblenz

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

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

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

[redacted] ./. Bundesrepublik Deutschland

– 7 A 11108/14.OVG –

nehmen wir zu dem Schriftsatz des „Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V." (nachfolgend: BUG) vom 27.03.2015 Stellung, dessen Ausführungen sich die Kläger mit Schriftsatz vom 10.04.2015 zu eigen gemacht haben: Die Ausführungen in dem Schriftsatz des BUG belegen nicht die Begründetheit der Klage.

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

Das BUG verteidigt in seinem Schriftsatz vom 27.03.2015 (S. 16 ff.) die Auffassung des angefochtenen Urteils, dass § 22 Abs. 1a BPolG schon tatbestandlich keine Befragungen in Regionalzügen im Binnenland erlaube.

1. <u>Wortlaut und Gesetzessystematik</u>

Indessen beruht auch die Argumentation des BUG auf einer isolierten Betrachtung des Wortes „Einreise", die daran vorbeigeht, dass der Gesetzgeber selbst in verschiedenen Vorschriften den Rechtsbegriff der „Einreise" in einem weiteren Sinne verwendet hat ihn das

Verwaltungsgericht zugrunde gelegt hat, so dass die Behauptung, es übersteige die Wortlautgrenze des § 22 Abs. 1a BPolG, den Einreisebegriff in dem von der Beklagten für richtig erachteten Sinne auszulegen, keine Grundlage hat. Die These des BUG, Züge fielen nur dann unter § 22 Abs. 1a BPolG, wenn sie *kumulativ* grenzüberschreitend verkehren und außerdem noch nach einschlägigen Lageerkenntnissen zur unerlaubten Einreise genutzt werden (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 35), widerspricht sowohl dem Wortlaut des § 22 Abs. 1a BPolG als auch der Gesetzessystematik und der aus der Entstehungsgeschichte abzulesenden Funktion der betreffenden Tatbestandsvoraussetzungen.

a) Den Umstand, dass § 13 Abs. 2 AufenthG den Einreisebegriff abweichend von dem vom Verwaltungsgericht für richtig erachteten allgemeinen Sprachgebrauch – eben nicht durchgängig im Sinne von „Grenzübertritt" definiert, hält das BUG für unbeachtlich, weil das BPolG keine ebensolche Legaldefinition enthalte (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 20). Es kommt aber nicht darauf an, ob das BPolG den Begriff der „Einreise" legaldefiniert, sondern auf die Erkenntnis, dass der Begriff der „Einreise" vom Gesetzgeber in vielfältiger Hinsicht in einem weiteren Sinne verstanden wird denn als bloßer Grenzübertritt und dass deshalb das Argument mit dem vermeintlich gewöhnlichen Sprachgebrauch nicht trägt. Wenn das BUG anfügt, eine grundrechtsfreundliche Interpretation erfordere eine Begrenzung des Begriffs, so ist das keine Frage der Wortlautinterpretation mehr; dass eine verfassungskonforme Auslegung keine enge Auslegung im Sinne einer Beschränkung auf grenzüberschreitende Züge erfordert, haben wir bereits dargelegt (Schriftsatz vom 03.02.2015, S. 67 ff.).

Die Wortsinnüberlegungen des BUG zum Begriff der „Einreise" (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 17 ff.) sind für die hier streitrelevante Frage unergiebig. Dass eine (erlaubte oder unerlaubte) Einreise die Überschreitung der Grenze voraussetzt, steht überhaupt nicht in Streit. Darauf kommt es vorliegend jedoch nicht an, weil § 22 Abs. 1a BPolG nicht auf die Nutzung des Zuges zur Überschreitung der Grenze abstellt, sondern auf dessen Nutzung zur unerlaubten Einreise. Die Frage ist deshalb nicht, ob die Einreise eine Grenzüberschreitung voraussetzt, sondern wann eine Einreise voll- und beendet ist und damit die an das Einreisemerkmal geknüpften (z.B. ausländer-, straf- oder polizei)rechtlichen Folgen nicht mehr greifen können.

Wie dargelegt, erschöpft sich der Begriff der Einreise in der deutschen Rechtsordnung nicht auf das (physische) Überschreiten der Grenze, vielmehr gibt es Beispiele für eine zeitliche und räumliche Ausdehnung zumindest der Beendigung der Einreise, weshalb es eben sprachlich sehr wohl möglich ist, den Einreisebegriff auch in § 22 Abs. 1a BPolG in diesem weiteren Sinne zu verstehen (Schriftsatz vom 03.02.2015, S. 18 ff.).

Dass der Hinweis auf die sprachliche Parallele zum Begriff der „Einfuhr" (Schriftsatz vom 03.02.2015, S. 23 f.) einer „problematischen Verdinglichung der betroffenen Personen" gleichkomme (Schriftsatz des BUG vom 27.03.2015, S. 21), ist eine unangemessene Polemik des BUG, die nur seine Argumentationsnot offenbart. Es sind nicht Menschen mit Gütern gleichgesetzt worden, sondern es wurde darauf hingewiesen, dass auch der Begriff der „Einfuhr", obschon diese ebenso wie die „Einreise" unzweifelhaft eine Überschreitung der Grenze voraussetzt, sich eben nicht in derselben erschöpft, und dass es deshalb sprachlich keinen Grund gibt, weshalb sich die „Einreise" in der Überschreitung der Grenze erschöpfen sollte. Im Übrigen übersieht das BUG, dass nicht nur Waren einen Bestimmungsort haben, sondern sehr wohl Menschen einen Zielort haben können, dies auch im Falle einer unerlaubten Einreise, und jedenfalls im Falle der Schleusung sogar in aller Regel einen Zielort haben.

b) Noch deutlicher offenbart sich der fehlerhafte Auslegungsansatz des BUG, wenn es die gesetzessystematische Auslegung aus § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG einfach mit der Behauptung übergehen will, die systematische Auslegung des § 22 Abs. 1a BPolG durch Übertragung des Begriffsverständnisses aus § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG „verbiete" sich (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 23). Das Gegenteil ist richtig.

Da die Vorschrift des § 23 Abs. 1 Nr. 3 BGSG/BPolG bei Erlass des § 22 Abs. 1a BGSG/BPolG bereits bestand, ja der ursprüngliche Gesetzentwurf zunächst sogar darauf ging, den § 23 Abs. 1 Nr. 3 BGSG um die Kontrollbefugnis in Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes zu erweitern (Schriftsatz vom 03.02.2015, S. 44 f.), ist eine Heranziehung des dem § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG für die Auslegung des § 22 Abs. 1a BPolG durchaus geboten.

§ 23 Abs. 1 Nr. 3 BGSG 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". Aus dieser Regelung ist klar ersichtlich, dass der Gesetzgeber den Begriff der „Einreise" und die Zielsetzung der Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise schon damals nicht auf den Grenzübertritt bezog, weil sonst die Tiefenerstreckung auf 30 km keinen Sinn ergäbe.

Der ursprüngliche Gesetzentwurf ging nun dahin, die Vorschrift des § 23 Abs. 1 Nr. 3 BGSG um die Befugnis zur Identitätsfeststellung auf dem Gebiet der Bahnanlagen oder in Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes oder in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens zu erweitern:

> „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

Die Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise im Grenzgebiet hätte sich hiernach unverändert, weil bis zu einer Tiefe von 30 km vorgesehen, nicht auf den bloßen Grenzübertritt beschränkt, sondern wäre unverändert Ausdruck eines weitergehenden Einreisebegriffs gewesen. Dann freilich wäre, weil in derselben Vorschrift geregelt, auch die Kontrolle „auf dem Gebiet der Bahnanlagen oder in Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes" zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise nicht auf ein enges Verständnis des Einreisebegriffs im Sinne des Grenzübertritts zu beziehen gewesen, weil man kaum vertreten kann, dass der Ausdruck „Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise" in demselben Satz zwei unterschiedliche Bedeutungen hätte haben sollen. Tatsächlich zielte dieser Gesetzentwurf darauf ab, dem 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* Einrich-

tungen der Eisenbahnen des Bundes, also insbesondere auch in *sämtlichen* Zügen der Eisenbahnen des Bundes, Personenkontrollen zu ermöglichen.

Zwar ist es nicht zu der ursprünglich vorgeschlagenen Ergänzung des § 23 Abs. 1 Nr. 3 BGSG gekommen, weil mit Rücksicht auf die Bedenken des Bundesrates als Kompromiss die Maßnahme von einer Identitätsfeststellung (§ 23 BPolG) zu einer Befragung (§ 22 BPolG) „herabgestuft" und zudem durch das Erfordernis von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung eingeschränkt wurde.

Das Tatbestandsmerkmal „Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise" ist jedoch von § 23 Abs. 1 Nr. 3 BGSG in den neuen § 22 Abs. 1a BGSG übernommen worden. Es ist folglich dort in derselben Weise weit zu verstehen, dass es bei der „Einreise" nicht allein um den Grenzübertritt geht.

c) Die aus dem systematischen Verhältnis von § 22 Abs. 1a und § 23 Abs. 1 Nr. 3 PolG sich ergebende Ungereimtheit des angefochtenen Urteils wie auch der Stellungnahme des BUG wird weiter daran deutlich, dass Identitätsfeststellungen nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG innerhalb des 30 km-Grenzgebietes auch in Zügen zulässig sind, und zwar auch in rein innerdeutsch verkehrenden Fern- oder Regionalzügen, unabhängig davon, ob diese die Grenze überschritten haben. Gegenüber einer Identitätsfeststellung nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG könnte also nicht eingewandt werden, diese könne nicht zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise erfolgen, weil der bestreifte Zug nicht grenzüberschreitend verkehre. Ist aber eine Identitätsfeststellung nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG „zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise" auch in rein innerdeutsch verkehrenden Zügen zulässig, dann ist nicht zu sehen, weshalb dasselbe Tatbestandsmerkmal „zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise" in § 22 Abs. 1a BPolG bei rein innerdeutsch verkehrenden Zügen nicht erfüllt sein können soll, weil der Zug die Grenze nicht überquere.

d) Wäre es dem Gesetzgeber nur um grenzüberschreitend verkehrende Züge gegangen, dann hätte er dies unschwer so formulieren und den Anwendungsbereich auf grenzüberschreitende oder einen sonstigen unmittelbaren Grenzbezug aufweisende Züge beschränken können.

Wagner, DVBl. 2015, 453 (456)

Dann freilich wäre das Erfordernis von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung unnötig gewesen, weil bei grenzüberschreitend verkehrenden Zügen sowieso immer mit unerlaubter Einreise gerechnet werden muss. Genau aus diesem Grunde hat der Gesetzgeber in § 22 Abs. 1a BPolG bei Verkehrsflughäfen mit grenzüberschreitendem Verkehr nicht noch gesondert das Vorliegen von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung bezüglich ihrer Nutzung für unerlaubte Einreise gefordert; er hat letzteres ohne weiteres vorausgesetzt, da es sich von selbst versteht, dass Flughäfen mit internationalem Verkehr zur unerlaubten Einreise genutzt werden können.

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

Wenn der Gesetzgeber demgegenüber für Züge und das Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes einschlägige Lageerkenntnisse oder grenzpolizeiliche Erfahrungen fordert, dann wird hieraus deutlich, dass es nicht nur um grenzüberschreitend verkehrende Züge oder um Bahnanlagen, insbesondere Bahnhöfe, mit grenzüberschreitendem Verkehr gehen kann. Anders formuliert: Während bei Flughäfen die bundespolizeiliche Zuständigkeit mittels der Tatbestandsvoraussetzung „mit grenzüberschreitendem Verkehr" begrenzt wird, erfolgt die Zuständigkeitsbegrenzung bei Zügen und bei Bahnanlagen durch die Tatbestandsvoraussetzung „auf Grund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung … Nutzung zur unerlaubten Einreise". Indes können diese zuständigkeitsbegrenzenden Tatbestandsvoraussetzungen vom Gesetzgeber nicht identisch gemeint sein, weil er sonst nicht diese abweichende Formulierung gewählt, sondern in allen Tatbestandsalternativen vom grenzüberschreitenden Verkehr gesprochen hätte.

e) Wenn das BUG seinerseits gesetzessystematisch auf § 2 Abs. 2 BPolG verweist und hieraus eine auf grenzüberschreitend verkehrende Züge einschränkende Auslegung des § 22 Abs. 1a BPolG ableitet (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 25 f.), geht dies am Inhalt des § 2 BPolG vorbei.

§ 2 Abs. 1 BPolG weist der Bundespolizei als Grenzschutz die Aufhabe des grenzpolizeilichen Schutzes des Bundesgebietes zu. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 BPolG „umfasst" der Grenzschutz die in den Nrn. 1 bis 3 aufgeführten Aufgaben. Wie sich schon aus dem Wortlaut („umfasst") ergibt, ist die Aufzählung in § 2 Abs. 2 BPolG beispielhaft und nicht abschließend.

> Drewes, in Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 5. Aufl. 2015, § 2 Rn. 11; Ibler, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87 (64. Lfg. 2012) Rn. 101; Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 2 Rn. 8

Aber auch unabhängig von der Frage des Verhältnisses von § 2 Abs. 1 und 2 BPolG erweist sich gerade an der Einfügung des § 22 Abs. 1 BPolG, dass der Gesetzgeber den Grenzschutz nicht auf die in § 2 Abs. 2 BPolG aufgeführten Maßnahmen beschränkt versteht, sondern Grenzschutzmaßnahmen auch außerhalb der 30 km-Zone vorsieht.

> Drewes, in Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 5. Aufl. 2015, § 2 Rn. 11 f., 74, § 22 Rn. 28; Ibler, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87 (64. Lfg. 2012) Rn. 101; Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 2 Rn. 8

Dies ist kein Widerspruch, da die räumliche Begrenzung kein zwingendes Wesensmerkmal des Grenzschutzes ist.

> Hoppe/Peilert, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 22 Rn. 34; Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 2 Rn. 6; Ronellenfitsch, VerwArch 1999, 139 (161)

Schutzobjekt im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung des „Grenzschutzes" ist nämlich nicht nur die Grenze und das Grenzgebiet, vielmehr wird das gesamte Bundesgebiet vor Gefahren durch „grenzschutzsachbezogene" Sachverhalte geschützt, die sich im Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland und auf dessen Bewohner auswirken können.

> Drewes, in Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 5. Aufl. 2015, § 2 Rn. 14; Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 2 Rn. 5, 9

Der Grenzschutz soll seinem Wesen nach die Funktion der Grenze schützen und sichern. Deshalb geht es beim Grenzschutz um die Wahrung derjenigen Rechtsgüter, um derentwillen die Grenze besteht. Eine der wesentlichen Funktionen der Grenze ist die „Wahrung des status- und territorialrechtlichen Bandes" zwischen dem Staat und seinen Angehörigen,

> Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 2 BPolG Rn. 27; Pieroth, VerwArch 1997, 568 (579)

und deshalb ist die Bekämpfung der illegalen Einreise und Schleusungskriminalität unbestritten eine Aufgabe der Bundespolizei als Grenzschutz, ja umfasst die Grenzsicherheit heute sogar schwerpunktmäßig die Bekämpfung der illegalen Einreise und Schleusungskriminalität.

> Drewes, in Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 5. Aufl. 2015, § 2 Rn. 77 f.; Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 2 BPolG Rn. 2, 27; Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 2 Rn. 111; Pieroth, VerwArch 1997, 568 (579 f.)

f) Gegen dieses Verständnis lässt sich entgegen dem BUG (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 26) nicht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.01.1998 anführen. Die Aussage, der Grenzschutz umfasse nicht nur die polizeiliche Überwachung der Grenzen einschließlich der Abwehr von Gefahren für die Grenzen sowie die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs, außerdem erfordere „der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebietes nicht nur die Überwachung der unmittelbaren Bundesgrenzen, sondern auch die Kontrolle des anliegenden Hinterlandes sowie des grenzüberschreitenden Verkehrs auf den Flughäfen und Grenzbahnhöfen",

> BVerfGE 97, 198 (214)

ist vor dem Hintergrund des Gegenstandes des damaligen Normenkontrollverfahrens zu sehen, das die Frage betraf, „ob und inwieweit das Grundgesetz es zulässt, Aufgaben der Bahnpolizei und der Sicherung der Flughäfen dem Bundesgrenzschutz zu übertragen".

> BVerfGE 97, 198 (199)

Das Bundesverfassungsgericht stellte klar, dass der Begriff des Grenzschutzes keinen unmittelbar räumlichen Bezug auf die Grenze erfordert, und hatte dementsprechend keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Übertragung bahnpolizeilicher Aufgaben sowie Aufgaben des Schutzes der Luftsicherheit auf den damaligen Bundesgrenzschutz.

Eine weitergehende Befassung mit der Frage, wie das vom Grenzschutz mit zu kontrollierende „Hinterland" zu verstehen sei, war nach dem Streitgegen-

stand nicht veranlasst und ist in der zitierten Entscheidung auch nicht erfolgt,

> Ibler, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87 (64. Lfg. 2012) Rn. 96; Soria, NVwZ 1999, 270 (271)

ebenso wenig wie das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, der Bundesgrenzschutz sei auf die Kontrolle des – unmittelbar – grenzüberschreitenden Verkehrs beschränkt.

> Vgl. Spranger, in: BK GG, Art. 73 Nr. 5 (115. Lfg. 2004) Rn. 57; Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 73 (58. Lfg. 2010) Rn. 123

Die vom Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die grundgesetzliche Kompetenzordnung gezogene Grenze bestand darin,

> „das Gepräge des Bundesgrenzschutzes als einer Sonderpolizei zur Sicherung der Grenzen des Bundes (Art. 87 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 73 Nr. 5 GG) und zur Abwehr bestimmter, das Gebiet oder die Kräfte eines Landes überschreitender Gefahrenlagen (Art. 35 Abs. 2 und 3, 91, 115f Abs. 1 Nr. 1 GG) zu wahren. Der Bundesgrenzschutz darf nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren".
>
> BVerfGE 97, 198 (218)

Die Zuweisung der Befugnis zur Befragung gemäß § 22 Abs. 1a BPolG überschreitet diese Kompetenzgrenzen nicht.

> Ibler, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87 (64. Lfg. 2012) Rn. 96; Soria, NVwZ 1999, 270 (271)

Die Bundespolizei wird hierdurch nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei, vielmehr bleibt ihr Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben gewahrt. Denn die Befugnis besteht nur zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet – mithin zur Verfolgung eines Zweckes, der gerade darin besteht, die Funktion der Bundesgrenzen zu sichern und ihrer Aushöhlung durch unerlaubte Einreise entgegenzuwirken – und sie ist ferner – unter der Voraussetzung entsprechender Lageerkenntnisse oder grenzpolizeilicher Erfahrung

auf Züge sowie das Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes beschränkt. Hierdurch ist sichergestellt, dass diese Aufgabenwahrnehmung nicht in den Bereich der den Ländern zugewiesenen allgemeinen Polizeitätigkeit übergreift, sondern das Charakteristikum der Bundespolizei als Sonderpolizei des Bundes zur Sicherung der Grenzen gewahrt bleibt. Die betreffenden Verkehrseinrichtungen stehen nicht nur in engem Zusammenhang mit dem Bereich der Bahnpolizei, mit deren Aufgabe ohnehin die Bundespolizei beauftragt ist (§ 3 BPolG), sondern stehen zudem funktional in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der unerlaubten Einreise, weil sie sich auf Transportmittel beziehen, die gerade zur unerlaubten Einreise genutzt werden.

Die Erstreckung der Grenzschutzaufgabe von der unmittelbaren Kontrolle an der Grenze und im unmittelbar dahinter liegenden Grenzgebiet auf alle Züge und Bahnanlagen, die nach einschlägigen Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung zur unerlaubten Einreise genutzt werden, stellt keine wesentliche Änderung der Aufgabe dar, sondern trägt in sachgerechter Weise der Änderungen des Grenzregimes Rechnung, da infolge des weitgehenden Verzichts auf Grenzkontrollen und damit des Wegfalls der mit diesen verbundenen Filterfunktion eine anderweitige Sicherung gegen unerlaubte Einreise gefunden werden muss und dies eine räumliche Rückverlagerung des Grenzschutzes erfordert.

> BT-Drucks. 16/4665, S. 7; Hoppe/Peilert in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 22 BPolG Rn. 34; Ronellenfitsch, VerwArch 1999, 139 (160 f.); Wagner, DVBl. 2015, 453 (456)

Die notwendige Flexibilität, geänderten Anforderungen auch in der Aufgabenerfüllung des Bundesgrenzschutzes (nunmehr Bundespolizei) Rechnung tragen zu können, hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannt:

> „Die Vorschriften der Art. 83 ff. GG über die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern regeln nicht in allen Einzelheiten, wie die Verwaltung organisatorisch auszugestalten ist; dies gilt auch im Blick auf die bundeseigene Verwaltung. Das Grundgesetz beläßt den zuständigen Organen des Bundes einen Spielraum für die organisatorische Ausgestaltung der in seine Zuständigkeit fallenden Verwaltungseinrichtungen. Dieses weiten

> Spielraums bedarf es, um den – verschiedenartigen und sich ständig wandelnden – organisatorischen Erfordernissen Rechnung zu tragen und damit eine wirkungsvolle und leistungsfähige Verwaltung gewährleisten zu können".
>
> BVerfGE 97, 198 (217)

Wie bereits in der Klageerwiderung (S. 48 f.) dargelegt, war der Bundesrat zunächst skeptisch, ob die vom Bundestagsausschuss gefundene Formulierung tatsächlich den Grenzbezug in ausreichender Weise zum Ausdruck bringe und verhindere, dass unter bloß vordergründiger Anknüpfung an die Grenzschutzaufgabe im Ergebnis doch in die Polizeikompetenz der Länder eingegriffen werde. Mit Rücksicht auf die Befristung der Regelung war der Bundesrat jedoch zur Zustimmung bereit, um die praktischen Erfahrungen abzuwarten. Die in den Folgejahren gewonnenen Erfahrungen haben indes zur Zufriedenheit des Bundesrates belegt, dass sowohl die Auslegung als auch die praktische Handhabung des § 22 Abs. 1a BPolG in der Tat auf die grenzpolizeiliche Aufgabe der Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise zielten und damit kein Übergriff in die Länderkompetenzen erfolgte. Deshalb hatte der Bundesrat dann auch keine Einwände mehr gegen die Verlängerung und schließlich Entfristung der Regelung des § 22 Abs. 1a BPolG.

2. <u>Wille des Gesetzgebers und Gesetzeszweck</u>

Die einschränkende Auslegung des BUG wird schließlich auch weder dem aus den Gesetzesmaterialien ersichtlichen Willen des Gesetzgebers noch dem Zweck des § 22 Abs. 1a BPolG gerecht (dazu Schriftsatz vom 03.02.2015, S. 44 ff.).

a) Nach dem ursprünglichen Gesetzentwurf sollte der Bundesgrenzschutz zwecks Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise die Befugnis erhalten, „auf allen Bahnhöfen, Bahnanlagen und während der Zugbegleitung sowie auf allen von ihm betreuten Flughäfen kontrollieren" zu können.

> Abgeordneter Zeitlmann (CDU/CSU), BT-PlenProt. 13/238 vom 28.05.1998, S. 21998 (D)-21999 (A)

Sollte explizit eine Kontrolle auf *allen Bahnhöfen* zulässig sein, also nicht nur auf Grenzbahnhöfen oder auf Bahnhöfen, in denen international verkehrende Züge halten, dann war auch eine Kontrolle in *allen Zügen* gewollt, da

es unverständlich wäre, dem Bundesgrenzschutz die Kontrolle auf jedem Bahnhof zuzugestehen, nicht aber in allen Zügen, die dort halten.

Zwar wurde, wie dargelegt, die Kontrollbefugnis dadurch räumlich eingeschränkt, dass sie für Bahnhöfe und Züge nur bei Vorliegen einschlägiger Lageerkenntnisse oder grenzpolizeilicher Erfahrung greift. Eine grundsätzliche Abkehr von der prinzipiell eröffneten Möglichkeit einer Kontrolle auf *allen* Bahnhöfen und in *allen* Zügen war damit jedoch nicht verbunden. Deshalb ist eine Befragung nach § 22 Abs. 1a BPolG nicht auf Grenzbahnhöfe oder Inlandsbahnhöfe, in denen international verkehrende Züge halten, beschränkt, sondern auf allen Inlandsbahnhöfen zulässig, so wie nicht nur international verkehrende Züge, sondern auch innerdeutsch verkehrende Züge erfasst werden.

Wagner, DVBl. 2015, 453 (456)

b) Die These des BUG, das Ziel des Gesetzes, die Bekämpfung der illegalen Einreise mit der bundesstaatlichen Kompetenzordnung und Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten in Ausgleich zu bringen, werde „am besten durch eine Beschränkung der Befugnis auf grenzüberschreitende Züge erreicht" (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 33), ist nicht nachvollziehbar.

Eine Beschränkung der Befugnis aus § 22 Abs. 1a BPolG auf grenzüberschreitend verkehrende Züge würde, wie bereits dargelegt, unerlaubt Einreisenden und Schleppern leichte Umgehungs- und Ausweichmöglichkeiten eröffnen, indem diese dann nämlich nur beim ersten Zughalt in Deutschland in innerdeutsch verkehrende Züge umsteigen müssten, um sich einer Befragungsmöglichkeit nach § 22 Abs. 1a BPolG *vollständig zu entziehen*. Das Risiko einer lageabhängigen Befragung nach § 22 Abs. 1a BPolG wäre dann auf den meist vergleichsweise kurzen Zeitraum zwischen dem Überfahren der Grenze und dem ersten Zughalt in Deutschland beschränkt, wobei es dann wiederum von diversen Zufälligkeiten abhängt, in welchem Umfang in diesem Zeitraum lageabhängige Befragungen möglich sind (Schriftsatz vom 03.02.2015, S. 63-67).

Da weder Kompetenzgründe eine solche einengende Auslegung erfordern (oben I.1.f) noch auch Verhältnismäßigkeitsgründe eine Beschränkung auf grenzüberschreitend verkehrende Züge erfordern (nachfolgend I.3), führt die

vom BUG vertretene Auslegung gerade keinen angemessenen Ausgleich herbei, sondern lässt die Intention des Gesetzgebers in weitem Umfange ins Leere laufen.

3. Keine Unverhältnismäßigkeit wegen angeblich zu geringer Trefferquote

Entgegen der Auffassung des BUG (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 23 ff.) erfordert auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz keine einschränkende Auslegung des § 22 Abs. 1a BPolG. Der BUG meint, es liege eine „sehr niedrige Trefferquote" bei Befragungen nach § 22 Abs. 1a BPolG vor, die „verdachtsunabhängige Kontrolle" sei „äußerst ineffektiv" und rechtfertige daher nicht den schweren Grundrechtseingriff einer „anlasslosen" Kontrolle.

Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass Befragungen nach § 22 Abs. 1a BPolG allenfalls in dem Sinne „anlasslos" erfolgen als sie keinen konkreten Anlass im Verhalten der anzuhaltenden und zu befragenden Person voraussetzen. Die Maßnahmen erfolgen aber gleichwohl nicht anlasslos, insofern sie nämlich voraussetzen, dass auf Grund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilichen Erfahrungen anzunehmen ist, dass die bestreiften Züge zur unerlaubten Einreise genutzt werden. Deshalb handelt es sich nicht um anlasslose, sondern um lageabhängige Befragungen und Ausweiskontrollen.

Unabhängig hiervon tragen die vom BUG angestellten Erwägungen nicht den Vorwurf der Unverhältnismäßigkeit. Die vom BUG angeführten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Kennzeichenerfassung, Rasterfahndung und Telekommunikationsüberwachung betreffen andersgelagerte Sachverhalte, die sich nicht auf den vorliegenden Sachverhalt übertragen lassen.

a) Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung richten sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage nach dem Gewicht des Eingriffs, das insbesondere von der *Art der erfassten Informationen, Anlass und Umständen ihrer Erhebung*, dem *betroffenen Personenkreis* und der *Art der möglichen Verwertung der Daten* beeinflusst wird.

BVerfGE 120, 378 (401 f.)

Das Bundesverfassungsgericht hat dies in mehreren Entscheidungen näher konkretisiert:

vgl. zum Nachfolgenden BVerfGE 113, 29 (44 ff.); 113, 348 (382 ff.); 115, 320 (347 ff.); 118, 168 (196 ff.); 120, 378 (401 ff.); 125, 260 (318 ff.); 130, 151 (188 ff.); BVerfG (2. Kammer des Zweiten Senats), Beschluss vom 05.07.2010 – 2 BvR 759/10 –, juris, Rn. 14; BFH, Urteil vom 18.01.2012 – II R 49/10 –, juris, Rn. 40 ff.

Von maßgebender Bedeutung für das Gewicht des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist zum einen, welche Inhalte von dem Eingriff erfasst werden, insbesondere ob die Betroffenen als Person anonym bleiben, welchen Grad an Persönlichkeitsrelevanz die betroffenen Informationen je für sich und in ihrer etwaigen weitergehenden Verarbeitung und Verknüpfung mit anderen Informationen aufweisen.

BVerfGE 115, 320 (347 ff.); 118, 168 (196 f.); 120, 378 (402); 125, 260 (319)

Eine informationsbezogene Maßnahme kann sich bereits deshalb als schwerwiegend darstellen, weil die erhobenen Informationen für die Persönlichkeit des Betroffenen hohe Relevanz haben oder weil sie auf eine Weise erlangt werden, die die Persönlichkeit erheblich berührt, oder weil Möglichkeiten für eine weitergehende Verarbeitung und Verknüpfung dieser Informationen und zur Nutzung zu einer Vielzahl von Zwecken bestehen. Demgegenüber wiegt ein Eingriff geringer, wenn eine gesetzliche Ermächtigung lediglich die Nutzung bestimmter, im Gesetz ausdrücklich aufgezählter Informationen, die für sich genommen keine gesteigerte Persönlichkeitsrelevanz aufweisen, zu einem näher bestimmten Zweck zulässt.

BVerfGE 118, 168 (197)

Die Heimlichkeit einer in Grundrechte eingreifenden staatlichen Ermittlungsmaßnahme führt zu einer Erhöhung des Gewichts der Freiheitsbeeinträchtigung. Denn dem Betroffenen wird durch die Heimlichkeit des Eingriffs vorheriger Rechtsschutz faktisch verwehrt und nachträglicher Rechtsschutz kann zumindest erschwert werden. Der Betroffene kann also nicht selbst darauf hinwirken, die Eingriffsintensität durch erfolgreichen Rechtsschutz zu verringern, etwa für die Zukunft zu beseitigen. Die Heimlichkeit staatlicher Informationseingriffe betrifft darüber hinaus die Gesellschaft insgesamt.

BVerfGE 113, 348 (384); 115, 320 (353); 118, 168 (197 f.); 120, 378 (402 f.)

Die Eingriffsintensität ist ferner hoch, wenn Informationen betroffen sind, bei deren Erlangung Vertraulichkeitserwartungen beeinträchtigt werden, vor allem solche, die unter besonderem Grundrechtsschutz stehen, wie etwa bei Eingriffen in das Fernmeldegeheimnis nach Art. 10 GG oder das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG, oder wie sie beispielsweise im Verhältnis von Mandanten zu Rechtsanwälten oder Steuerberatern bestehen.

BVerfGE 113, 29 (44 ff.); 113, 348 (383 f.); 115, 320 (348)

Ferner ist bedeutsam, ob der Betroffene einen ihm zurechenbaren Anlass, etwa durch eine Rechtsverletzung, für die Erhebung geschaffen hat oder ob sie anlasslos erfolgt und damit praktisch jeden treffen kann. Informationserhebungen gegenüber Personen, die den Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben und damit eine größere Streubreite aufweisen, sind grundsätzlich von höherer Eingriffsintensität als anlassbezogene.

BVerfGE 113, 29 (53); 113, 238 (383); 115, 320 (347, 354); 120, 378 (402); 125, 260 (318)

Werden Personen, die keinen Erhebungsanlass gegeben haben, in großer Zahl in den Wirkungsbereich einer Maßnahme einbezogen, können von ihr auch allgemeine Einschüchterungseffekte ausgehen, die zu Beeinträchtigungen bei der Ausübung von Grundrechten führen können.

BVerfGE 113, 29 (46); 120, 378 (402)

Die Unbefangenheit des Verhaltens wird insbesondere gefährdet, wenn die Streubreite von Ermittlungsmaßnahmen dazu beiträgt, dass Risiken des Missbrauchs und ein Gefühl des Überwachtwerdens entstehen.

BVerfGE 115, 320 (354 f.); 120, 378 (402); 125, 260 (320)

Die Intensität des Eingriffs für den Grundrechtsträger wird auch davon beeinflusst, welche über die Informationserhebung hinausgehenden Nachteile ihm aufgrund der Maßnahme drohen oder von ihm nicht ohne Grund befürchtet werden.

BVerfGE 115, 320 (347, 351); 118, 168 (197); 120, 378 (403)

Die Schwere des Eingriffs hängt weiter davon ab, ob die erhobenen Daten gespeichert werden, einer automatisierten Verarbeitung unterliegen und in anderen Zusammenhängen genutzt werden können.

BVerfGE 113, 29 (45); 113, 348 (384)

Die Schwere des Eingriffs nimmt mit der Möglichkeit der Nutzung der Daten für Folgeeingriffe in Grundrechte der Betroffenen zu sowie mit der Möglichkeit der Verknüpfung mit anderen Daten, die wiederum andere Folgemaßnahmen auslösen können.

BVerfGE 115, 320 (347 f.); 120, 378 (403)

b) Es ist nach diesen Maßstäben nicht zulässig, einzelne aus diesen diversen zu berücksichtigenden Faktoren als Argument für die Schwere des Eingriffs herauszugreifen und hieraus dann die angebliche Unverhältnismäßigkeit ableiten zu wollen.

Namentlich die vom BUG aufgestellte Behauptung, dass sowohl die große Streubreite einer Maßnahme als auch ihre Anlasslosigkeit den Grundrechtseingriff intensivierten (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 24), findet in dieser Pauschalität keine Grundlage in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Es hat das in einer späteren Entscheidung selbst klargestellt, und dies sogar in Bezug auf eine Speicherpflicht von Telekommunikationsdaten:

> „§ 111 TKG verstößt nicht gegen die Anforderungen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. Auch wenn die Vorschrift eine vorsorglich anlasslose Erhebung und Speicherung von Telekommunikationsdaten mit einer großen Streubreite anordnet, handelt es sich angesichts des nicht sehr weit reichenden Informationsgehalts der erfassten Daten doch um einen Eingriff von nur begrenztem Gewicht" (Hervorhebungen nur hier).

BVerfGE 130, 151 (188)

> „Dennoch ist der hierin liegende Eingriff nicht von sehr großem Gewicht. Insbesondere ergibt sich ein sehr großes Gewicht hier nicht daraus, dass die Daten vorsorglich gesammelt werden. Denn auch wenn

§ 111 TKG eine große Streubreite hat, beschränkt sich der Zugriff inhaltlich doch auf eng begrenzte Daten, die aus sich heraus noch keinen Aufschluss über konkrete Aktivitäten Einzelner geben und deren Verwendung der Gesetzgeber zu näher bestimmten Zwecken geregelt hat. In solchen Fällen ist auch eine vorsorgliche Speicherung nicht schon allein deshalb ohne Weiteres ein besonders schwerer Eingriff, weil sie anlasslos erfolgt" (Hervorhebungen nur hier).

BVerfGE 130, 151 (189)

„Die von § 111 TKG erfassten Daten haben nur eine beschränkte Aussagekraft. Sie ermöglichen allein die individualisierende Zuordnung von Telekommunikationsnummern zu den jeweiligen Anschlussinhabern und damit zu deren potentiellen (und typischen) Nutzern. Nähere private Angaben enthalten diese Daten nicht. Grundlegend anders als im Fall der vorsorglichen Speicherung sämtlicher Telekommunikationsverkehrsdaten (...) umfassen diese Daten als solche weder höchstpersönliche Informationen noch ist mit ihnen die Erstellung von Persönlichkeits- oder Bewegungsprofilen möglich" (Hervorhebung nur hier).

BVerfGE 130, 151 (189 f.)

„Entsprechend begründet sich ein besonderes Eingriffsgewicht umgekehrt nicht daraus, dass sich an eine Abfrage von Telekommunikationsnummern weitere Maßnahmen anschließen können, die unter Umständen mit gewichtigen Eingriffen auch in das Telekommunikationsgeheimnis verbunden sind. Denn solche weiteren Eingriffe sind nur nach Maßgabe eigener Rechtsgrundlagen zulässig, die dem jeweiligen Eingriffsgewicht Rechnung tragen müssen".

BVerfGE 130, 151 (190 f.)

c) Bei den in § 22 Abs. 1a BPolG zugelassenen Maßnahmen des kurzzeitigen Anhaltens, des Befragens und des Verlangens, mitgeführte Papiere zur Prüfung auszuhändigen, handelt es sich um Eingriffsmaßnahmen geringer Intensität.

Vgl. BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375 (1377); 2006, 1284 (1286); SächsVerfGH, Urteil vom 10.07.2003 – Vf. 43-II-00 –, juris, Rn. 237; LG Kiel, Beschluss vom 11.08.2014 – 4 T 104/14 –, juris, Rn. 3; Gnüchtel, NVwZ 2013, 980 (983); Soria, NVwZ 1999, 270 (272); Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungs-

recht, 14. Aufl. 2008, § 17 Rn. 34; 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; a.A. OVG Hamburg, Urteil vom 13.05.2015 – 4 Bf 226/12 –, juris, Rn. 71

Das von § 22 Abs. 1a BPolG erlaubte kurzeitige Anhalten stellt einen sehr geringen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit dar, das Befragen und die Prüfung mitgeführter Papiere stellt zwar einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, betrifft jedoch weder den Schutzbereich des Art. 10 oder des Art. 13 GG noch sonst besonders geschützten Interessen oder Vertraulichkeitserwartungen. Es besteht auch keine Gefahr, dass der Kernbereich privater Lebensgestaltung betroffen sein könnte.

Die Befragung findet offen statt, nicht geheim, und zudem im öffentlichen Verkehrsraum, nicht etwa in besonders geschützten Räumen wie der Wohnung etc. Sie stellt eine sehr kurzfristige Maßnahme dar, der keine längere Observation oder sonstige (offene oder geheime) Beobachtung vorausgeht.

Es findet keine umfassende Datenerhebung dar, vielmehr beschränkt sich die Befragungsbefugnis auf Fragen wie nach dem Woher und Wohin der Reise oder auf gemachte Beobachtungen, die für die Aufklärung unerlaubter Einreise von Interesse sein könnten, mithin auf die eigene Bewegung oder auf Beobachtungen im öffentlichen Verkehrsraum.

Es erfolgt keine Speicherung der erhaltenen Informationen mit der Möglichkeit eines späteren Abrufs oder gar einer automatisierten Verarbeitung und Verknüpfung mit anderen Daten und Dateien, z.B. zur Erstellung von Bewegungsbildern. Vielmehr handelt es sich bei der Befragung nach § 22 Abs. 1a BPolG um eine flüchtige Maßnahme, die auf das Gespräch mit den Polizeibeamten beschränkt bleibt.

Maßnahmen nach § 22 Abs. 1a BPolG haben lediglich insofern *potentiell* große Streubreite, als alle Personen in den einschlägigen Zügen befragt werden können, doch ist dies gerade Sinn und Zweck von lageabhängigen Befragungen. Tatsächlich werden freilich gemessen am gesamten Fahrgastaufkommen in den Zügen nur ein sehr geringer Teil von Reisenden befragt.

§ 22 Abs. 1a BPolG ist auf stichprobenweise Befragungen angelegt und gerade nicht darauf, tatsächlich alle Fahrgäste zu befragen, zumal auch mit Rücksicht auf den Schengener Grenzkodex gerade keine allgemeinen Grenzkontrollen erfolgen sollen. Deshalb liegt keine Maßnahme von tatsächlich großer Streubreite vor, wie sie im Falle einer Vorratsdatenspeicherung oder Kennzeichenerfassung angenommen wurde.

Nach dieser Ausgestaltung ist nicht ersichtlich, dass von der Möglichkeit einer Befragung nach § 22 Abs. 1a BPolG eine abschreckende Wirkung ausgehen könnte, die von einer berechtigten Grundrechtswahrnehmung abhielte.

> Entsprechend zur Kennzeichenerfassung VGH München, Urteil vom 17.12.2012 – 10 BV 09.2641 –, juris, Rn. 119

Berechtigt sich in Deutschland aufhaltende Personen (Staatsangehörige wie die Kläger, aufenthaltsberechtigte Ausländer) werden nicht mit Blick auf die Möglichkeit einer Befragung nach § 22 Abs. 1a BPolG auf die Benutzung von Zügen verzichten. Sofern freilich unerlaubt einreisende Personen mit Blick auf § 22 Abs. 1a BPolG von der Nutzung von Zügen absehen sollten, wäre das keine grundrechtsbeeinträchtigende abschreckende Wirkung, sondern gerade ein Ziel der Regelung, der Nutzung von Zügen zur unerlaubten Einreise entgegenzuwirken. Es besteht kein grundrechtlich geschütztes Interesse daran, Züge oder Bahnanlagen des Bundes zur unerlaubten Einreise nutzen zu können.

Es verhält sich insoweit ähnlich wie bei Verkehrskontrollen und Maßnahmen der Verkehrsüberwachung, die auf die Einhaltung der Verkehrsvorschriften zielen und keine weitergehenden Einschüchterungseffekte erwarten lassen.

> BVerfG (2. Kammer des Zweiten Senats), Beschluss vom 05.07.2010 – 2 BvR 759/10 –, juris, Rn. 14

d) Die nach Auffassung des BUG angeblich geringe Trefferquote ist kein Argument für die Unverhältnismäßigkeit der Maßnahme. Zunächst ist festzuhalten, dass die Trefferquote keineswegs gering ist, und zwar sowohl wenn man sie auf die Zahl von Feststellungen unerlaubter Einreisen als auch auf die Zahl sonstiger polizeilich relevanter Feststellungen bezieht, die aller-

dings nicht als solche Anlass für Maßnahmen nach § 22 Abs. 1a BPolG sind (Schriftsatz vom 03.02.2015, S. 9).

> Aktuelle Zahlenangaben in der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drucks. 18/4149, S. 4 ff.

Sowohl nach der Bewertung des Gesetzgebers

> BT-Drucks. 15/1560, S. 3; 15/1861, S. 1, 6; 15/2005, S. 5; 16/4665, S. 1, 6

als auch der Bundesregierung

> vgl. z.B. BT-Drucks. 17/11015, S. 3 f.; 17/14569, S. 5

und der Erfahrung der Bundespolizei hat sich die lageabhängige Befragungsbefugnis gemäß § 22 Abs. 1a BPolG infolge des Wegfalls der allgemeinen Grenzkontrollen als unverzichtbares Instrument zur Verhinderung unerlaubter Einreise erwiesen und bewährt.

Dass Befragungen nach § 22 Abs. 1a BPolG in der überwiegenden Zahl der Fälle sich an Personen richten, die weder zur Aufklärung unerlaubter Einreise beitragen können noch auch selbst unerlaubt eingereist sind, und dass es mittels Befragungen nach § 22 Abs. 1a BPolG nicht gelingen kann, alle Fälle unerlaubter Einreise aufzudecken, vielmehr ein wohl nicht unerhebliches Dunkelfeld verbleibt,

> BT-Drucks. 17/11971, S. 6

liegt in ihrer Natur als eine lediglich punktuell und stichprobenartig mögliche Befragung. Dies jedoch haben Maßnahmen nach § 22 Abs. 1a BPolG mit anderen legitimen polizeilichen Maßnahmen gemein und ist weder ein Argument für ihre Unverhältnismäßigkeit noch ein Grund für eine enge Auslegung der Ermächtigungsnorm.

Beispielsweise werden auch bei Verkehrskontrollen gemäß § 36 Abs. 5 StVO nur ein kleiner Teil der Kontrollierten beim Fahren ohne Fahrerlaubnis oder unter Alkohol- oder Drogeneinfluss etc. festgestellt, während zugleich die Dunkelziffer unerkannt fahruntüchtiger Fahrer beträchtlich sein

dürfte, ohne dass deshalb ernsthaft vertreten werden könnte, solche Verkehrskontrollen seien unverhältnismäßig.

König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 42. Aufl. 2013, § 36 StVO Rn. 24

Sinn solcher Maßnahmen kann schon nach ihrem Stichprobencharakter sowie dem realistischerweise einsetzbaren Personal nicht sein, sämtliche oder auch nur die meisten der einschlägigen Gesetzesverstöße aufzudecken. Entscheidend ist vielmehr die Erkenntnis, dass ohne solche Kontrollen das Risiko einer Entdeckung gegen Null ginge und damit die Gefahr bestünde, dass die Bereitschaft zu und Häufigkeit von Gesetzesverstößen nicht hinnehmbar anstiege. Dies gilt auch für Befragungen nach § 22 Abs. 1a BPolG zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise.

Die Geeignetheit erfordert verfassungsrechtlich nicht, dass das Regelungsziel in jedem Fall tatsächlich erreicht wird, sondern es genügt, wenn die Regelung die Zweckerreichung fördert.

BVerfGE 125, 260 (317 f.); 130, 151 (188); vgl. zur Kennzeichenerfassung VGH München, Urteil vom 17.12.2012 – 10 BV 09.2641 –, juris, Rn. 104 f.

Diese Eignung weisen Maßnahmen nach § 22 Abs. 1a BPolG auf. Alleine schon die beträchtliche Zahl von Feststellungen bezüglich (strafbarer) unerlaubter Einreise aufgrund von Befragungen nach § 22 Abs. 1a BPolG belegt, dass es sich um eine zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise geeignete Maßnahme handelt.

Im Jahr 2013 wurden bei Maßnahmen nach § 22 Abs. 1a BPolG 16.969 strafrechtliche Delikte, 2.280 unerlaubte Einreisen und 4.249 unerlaubte Aufenthalte festgestellt, im Jahr 2014 23.931 strafrechtliche Delikte, 4.794 unerlaubte Einreisen und 5.315 unerlaubte Aufenthalte, wobei Feststellungen nach dem Aufenthaltsgesetz in der Summe der strafrechtlichen Delikte enthalten sind.

BT-Drucks. 18/4148, S. 5

Unter den strafrechtlichen Delikten sind beispielsweise auch nach § 95 AufenthG strafbare unerlaubte Einreisen und nach §§ 96, 97 AufenthG strafbare Schleusungen enthalten.

e) Die Befugnis des § 22 Abs. 1a BPolG dient der Verhütung und Unterbindung unerlaubter Einreise und damit auch der damit verbundenen Straftaten sowie auch der grenzüberschreitenden Kriminalität. Dies zielt auf ist den Schutz hochwertiger Rechtsgüter, denn die auf diese Weise zu gewährleistende Sicherheit der Bevölkerung ist ein Verfassungswert von Rang.

BayVerfGH, NVwZ 2006, 1284 (1286)

Insofern ist es auch eine unangemessene Formulierung, wenn das BUG schreibt, in erster Linie würden Flüchtlinge aus Syrien, Eritrea und Afghanistan „behelligt" (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 25). Die Polizeibeamten „behelligen" niemand, wenn sie in Erfüllung ihrer dienstlichen Aufgaben von gesetzlichen Befugnissen Gebrauch machen. Wenn das BUG der Meinung zu sein scheint, Menschen aus den genannten Ländern müssten von Kontrollen nach § 22 Abs. 1a BPolG „unbehelligt" nach Deutschland einreisen dürfen, so steht diese Sichtweise nicht in Einklang mit dem Aufenthaltsrecht, das nun einmal auch Menschen aus diesen Ländern keine unerlaubte Einreise gestattet.

f) Wenn das BUG auf die Vorschrift des Art. 31 Abs. 1 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) verweist (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 21 f., 25), geht dies in mehrfacher Weise fehl. § 22 Abs. 1a BPolG wird durch Art. 31 Abs. 1 GKF überhaupt nicht berührt.

§ 95 Abs. 5 AufenthG i.V.m. Art. 31 Abs. 1 GFK begründet unter bestimmten kumulativen Voraussetzungen einen persönlichen Strafaufhebungsgrund, nämlich im Falle der unverzüglichen Meldung des Flüchtlings bei den Behörden und der Darlegung der Gründe, die seine unrechtmäßige Einreise oder seinen unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen; die Flüchtlingseigenschaft in Kombination mit der den Anforderungen entsprechenden Meldung bei den zuständigen Behörden des Gaststaats führt zur persönlichen Straflosigkeit des Täters.

BVerfG (2. Kammer des Zweiten Senats), Beschluss
vom 08.12.2014 – 2 BvR 450/11 -, juris, Rn. 22

Außerdem versteht sich die Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzung der „unmittelbaren" Herkunft aus einem Gebiet, in dem Leben und Freiheit bedroht sind, zumal bei Einreise mit dem Zug keineswegs von selbst, sondern

bedarf der näheren Prüfung. Denn der Schutzanspruch aus Art. 31 Abs. 1 GFK kann solchenfalls nur bestehen, wenn der betreffende Nachbarstaat Deutschlands als bloßes „Durchgangsland" genutzt wurde und sich der Aufenthalt darin nicht schuldhaft verzögerte.

> BVerfG (2. Kammer des Zweiten Senats), Beschluss vom 08.12.2014 – 2 BvR 450/11 –, juris, Rn. 31; BGH, Urteil vom 26.02.2015 – 4 StR 178/14 –, juris, Rn. 16

Hinzu kommt, dass § 95 Abs. 5 AufenthG i.V.m. Art. 31 Abs. 1 GFK als bloßer persönlicher Strafaufhebungsgrund ohnehin nicht die Strafbarkeit beispielsweise von Schleusern nach §§ 96, 97 AufenthG entfallen lässt.

> BGH, Urteil vom 26.02.2015 – 4 StR 178/14 –, juris, Rn. 16

Insgesamt ist sonach festzuhalten, dass § 95 Abs. 5 AufenthG i.V.m. Art. 31 Abs. 1 GFK gerade voraussetzt, dass auch die geschützten Flüchtlinge sehr wohl den Tatbestand einer „unrechtmäßigen Einreise" verwirklichen können, ihnen also nicht etwa ein Recht auf freie Einreise in jeden gewünschten Staat gibt, und vielmehr nur unter bestimmten engen Voraussetzungen die persönliche Strafbarkeit aufhebt.

Zu diesen Voraussetzungen gehört nach § 95 Abs. 5 AufenthG i.V.m. Art. 31 Abs. 1 GFK namentlich die unverzügliche, d.h. ohne schuldhaftes Zögern erfolgende Meldung bei der Behörde; der Flüchtling hat hiernach die erste Gelegenheit zu nutzen, um die Gründe darzulegen, welche die unrechtmäßige Einreise oder den unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen.

> BVerfG (2. Kammer des Zweiten Senats), Beschluss vom 08.12.2014 – 2 BvR 450/11 –, juris, Rn. 58

Wird ein unerlaubt einreisender Flüchtling in einem Zug im Binnenland angetroffen, dürfte es fast immer an dieser Voraussetzung für die Erlangung einer persönlichen Straffreiheit fehlen.

Jedenfalls ist festzuhalten, dass der persönliche Strafaufhebungsgrund des § 95 Abs. 5 AufenthG i.V.m. Art. 31 Abs. 1 GFK an hohe tatbestandliche Hürden geknüpft ist, außerdem nicht die Strafbarkeit von Schleusern berührt, und zudem nicht etwa ein Recht auf Einreise gibt. Die Vorschrift des

Art. 31 Abs. 1 GFK berührt deshalb die Anwendung des § 22 Abs. 1a BPolG, die keine Strafnorm darstellt, von vornherein nicht.

g) Insgesamt ist daher festzuhalten, dass es sich bei den in § 22 Abs. 1a BPolG zugelassenen Maßnahmen des kurzzeitigen Anhaltens, Befragens und Verlangens, mitgeführte Papiere zur Prüfung auszuhändigen, um Eingriffsmaßnahmen geringer Intensität handelt, die nicht außer Verhältnis zu dem damit verfolgten Zweck stehen.

> Vgl. BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375 (1377); 2006, 1284 (1286); SächsVerfGH, Urteil vom 10.07.2003 Vf. 43-II-00 –, juris, Rn. 239; Gnüchtel, NVwZ 2013, 980 (983); Soria, NVwZ 1999, 270 (272); Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Aufl. 2008, § 17 Rn. 34; 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

4. Ergebnis

Befragungen nach § 22 Abs. 1a BPolG sind nicht nur in grenzüberschreitend verkehrenden Zügen zulässig, sondern in allen Zügen einschließlich innerdeutsch verkehrender Regionalzüge, soweit auf Grund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden.

Hiervon unberührt bleibt, wie zur Vermeidung von Missverständnissen anzumerken ist, dass der praktische Schwerpunkt von lageabhängigen Befragungen gemäß § 22 Abs. 1a BPolG bei Fernverkehrszügen liegt, die einen Bezug zum Grenzraum haben. Zum einen steht außer Zweifel, dass diese in besonderer Weise zur Nutzung für eine unerlaubte Einreise geeignet sind, sei es für die unmittelbare Grenzüberschreitung, sei es für ein schnelles Verlassen des Grenzraumes Richtung Hinterland, sei es für eine Weiterreise in benachbarte Länder. Zum anderen ist es aufgrund des Verhältnisses von Regional- und Fernzügen nicht möglich, Regionalzüge in derselben Dichte zu bestreifen wie (international verkehrende) Fernzüge. Dementsprechend lag der Schwerpunkt festgestellter unerlaubter Einreisen in den vergangenen Jahren auch regelmäßig bei Fernzügen. Hierbei handelt

es sich aber um polizei- und einsatztaktische Überlegungen, die nichts daran ändern, dass nach der gesetzlichen Ermächtigung Befragungen nach § 22 Abs. 1a BPolG auch in innerdeutsch verkehrenden Regionalzügen zulässig sind.

II. Lageerkenntnisse und grenzpolizeiliche Erfahrung bezüglich der Rheinschiene

Auf Grund von Lageerkenntnissen und grenzpolizeilicher Erfahrung war im Sinne des § 22 Abs. 1a BPolG anzunehmen, dass auch Regionalzüge auf der Rheinschiene, wie der „trans regio MRB 25326", in dem die Kläger reisten, zur unerlaubten Einreise genutzt werden. Es bestanden hinreichende Gründe für die Annahme, dass die auf der bestreiften Strecke verkehrenden Züge zur unerlaubten Einreise einschließlich von Schleusungen genutzt werden.

1. Bezogenheit der Lageerkenntnisse auf die Zugstrecke

Das BUG konzediert zwar, dass weder im Vorhinein feststehen kann noch feststehen muss, wie viele unerlaubt Einreisende sich in einem konkreten Zug befinden, meint jedoch, es müssten Lageerkenntnisse oder grenzpolizeiliche Erfahrungen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass gerade dieser *konkrete Zug* zur illegalen Einreise genutzt werde (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 12).

Die vom BUG geforderte „zugverbindungsscharfe Anknüpfung" (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 12 ff.) wird indes vom Gesetz nicht vorausgesetzt. Die von § 22 Abs. 1a BPolG vorausgesetzten Lageerkenntnisse oder grenzpolizeiliche Erfahrung beziehen sich nicht auf die *konkrete Zugverbindung*, vorliegend also den „trans regio MRB 25326", und erst recht nicht auf den *konkreten Zug*, in dem die lageabhängigen Kontrollen stattfinden, vorliegend also den „trans regio MRB 25326" vom 25.01.2014, sondern auf die zur unerlaubten Einreise genutzten *Zugstrecken*.

> VG Koblenz, Urteil vom 28.02.2012 – 5 K 1026/11.KP –, juris, Rn. 19; VG Köln, Urteil vom 13.06.2013 – 20 K 4683/12 –, juris, Rn. 23; Hoppe/Peilert, in: Heesen/Hönle/ Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 22 Rn. 33 Fußn. 32

a) Dass es nicht auf eine „zugscharfe" oder „zugverbindungsscharfe" Betrachtung ankommt, wird bereits durch den Wortlaut des § 22 Abs. 1a BPolG nahegelegt, der von „Zügen" im Plural spricht, „dass diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden". Hätte der Gesetzgeber die Lageerkenntnisse oder

grenzpolizeilichen Erfahrungen auf den jeweils zu bestreifenden konkreten Zug bzw. die konkrete Zugverbindung beziehen wollen, hätte eine andere Gesetzesformulierung nahegelegen („... kann die Bundespolizei in einem Zug, soweit auf Grund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass dieser zur unerlaubten Einreise genutzt wird, ...").

b) Indessen hat es seinen guten und berechtigten Grund, weshalb der Gesetzgeber eine solche Einengung nicht statuiert hat (vgl. hierzu Schriftsatz vom 03.02.2015, S. 46 ff.). Die Lagebindung sollte mit Rücksicht auf die Bedenken des Bundesrates zwar *flächendeckende* Personenkontrollen im Bahnreiseverkehr ausschließen,

BT-Drucks. 13/11159, S. 6

nicht aber die Befugnisse der Bundespolizei auf einzelne Züge beschränken. Im Gesetzgebungsverfahren wurde nämlich mehrfach auf die große *Mobilität und Flexibilität* grenzüberschreitender unerlaubter Migrations-, Schleusungs- und sonstiger Kriminalitätsformen hingewiesen

BT-Drucks. 13/10790, S. 5; 15/1861, S. 6; 16/4665, S. 6

und betont, dass ein wirksamer Schutz dieser *Dynamik* Rechnung tragen müsse.

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

Wörtlich:

> „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. ...
>
> 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

Ziel der schließlich als § 22 Abs. 1a BPolG Gesetz gewordenen neuen Befugnis war es erklärtermaßen, vor dem Hintergrund einer steigenden grenzüberschreitenden Kriminalität und einer erheblich gestiegenen Zuwanderung dem Bundesgrenzschutz ein *erweitertes und flexibles Befugnisinstrumentarium* zur Verfügung zu stellen.

BT-Drucks. 13/10790, S. 1, 4

Es ging ausdrücklich darum, der Bundespolizei mit § 22 Abs. 1a BPolG ein Kontrollinstrument an die Hand zu geben, auf den *Routen des internationalen Verkehrs* wirkungsvoll tätig werden zu können.

BT-Drucks. 15/1861, S. 6; 16/4665, S. 6; BT-PlenProt. 15/76 vom 14.11.2003, S. 6610 (C)-(D)

„Um illegaler Einreise und Schleusungskriminalität ohne die Filterfunktion der Grenzkontrollen überhaupt noch begegnen zu können, kann eine Aufdeckung nur in Form von Stichproben rückverlagert und auf den inländischen Hauptverkehrsadern erfolgen" (Hervorhebungen nur hier).

BT-Drucks. 16/4665, S. 7

Die vom Gesetzgeber explizit gewollte Flexibilität der Handlungsbefugnisse der Bundespolizei wäre nicht gewährleistet, wenn die Lageerkenntnisse und grenzpolizeiliche Erfahrung auf konkrete Züge oder Zugverbindungen zu beziehen wären. Die Gewinnung von Lageerkenntnissen in Bezug auf *einzelne* Züge oder *einzelne* Zugverbindungen würde voraussetzen, Erkenntnisse dazu zu erlangen, dass gerade dieser konkrete Zug oder diese konkrete Zugverbindung zur unerlaubten Einreise genutzt wird, z.B. Schleuser die zu schleusenden Personen in diesen Zug setzen. Abgesehen von dem Problem, wie dieser Umstand aufgedeckt werden soll, wenn die Zulässigkeit der Befragung nach § 22 Abs. 1a BPolG schon Erkenntnisse in Bezug auf diesen Zug oder diese Zugverbindung voraussetzen würde, kann es nicht richtig sein, wenn z.B. Schleuser einfach dadurch, dass sie die zu schleusenden Personen einen Zug später fahren lassen, der Befragung gemäß § 22 Abs. 1a BPolG ausweichen könnten.

In der Verlängerungsdebatte wurde darauf hingewiesen, dass Schleusergruppen und sonstiges organisiertes Verbrechen gut ausgerüstet ist, flexibel

seine Marschrouten verschiebt und zielstrebig Sicherheitslücken nutzt, die irgendwo in der EU auftreten.

> Abgeordneter Baumann (CDU/CSU), BT-PlenProt. 15/66 vom 16.10.2003, S. 5683 (B)

Mit Blick hierauf entsprach es nicht dem Willen des Gesetzgebers, willkürlich solche Sicherheitslücken zu schaffen, indem etwa bestimmte Züge oder Zugverbindungen vollständig von lageabhängigen Befragungen gemäß § 22 Abs. 1a BPolG ausgenommen werden oder indem durch ein Postulat einer „zugverbindungsscharfen" Anknüpfung kriminellen Schleuserbanden ein „Hase-und-Igel"-Spiel mit der Bundespolizei eröffnet wird, indem sie nur einen späteren Zug nehmen müssen, um dann auf derselben Route die zu schleusenden Personen ungefährdet von möglichen Befragungen gemäß § 22 Abs. 1a BPolG schleusen zu können.

c) Einem Fehlverständnis unterliegt das BUG, wenn es sich für seine These auf die Ausführungen des Abgeordneten Zeitlmann in der Plenardebatte vom 25.06.1998 beruft (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 13).

Die Ausführungen des Abgeordneten belegen zunächst, dass es nicht prinzipiell ausgeschlossen sein sollte, dass die damaligen innerdeutsch verkehrenden Interregio-Züge für eine Befragung nach § 22 Abs. 1a BPolG in Betracht kämen; denn andernfalls bräuchte sich der Polizeibeamte die vom Abgeordneten angesprochene Frage der Lagebeurteilung überhaupt nicht zu stellen. Dass sich die Frage, ob die Lageerkenntnisse oder grenzpolizeiliche Erfahrung die Befugnis nach § 22 Abs. 1a BPolG eröffnen, überhaupt in Bezug auf Interregio-Züge stellen konnte, belegt, dass gerade auch nach Auffassung des genannten Abgeordneten gerade keine Züge prinzipiell von einer Bestreifung gemäß § 22 Abs. 1a BPolG ausgenommen sein sollten.

Aus den Ausführungen des Abgeordneten ergibt sich aber auch nicht, dass die Lageerkenntnisse sich auf konkrete einzelne Züge beziehen müsse. Der vom Abgeordneten angesprochene „allgemeine Erfahrungsschatz" kann sich schwerlich auf einen konkreten Zug oder eine konkrete Zugverbindung beziehen, sondern meinte Züge, Zuggattungen und Zuglinien. Die Lageerkenntnisse und grenzpolizeilichen Erfahrungen müssen den bestreiften Zug

einschließen, sie müssen sich jedoch nicht „zugverbindungsscharf" gerade auf den einzelnen Zug beziehen.

Was der Abgeordnete kritisierte, war lediglich, dass das Erfordernis einer Lagebeurteilung für den vor Ort handelnden Polizeibeamten eine zu große Unsicherheit mit sich bringen könne, nicht hingegen wollte er damit zum Ausdruck bringen, dass bestimmte Züge hierdurch a priori von Befragungen ausgeschlossen würden oder dass sich die Lageerkenntnisse spezifisch auf einen Zug beziehen müssten.

d) Dass der bestreifte Zug, „trans regio MRB 25326", als Regionalzug nur zwischen Mainz und Koblenz verkehrte, spielt entgegen dem BUG (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 13) keine Rolle. Denn bei § 22 Abs. 1a BPolG geht nicht um die Kontrolle des Zuges, sondern um eine Befragung der Personen im Zug, und *deren* Reise beginnt und endet keineswegs notwendig am Start- oder Zielbahnhof des Zuges. Dass also etwa der „trans regio MRB 25326" seine Fahrt in Mainz begonnen hat, besagt nichts dazu, dass alle darin reisenden Personen ihre Reise auch in Mainz oder einem späteren Unterwegshalt begonnen hätten, so wie auch mitnichten gefolgert werden kann, weil der „trans regio MRB 25326" seine Fahrt in Koblenz beende, würden auch alle Reisenden dort ihre Reise beenden.

Die Argumentation des BUG mit Koblenz als Ziel- und Endbahnhof des „trans regio MRB 25326" ist umso unverständlicher als nach eigener Mitteilung des BUG die Kläger vorhatten, nach Bonn zu fahren (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 2). Der BUG gibt damit selbst ein Beispiel, dass die Fahrtstrecke einer Zugverbindung und die Reiseroute der Fahrgäste weder im Ausgangspunkt noch im Endpunkt identisch sein müssen. Welchen Grund der Gesetzgeber gehabt haben sollte, bei der Befragungsbefugnis gemäß § 22 Abs. 1a BPolG danach zu unterscheiden, ob Personen z.B. die Strecke von Mainz nach Bonn und Köln über Koblenz mit einem Regionalzug oder aber mit einem IC, EC oder ICE fahren, vermag das BUG nicht zu erklären.

e) Hiernach 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 etwa der Fall ist, wenn sich Schleuser dieser Zugstrecken zur Schleusung von unerlaubt einreisenden Personen bedienen.

2. Lageerkenntnisse und grenzpolizeiliche Erfahrung bezüglich der Rheinschiene

Wie im Schriftsatz vom 03.02.2015 (S. 77 ff.) dargelegt, besitzt die sog. Rheinschiene als eine der zentralen Süd-Nord- und Süd-West-Verbindungsachsen innerhalb des deutschen Bahnsystems eben auch wesentliche Bedeutung für unerlaubte Einreisen. Soweit es den Zuständigkeitsbereich der Bundespolizeidirektion Koblenz betrifft, beginnen unerlaubte Einreisen zunächst insbesondere über die Strecke Paris – Saarbrücken – Mannheim – Frankfurt oder über Süddeutschland und führen sodann, wenn die unerlaubt Einreisenden nicht in Mannheim oder Frankfurt bleiben – was allenfalls für einen Teil der betreffenden Personen angenommen werden kann –, über die Rheinschiene nach Köln, in das Ruhrgebiet, Richtung Belgien, nach Norddeutschland oder Richtung Skandinavien.

Im „Lagebild für den operativen Dienst – Fahndung im Grenzgebiet, auf dem Gebiet der Bahnanlagen und auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt Hahn" (Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch) der Bundespolizeiinspektion Trier für das 3. Quartal 2013 (Stand: Oktober 2013) waren die Erkenntnisse und Erfahrungen betreffend die Rheinschiene wie folgt zusammengefasst:

> „Außerhalb des Grenzgebietes werden unerlaubt eingereiste und unerlaubt aufhältige Personen überwiegend auf der Rheinschiene und auf dem Umsteigebahnhof Koblenz im Rahmen von Befragungen nach § 22 (1a) BPolG festgestellt. Regelmäßig werden Drittstaatsangehörige angetroffen, die entweder ohne erstmaligen behördlichen Kontakt oder mit vorhandener Anlaufbescheinigung nach Trier zur Aufnahmestelle für Asylsuchende reisen. Selbstgestellte Asylgesuche bei der Bundespolizei ohne vorherige Befragung/Identitätskontrolle sind eher die Ausnahme".
>
> Bundespolizeiinspektion Trier: „Lagebild für den operativen Dienst – Fahndung im Grenzgebiet, auf dem Gebiet der Bahnanlagen und auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt Hahn", 3. Quartal 2013, Ziff. 4.1.1 (VS – Nur für den Dienstgebrauch)

Für das Revier Koblenz war in dem betreffenden Papier daher folgende ortsspezifische Handlungsempfehlung ergangen:

> „Außerhalb des Grenzgebietes bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern sollten in den Zügen und auf den Anlagen der DB AG Befragungen gem. § 22 (1a) BPolG durch den Regeldienst und verdeckt agierende Kräfte der Fahndungsgruppe durchgeführt werden. Brennpunkte sind im Bereich Koblenz die linke und rechte Rheinstrecke, welche Direktverbindungen ins Rhein-Main-Gebiet als auch in die Ballungszentren des Ruhrgebietes und in die westeuropäischen Nachbarstaaten darstellen. Das trifft auch für die im Zuständigkeitsbereich verlaufende Hochgeschwindigkeitsstrecke Frankfurt-Köln zu".
>
> Bundespolizeiinspektion Trier: „Lagebild für den operativen Dienst – Fahndung im Grenzgebiet, auf dem Gebiet der Bahnanlagen und auf dem Verkehrsflughafen Frankfurt Hahn", 3. Quartal 2013, Ziff. 7.2.2 (VS – Nur für den Dienstgebrauch)

Wir bitten um einen Hinweis des erkennenden Senates, wenn die Vorlage des zitierten Lagebildes oder der anderen im Schriftsatz vom 03.02.2015 (S. 81 f.) angeführten Unterlagen für erforderlich erachtet wird. Die betreffenden Dokumente sind als „Verschlusssachen – Nur für den Dienstgebrauch" eingestuft und sollen nicht ohne Notwendigkeit offengelegt werden.

III. Rechtmäßige Befragung und Ausweiskontrolle der Kläger im vorliegenden Fall

Die streitgegenständliche Befragung und Ausweiskontrolle der Kläger erfolgte nicht nur auf der Grundlage der verfassungsmäßigen Befugnisnorm des § 22 Abs. 1a BPolG (oben I.) und auf Grund von Lageerkenntnissen und grenzpolizeilicher Erfahrung, wonach anzunehmen war, dass auch Regionalzüge auf der Rheinschiene zur unerlaubten Einreise genutzt werden (oben II.), sondern ist auch im konkreten Fall rechtmäßig erfolgt und durchgeführt worden (Schriftsatz vom 03.02.2015, S. 75 ff.).

1. Verbot einer Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe

Wie bereits in der Klageerwiderung vom 03.02.2015 (S. 82 ff.) dargelegt, darf die Auswahl der gemäß § 22 Abs. 1a BPolG zu befragenden bzw. zu kontrollierenden Personen mit Rücksicht auf Art. 3 Abs. 3 GG nicht allein aufgrund der Hautfarbe erfolgen.

Die Bundesregierung hat die hier geltenden Grundsätze in der bereits zitierten Antwort auf eine Kleine Anfrage zutreffend formuliert:

„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. ... 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. ...

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.

2. Diskriminierungsfreie Auswahl der Kläger für eine Befragung

Nach diesen Maßstäben war das Handeln der Polizeibeamten der Beklagten im vorliegenden Fall nicht zu beanstanden. Es kann entgegen der Behauptung des BUG keine Rede davon sein, die Befragung der Kläger habe auf zwei offensichtlich willkürlichen Auswahlgründen – nämlich dem Mitführen „leichten Gepäcks" und deutscher Reisepässe – beruht und müsse daher in Wirklichkeit auf einer rassistischen Motivation beruht haben (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 7). Die Vorwürfe des BUG gehen am tatsächlichen Geschehen vorbei.

a) Die Kläger wurden nicht wegen ihrer Hautfarbe nach § 22 Abs. 1a BPolG befragt, sondern waren den Polizeibeamten durch den Umstand aufgefallen, dass sie sich untereinander in englischer Sprache unterhielten, was zwar nicht zwingend, aber doch möglicherweise auf einen Einreisesachverhalt hindeutete und deshalb bei willkürfreier Betrachtung Anlass für eine Befragung nach § 22 Abs. 1a BPolG zwecks Aufklärung bot, ob womöglich ein Fall einer unerlaubten Einreise vorlag.

Hiergegen lässt sich nicht anführen, Englisch sei die am weitesten verbreitete Sprache in der Europäischen Union (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 6). Abgesehen davon, dass dies nur für Englisch als Zweitsprache zutrifft, nicht für Englisch als Muttersprache, impliziert auch eine Unionsbürgerschaft nicht in jedem Falle ein Freizügigkeitsrecht und schließt deshalb den Tatbestand einer unerlaubten Einreise nicht a priori aus. Vor allem aber lässt dieser Einwand außer Acht, dass Englisch eben auch weltweit eine überaus weit verbreitete Sprache ist, und zwar sowohl als Mutter- wie als Zweitsprache, und dies in einer sehr großen Zahl von Ländern, die nicht zur Europäischen Union gehören. Tatsächlich sprechen sehr viel mehr Menschen Englisch als Mutter- oder Zweitsprache in Ländern außerhalb der Europäischen Union als innerhalb derselben. Wenn sich eine Familie untereinander auf Englisch unterhält, spricht folglich entgegen der Argumentation des BUG die rein statistische Wahrscheinlichkeit nicht etwa dafür, sondern dagegen, dass die Familienmitglieder Unionsbürger sind, geschweige denn, dass sich hätte aufdrängen müssen, dass es sich um deutsche Staatsangehörige handelte.

b) Entgegen dem BUG war auch der Umstand, dass der Kläger zu 1., nachdem er zunächst auf Englisch geantwortet hatte, alsbald ins Deutsche wechselte – die Klägerin zu 2. hat im Rahmen der Befragung nicht gesprochen –, kein Grund, die Befragung nach § 22 Abs. 1a BPolG umgehend zu beenden. Dieser Umstand konnte nämlich nichts daran ändern, dass sich die Familienangehörigen zuvor untereinander auf Englisch unterhalten hatten, was eben einen Migrations- und Einreisesachverhalt als möglich, wenn nicht wahrscheinlich erscheinen ließ, so dass es nicht willkürlich war, dem durch Befragung und Einsichtnahme in mitgeführte Ausweispapiere nachzugehen.

Infolgedessen ist auch die Schlussfolgerung des BUG, mit dem Antworten auf Deutsch sei die Hautfarbe als alleiniger Grund für die Befragung übriggeblieben (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 6), unzutreffend.

c) Unzutreffend sind auch die Ausführungen des BUG dazu, die Kläger hätten „leichtes Gepäck" mit sich geführt. Nach den Wahrnehmungen der Polizeibeamten führten die Kläger mehrere Plastiktüten und leichte (Hand)Taschen mit sich. Das Mitführen von Gepäck ist zwar als solches noch kein Grund für die Annahme einer (unerlaubten) Einreise, lässt eine solche aber immerhin als möglich erscheinen, wohingegen das Fehlen von Gepäck in der Familiensituation vielleicht eher gegen eine weite Reise gesprochen hätte.

d) Das Mitführen deutscher Reisepässe war entgegen dem Missverständnis des BUG (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 6 f., 8) kein Grund für die Befragung gemäß § 22 Abs. 1a BPolG und kann deshalb auch nicht den erhobenen Willkürvorwurf tragen. Wie das BUG zu seiner Darstellung kommt, die Kläger seien „durch das Mitführen deutscher Reisepässe aufgefallen" (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 8), ist unverständlich. Die Beklagte hat solches nicht behauptet. Die Polizeibeamten konnten diese Ausweispapiere nicht schon vor Beginn der Befragung sehen, vielmehr wurden sie ihnen nach Beginn der Befragung auf ihre entsprechende Aufforderung von den Klägern überreicht. Deshalb geht der Vorwurf, das Mitführen deutscher Reisepässe sei ein willkürliches Auswahlargument, fehl.

e) Unzutreffend ist auch der Vortrag des BUG, der Umstand einer gemeinsamen Reise einer Familie aus zwei Erwachsenen und zwei Kindern habe für eine besondere „Unverdächtigkeit" gesprochen (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 7).

Zunächst ist hier nochmals zu betonen, dass die Kläger nicht etwa befragt wurden, weil die Polizeibeamten einen Verdacht gegen die Kläger gehabt hätten. Die Befragung nach § 22 Abs. 1a BPolG ist eine lageabhängige Befragung, die gerade *keinen* konkreten Verdacht voraussetzt (Schriftsatz vom 03.02.2015, S. 36 f.). Infolgedessen geht das Argument einer besonderen „Unverdächtigkeit" an den Tatbestandsvoraussetzungen des § 22 Abs. 1a BPolG vorbei, weil es darauf nicht ankommt.

Dass Einzelreisende in das aktuelle „Fahndungsraster" fallen mögen, lässt auch nicht den Schluss zu, dass Familien oder sonst als Gruppe reisende Personen nicht für eine Befragung nach § 22 Abs. 1a BPolG in Betracht zu ziehen wären oder gar deren Befragung willkürlich wäre.

Erstens ist es nicht verständlich, wie das BUG zu seiner These kommt, es sei „außerordentlich unwahrscheinlich", dass es einer vierköpfigen Familie gelinge, während einer unerlaubten Einreise aus Drittstaaten bis in das deutsche Binnenland zusammenzubleiben (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 7). Es gibt nicht die eine Form unerlaubter Einreise, vielmehr weisen diese je nach Herkunftsland, persönlicher und finanzieller Ausgangslage und gewählter (Schleusungs)Route beträchtliche Unterschiede auf. Es ist keineswegs ausgeschlossen, dass mehrköpfige Familien (gemeinsam oder in Teilgruppen) unerlaubt einreisen oder eingeschleust werden können.

> Vgl. hierzu etwa die Fallschilderungen in BGH, Urteil vom 26.02.2015 – 4 StR 178/14 –, juris, Rn. 3, 7; Urteil vom 26.02.2015 – 4 StR 233/14 –, juris, Rn. 3 f. = NVwZ 2015, 836

Hinzu kommt, dass im Falle der gemeinsamen Reise einer Familie nicht zwangsläufig alle Familienmitglieder unerlaubt einreisen müssen, etwa in dem Fall, dass ein in Deutschland Aufenthaltsberechtigter, weil die gesetzlichen Voraussetzungen eines Familiennachzugs nicht bestehen, seinen Ehegatten und die Kinder unerlaubt in das Bundesgebiet holt oder durch Schlepper hierher bringen lässt.

Deshalb ist die Annahme, im Falle einer vierköpfigen Familie bestehe sozusagen ein Ausschlussgrund für eine Befragung nach § 22 Abs. 1a BPolG, nicht zutreffend.

f) Der BUG führt weiter an, die Wahrscheinlichkeit, dass die Kläger allein aufgrund des Zufalls kontrolliert worden seien, liege im Promillebereich, und „folgert" daraus, dass ihre Befragung rassistisch motiviert gewesen sei (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 7).

Abgesehen davon, dass diese Überlegung schon deshalb nicht greift, weil das BUG, wie bereits dargelegt, irrig den relevanten Aspekt der englischsprachigen Unterhaltung ausgeblendet und gleichfalls irrig den Polizeibeam-

ten unzutreffende Auswahlgründe untergeschoben hat, ist die Wahrscheinlichkeitsüberlegung in dieser Form ohnehin nicht zulässig. Die Befragung nach § 22 Abs. 1a BPolG soll zwar Stichprobencharakter haben, nicht aber 2in rein zufälliger Weise erfolgen. Denn die Aussicht, bei rein zufälliger Auswahl der Befragten weiterführende Informationen über unerlaubte Einreisen zu erlangen, sei es in Gestalt von Hinweisen Dritter auf einschlägige Geschehnisse, sei es in Gestalt des Antreffens von unerlaubt Einreisenden, wäre ersichtlich geringer als wenn die Polizeibeamten bei der Entscheidung, wen sie befragen, die rechtmäßig in Betracht kommenden Kriterien berücksichtigen (zu diesen Schriftsatz vom 03.02.2015, S. 83).

g) Entgegen der Argumentation des BUG (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 7) „indiziert" auch der Umstand, dass die Polizeibeamten in dem betreffenden Zug keine weiteren Befragungen nach § 22 Abs. 1a BPolG durchgeführt haben, keine „rassistische Adressatenauswahl".

Wie in der Klageerwiderung (S. 87) dargelegt, begannen die Polizeibeamten die Bestreifung mit Abfahrt des Zuges um ca. 12:17 Uhr ab Hauptbahnhof Bingen. Die Befragung und Kontrolle der Kläger dauerte etwa vier Minuten. Da die Polizeibeamten den Zug bereits am Bahnhof Niederrheimbach verlassen wollten, um dort in einen anderen Zug umzusteigen, und die Fahrt des „trans regio MRB 25326" von Bingen nach Niederrheimbach lediglich sieben Minuten dauert, war nach Abschluss der Befragung der Kläger schlicht keine Zeit für weitere Befragungen. Es kann Polizeibeamten nicht angesonnen werden, mit einer Befragung zu beginnen, wenn nach der alsbald bevorstehenden Einfahrt in den nächsten Bahnhof nicht absehbar ist, ob diese dann auch ordnungsgemäß durch- und zu Ende geführt werden kann.

h) Nachdem, wie dargelegt, willkürfreie Gründe dafür vorlagen, die Kläger gemäß § 22 Abs. 1a BPolG zu befragen, mussten die Polizeibeamten hiervon nicht allein deshalb Abstand nehmen, weil die Kläger dunkle Hautfarbe haben. Denn das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verbietet eine Benachteiligung aufgrund der Hautfarbe, gebietet aber keine Begünstigung.

IV. Personalienabgleich

Der Abgleich der durch Befragung und Ausweiskontrolle erlangten personenbezogenen Daten mit dem Fahndungsbestand war nach § 34 Abs. 1 Satz 2 BPolG ohne weitere einschränkende Voraussetzungen zulässig und entgegen der Behauptung des BUG (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 9) auch nicht unverhältnismäßig.

§ 34 Abs. 1 Satz 2 BPolG enthält keine ungewöhnliche, sondern im Gegenteil eine in den Polizeigesetzen allgemein verbreitete Befugnis. Parallele, überwiegend sogar wortlautgleiche Regelungen zum Abgleich mit dem Fahndungsbestand finden sich sowohl in § 28 Abs. 1 Satz 2 BKAG und § 36 Abs. 1 Satz 2 ZFdG als auch in den Polizeigesetzen der Länder,

> Nachweise bei Mehrings, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, Bundespolizeigesetz, 5. Aufl. 2012, § 34 BPolG Rn. 3

ohne dass diese als unbestimmt oder sonst verfassungswidrig angesehen werden würden.

> Zu § 28 Abs. 1 Satz 2 BKAG Ruthig, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 28 BKAG Rn. 10

1. Fahndungsabgleich nicht nur zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise

Zunächst trifft die Annahme des BUG, der Fahndungsabgleich nach § 34 Abs. 1 Satz 2 BPolG sei nur zur Unterbindung unerlaubter Einreise zulässig (Schriftsatz vom 27.03.2015, S. 9), nicht zu. Einen Grenzbezug weist lediglich der Abgleich nach § 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BPolG („zur polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs") auf, doch geht auch dieser ausweislich des § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BPolG bereits über die bloße Verhinderung unerlaubter Einreise hinaus und umfasst dies insbesondere auch die Grenzfahndung. § 34 Abs. 1 Satz 2 BPolG enthält hingegen keine derartige tatbestandliche Einschränkung, sondern ermächtigt allgemein zu einem Fahndungsabgleich. Voraussetzung ist lediglich, dass die abzugleichenden personenbezogenen Daten von der Bundespolizei im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung erlangt worden sind, nicht hingegen muss der Fahndungsabgleich gerade derjenigen Aufgabe dienen, im Rahmen welcher die Daten erlangt worden sind.

2. Keine Unbestimmtheit des § 34 Abs. 1 Satz 2 BPolG

Die hinsichtlich der Weite der Bestimmung des § 34 Abs. 1 Satz 2 BPolG geäußerten Bedenken

> Drewes, in Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 5. Aufl. 2015, § 34 Rn. 12; Mehrings, in: Heesen/Hönle/Peilert/ 2Martens, Bundespolizeigesetz, 5. Aufl. 2012, § 34 BPolG Rn. 10

oder gar die Annahme ihrer Verfassungswidrigkeit

> Arzt, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 34 BPolG Rn. 9 f.

sind nicht berechtigt. Wenn der Unbestimmtheitsvorwurf unter Hinweis auf divergierende Begriffsverständnisse in der Literatur damit begründet wird, der Begriff des Fahndungsbestandes sei „nicht eindeutig auslegbar",

> Arzt, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 34 BPolG Rn. 9

beruht dies auf einer überzogenen Vorstellung vom Bestimmtheitserfordernis, da es schließlich eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe gibt, zu denen verschiedene Auslegungen vertreten werden, ohne dass die betreffenden Vorschriften deshalb verfassungswidrig wären. Außerdem trifft es nicht zu, dass der Begriff des Fahndungsbestandes nicht hinreichend bestimmt sei. Unter Fahndungsbestand ist der gesamte polizeiliche Datenbestand zu verstehen, der der gezielten Suche nach Personen oder Sachen dient.

> SächsVerfGH, Urteil vom 10.07.2003 – Vf. 43-II-00 –, juris, Rn. 256; vgl. Drewes, in Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 5. Aufl. 2015, § 34 Rn. 12

Auch der Vorwurf, es sei gesetzlich nicht näher bestimmt, zu welchem Zweck ein Abgleich stattfinden dürfe,

> Arzt, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 34 BPolG Rn. 9 f.

ist unverständlich. Die Zweckbestimmung ergibt sich ohne weiteres aus dem Sinn und Zweck des Fahndungsabgleichs, nämlich der Feststellung, ob die betreffende Person im Fahndungsbestand erfasst ist. Ob und welche weiteren polizeilichen

Maßnahmen bejahendenfalls zu ergreifen sind, ist keine Frage des § 34 Abs. 1 Satz 2 BPolG mehr, sondern der dann einschlägigen polizeilichen Befugnisse.

3. Verhältnismäßigkeit des Fahndungsabgleichs

Auch in inhaltlicher Hinsicht bedeutet § 34 Abs. 1 Satz 2 BPolG keine unverhältnismäßige Belastung. Der Datenabgleich an eingerichteten Grenzstellen gemäß § 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BPolG ist gleichfalls an keine weiteren einschränkenden Voraussetzungen geknüpft und wird gleichwohl allgemein als zulässig angesehen, so dass nicht zu sehen ist, weshalb die speziell den Abgleich mit dem Fahndungsbestand erlaubende Vorschrift des § 34 Abs. 1 Satz 2 BPolG unbestimmt oder unverhältnismäßig sein sollte.

Die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten strengeren Anforderungen an die automatisierte Kennzeichenerfassung betrafen eine Konstellation, in der Daten gespeichert und zur weiteren automatisierten Verarbeitung vorgehalten werden, wobei ausdrücklich auch eine serielle Erfassung möglich war, so dass die Daten Aufschluss nicht nur unmittelbar über das Bewegungsverhalten, sondern mittelbar auch über sonstiges Verhalten des Betroffenen ermöglichen konnte oder durch zusätzliche Abgleiche weitere personenbezogene Dateien erstellt werden sollten, bis hin zur Möglichkeit einer Erstellung von Bewegungsbildern von Personen und einer polizeilichen Beobachtung.

BVerfGE 120, 378 (399 ff., 404 ff.)

Die hierfür geltenden Anforderungen sind nicht auf den von § 34 Abs. 1 Satz 2 BPolG erlaubten Fahndungsabgleich übertragbar. Die schlichte Fahndungsabfrage nach § 34 Abs. 1 Satz 2 BPolG entspricht in ihrem Gewicht eher dem Fall einer Kennzeichenerfassung allein zu dem Zweck, gestohlene Fahrzeuge ausfindig zu machen und deren Fahrer zu „stellen", in welchen Fällen die Informationserhebung nach dem Bundesverfassungsgericht eine vergleichsweise geringe Persönlichkeitsrelevanz aufweist:

> „Dient die Kennzeichenerfassung allein dem Zweck, gestohlene Fahrzeuge ausfindig zu machen und deren Fahrer – die mutmaßlichen Diebe – zu ‚stellen', insbesondere auch um Anschlusstaten zu verhindern, oder die Weiterfahrt von Fahrzeugen ohne ausreichenden Versicherungsschutz auszuschließen, weist die Informationserhebung für den konkret Betroffenen eine vergleichsweise geringe Persönlichkeitsrelevanz auf. Zwar erlangt der Eingriff auch in

> diesen Fällen dadurch ein gewisses Gewicht, dass er die Wahrscheinlichkeit für anschließende Eingriffe anderer Art erhöht, wie etwa das Anhalten des Fahrzeugs, eine nachfolgende Identitätsfeststellung, gegebenenfalls auch eine Durchsuchung des Fahrzeugs oder eine Ingewahrsamnahme des Fahrers oder der Fahrzeuginsassen. Sollen jedoch durch die Informationserhebung selbst weder weitere Schlüsse über das Verhalten des Betroffenen gezogen noch die gewonnenen Informationen gesammelt oder mit weiteren Informationen verknüpft werden, ist der Informationseingriff für sich genommen nicht besonders intensiv".
>
> BVerfGE 120, 378 (403 f.)

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in Einklang hiermit zu der parallelen Vorschrift des Art. 43 Abs. 1 BayPAG entschieden, dass die Möglichkeit, Daten mit dem Inhalt polizeilicher Dateien abzugleichen, das Gewicht des Eingriffs in die informationelle Selbstbestimmung nicht in unzumutbarer Weise erhöht.

> BayVerfGH, Entscheidung vom 19.10.1994 – Vf. 12-VII-92, Vf. 13-VIII-92 –, juris, Rn. 257

Und der Sächsische Verfassungsgerichtshof hat zu der entsprechenden Vorschrift des § 46 SächsPolG überzeugend ausgeführt:

> „§ 46 SächsPolG regelt die Möglichkeiten der Polizei, Daten abzugleichen, differenziert. Während ein Abgleich mit sonstigen polizeilichen Dateien nach Absatz 1 Satz 1 ohne weiteres allein gegenüber Störern und nach Absatz 1 Satz 2 unter zusätzlichen Voraussetzungen auch gegenüber anderen Personen erfolgen darf, kann der Polizeivollzugsdienst nach Absatz 1 Satz 3 im Rahmen seiner Aufgabenwahrnehmung erlangte personenbezogene Daten, also gegenüber Störern wie Nichtstörern gleichermaßen, mit dem Fahndungsbestand - aber auch nur mit diesem – abgleichen. Unter Fahndungsbestand ist der gesamte polizeiliche Datenbestand zu verstehen, der der gezielten Suche nach Personen oder Sachen dient (...). Mit dieser gegenständlichen Beschränkung auf den Fahndungsbestand stellt die Befugnis zum Datenabgleich (§ 46 Abs. 1 Satz 3 SächsPolG), die bei Identitätskontrollen nach § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG eröffnet ist, lediglich einen geringfügigen (zusätzlichen) Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Auf der anderen Seite wäre eine Identitätsfeststellungsbefugnis ohne die Möglichkeit zum Abgleich mit dem Fahndungsbestand kaum sinnvoll. Beschränkte sich die Befugnis der Polizei darauf, die Personalien der zu Kontrollierenden zu erheben, ohne diese Daten in irgendeiner Weise verwenden zu dürfen, wäre für den Zweck der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität kaum etwas zu gewinnen. Selbst der bloße Ab-

schreckungseffekt, den § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG neben anderen Zwecken verfolgt, liefe weitgehend leer, könnten sich im Fahndungsbestand der Polizei befindliche Personen oder solche, die dieses befürchten, auf das Unterbleiben eines Abgleichs einrichten".

SächsVerfGH, Urteil vom 10.07.2003 – Vf. 43-II-00 –, juris, Rn. 256

„Verfassungsrechtlich unbedenklich ist die Befugnis der Polizei, die bei der Identitätsfeststellung erlangten Daten nach § 46 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG mit dem Fahndungsbestand abzugleichen.

Die hinsichtlich der Möglichkeiten der Polizei zum Datenabgleich deutlich differenzierende Regelung des § 46 SächsPolG (...) ermächtigt mit ihrer Beschränkung auf den Fahndungsbestand lediglich zu einem geringfügigen (zusätzlichen) Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Ohne die Befugnis zum Abgleich mit dem Fahndungsbestand wäre die Identitätsfeststellungsbefugnis kaum sinnvoll. Beschränkte sie sich ausschließlich darauf, bestimmte Daten der zu Kontrollierenden wie Name und Wohnort zu erheben, ohne sie in irgendeiner Weise verwenden zu dürfen, wäre für den Zweck der Kriminalitätsverhütung kaum etwas zu gewinnen. Selbst der bloße Abschreckungszweck ... liefe weitgehend leer, könnten sich im Fahndungsbestand der Polizei befindliche Personen oder solche, die dieses befürchten, auf das Unterbleiben des Abgleichs einrichten".

SächsVerfGH, Urteil vom 10.07.2003 – Vf. 43-II-00 –, juris, Rn. 285 f.

Diese zutreffenden Überlegungen gelten in entsprechender Weise für den Fahndungsabgleich gemäß § 34 Abs. 1 Satz 2 BPolG in Bezug auf gemäß § 22 Abs. 1a BPolG ausgehändigte Ausweispapiere.

Rechtsanwalt

Verteiler:
Gericht 3fach