Verwaltungsgericht Köln, 20 K 4683/12

Datum:	13.06.2013
Gericht:	Verwaltungsgericht Köln
Spruchkörper:	20. Kammer
Entscheidungsart:	Urteil
Aktenzeichen:	20 K 4683/12
ECLI:	ECLI:DE:VGK:2013:0613.20K4683.12.00

Rechtskraft: rechtskräftig

Tenor:

Es wird festgestellt, dass die am 08.06.2012 auf der Bahnstrecke zwischen Bielefeld und Dortmund von Beamten der Beklagten durchgeführte Identitätsfeststellung rechtswidrig gewesen ist.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Beklagte.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110% des insgesamt vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110% des zu vollstreckenden Betrages leistet.

T a t b e s t a n d 1

Der Kläger begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit einer gegen ihn ergriffenen polizeirechtlichen Maßnahme. 2

Der Kläger ist iranischer Herkunft und von Beruf Rechtsanwalt. 3

Am 08.06.2012 befand sich der Kläger gegen 7:15 Uhr in einem Regionalexpress der Deutschen Bahn AG auf der Bahnstrecke von Bielefeld nach Dortmund. Er saß allein auf einem Viererplatz - gleich neben einer Einstiegstür - in einem Großraumwaggon. Nach dem Halt in Rheda-Wiedenbrück wurde der Kläger durch zwei Beamte der Bundespolizei in Zivil angesprochen und aufgefordert, sich auszuweisen. Die Beamten zeigten ihrerseits – nach Angaben des Klägers erst auf seine Nachfrage – ihre Dienstausweise vor und teilten dem 4

Kläger auf dessen weiteren Nachfrage mit, dass sie zur Befragung von Reisenden eingesetzt seien bzw. sie eine lagebildabhängige Kontrolle gem. § 22 Abs. 1 a BPolG durchführten. Der Kläger erklärte darauf hin, dass er Anwalt sei und zeigte seinen Rechtsanwaltsausweis (Ausweis im Scheckkartenformat mit Lichtbild, ausgestellt von der Rechtsanwaltskammer) vor. Die Beamten forderten den Kläger sodann auf, seinen Personalausweis zur Legitimation vorzulegen, und teilten ihm mit, dass ein Anwaltsausweis kein anerkanntes amtliches Ausweisdokument sei. Der Kläger erhielt seinen Anwaltsausweis zurück – wobei zwischen den Beteiligten streitig ist, auf welche Weise die Rückgabe erfolgte – und händigte den Beamten seinen Personalausweis aus. Anhand des Lichtbildes im Personalausweis des Klägers nahmen die Beamten eine kurze Sichtprüfung dahingehend vor, ob der Ausweis für den Kläger ausgestellt wurde und reichten diesen anschließend zurück. Die Kontrolle des Klägers war damit abgeschlossen. Die eingesetzten Beamten kontrollierten sodann weitere Personen im Großraumwaggon. Vor dem Verlassen des Waggons kam der Kläger auf die Beamten zu und thematisierte u.a. nochmals die Rechtmäßigkeit der polizeilichen Maßnahme.

Der Kläger hat am 08.08.2012 Klage erhoben. Er begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit der am 08.06.2012 durchgeführten Identitätsfeststellung. Zur Begründung führt der Kläger aus, er habe das Verhalten der eingesetzten Beamten als herabwürdigend empfunden. Er sei von Beruf Rechtsanwalt und habe sich auf dem Weg zur Arbeit befunden. Die Beamten hätten ihn kommentarlos und ohne Vorlage ihrer Dienstausweise aufgefordert, sich auszuweisen und den von ihm überreichten Anwaltsausweis auf den freien Platz neben ihm zurück geworfen. Auf seine Nachfrage, warum gezielt gerade er überprüft worden sei, hätten die Beamten geäußert, dass eine Überprüfung von Reisenden allein aufgrund einer dunklen Hautfarbe zulässig sei. Auch im Weiteren hätten die Beamten gezielt ausschließlich dunkelhäutige Zuggäste kontrolliert. Er habe ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Maßnahme, denn zum einen bestehe ein Rehabilitationsinteresse, da die Überprüfung vor allen Mitreisenden erfolgt sei. Zum anderen sei eine Wiederholungsgefahr gegeben, da aufgrund seiner dunklen Hautfarbe die Annahme bestehe, dass er in Zukunft einer vergleichbaren Situation ausgesetzt sei. Zwar erlaube § 22 BPolG zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise ereignis- und verdachtsunabhängig die Identitätsfeststellung von Personen in Zügen, die zur unerlaubten Einreise genutzt werden, jedoch bestünden hier Zweifel hinsichtlich des Erfordernisses entsprechender Lageerkenntnisse und grenzpolizeilicher Erfahrungen, welches eine willkürliche Anwendung verhindern solle. Denn die Kontrolle sei weder im Grenzgebiet oder in der Nähe eines größeren internationalen Flughafens und damit nicht in einer Gegend erfolgt, in der eine unerlaubte Einreise zu erwarten sei. Jedenfalls aber wäre die Überprüfung ausschließlich dunkelhäutiger Menschen diskriminierend und damit rechtswidrig. 5

Der Kläger beantragt, 6

festzustellen, dass die am 08.06.2012 auf der Bahnstrecke zwischen Bielefeld und Dortmund von Beamten der Beklagten durchgeführte Identitätsfeststellung rechtswidrig gewesen ist. 7

Die Beklagte beantragt, 8

die Klage abzuweisen. 9

Zur Begründung führt die Beklagte im Wesentlichen aus, auf der Grundlage von § 22 Abs. 1 a BPolG sei es der Bundespolizei gewährt, zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in Zügen jede Person auch ohne konkrete Verdachtsmomente kurzzeitig anzuhalten, zu befragen und mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zu prüfen sowie 10

mitgeführte Sachen in Augenschein zu nehmen. § 22 Abs. 1 a BPolG sei eine Erkenntnisgewinnungsnorm, deren Voraussetzungen bei der Befragung des Klägers vorgelegen hätten. Im Hinblick auf die hier maßgebliche Bahnverbindung von Bielefeld nach Dortmund seien Lageerkenntnisse und grenzpolizeiliche Erfahrungswerte gegeben, die zu der Annahme führten, dass diese Bahnverbindung zur unerlaubten Einreise bzw. zur Durch- und Weiterreise genutzt werde. Die Bahnhöfe Minden und Hamm seien Hauptumsteigebahnhöfe hinsichtlich der für die Einreise genutzten Fernverkehrsverbindungen u.a. von Warschau über Berlin Richtung Köln. Die vorgelegten Lageerkenntnisse aus dem ersten Halbjahr 2012 wiesen eindeutig auf eine Reise- bzw. Schleusungsroute von Polen kommend hin. Genutzt würden auch Regionalverbindungen u.a. aufgrund von bundespolizeilichen Maßnahmen in den Fernzügen, die insoweit einen Verdrängungseffekt zur Folge hätten. Die Beklagte verweist ferner darauf, dass sich sowohl in Bielefeld als auch in Dortmund Erstaufnahmeeinrichtungen befinden, die Route werde aber auch zur Weiterreise nach Frankreich bzw. Belgien genutzt.

Die Beklagte führt weiter aus, bei ihren Kontrollen der in den Zügen befindlichen Personen sei die Bundespolizei aus Gründen der Kapazität und Effizienz auf Stichprobenkontrollen beschränkt. Deswegen dürften die Beamten die Auswahl der anzusprechenden Personen auch nach dem äußeren Erscheinungsbild vornehmen. Nahe liegend sei, dass dabei auch Personen mit nach dem objektiven Augenschein Migrationshintergrund angesprochen würden. Vorliegend sei der Kläger nach den Angaben der eingesetzten Beamten in dem zu kontrollierenden Waggon zufällig die erste Person gewesen, die befragt worden sei, da er gleich neben der Einstiegstür gesessen habe. Seine Befragung sei nicht aufgrund seiner Hautfarbe erfolgt; dies sei nicht das Kriterium gewesen, nach dem die Beamten vorgegangen seien. Auch seien im Weiteren nicht ausschließlich dunkelhäutige Personen kontrolliert worden. Im Rahmen der Kontrolle des Klägers sei dessen Anwaltsausweis nicht auf den Sitz geworfen, sondern versehentlich fallen gelassen worden, wofür sich die Beamten entschuldigt hätten. 11

Die eingesetzten Beamten der Bundespolizei (POK B. T. und POM U. T1.) hatten in Bezug auf die Klage zunächst schriftsätzlich Stellungnahmen abgegeben. Im Termin zur mündlichen Verhandlung sind sie als Zeugen zu den Einzelheiten der Kontrolle im Zug auf der Fahrt von Bielefeld nach Dortmund am 08.06.2012 vernommen worden. Bezüglich ihrer Angaben bzw. Aussagen wird auf die dienstlichen Äußerungen vom 18.08.2012 und auf das Sitzungsprotokoll vom 13.06.2013 verwiesen. 12

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf den Inhalt der Gerichtsakte Bezug genommen. 13

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e 14

Die Klage ist zulässig und begründet. 15

Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage analog § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO zulässig. Der Kläger hat – unter Berücksichtigung der von ihm geltend gemachten Umstände - ein berechtigtes Interesse an der begehrten Feststellung. Die am 08.06.2012 gegen 7:15 Uhr in einem Regionalexpress der Deutschen Bahn AG von Beamten der Beklagten durchgeführte Maßnahme in Gestalt einer Identitätsfeststellung stellt eine sich kurzfristig erledigende polizeiliche Maßnahme dar, die in das Grundrecht des Klägers auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG eingegriffen hat. Auch unter Berücksichtigung der Umstände der Maßnahme kann dem Kläger vorliegend ein berechtigtes Interesse an der begehrten Feststellung nicht abgesprochen werden. In Fällen der 16

vorliegenden Art, in denen Feststellungsbegehren polizeiliche Maßnahmen in grundrechtlich geschützten Bereichen zum Gegenstand haben, das Feststellungsinteresse und damit die verwaltungsgerichtliche Überprüfung des polizeilichen Handelns zu verneinen, würde einen rechtsfreien Raum eröffnen, der mit dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit aus Art. 20 Abs. 3 GG und dem durch Art. 19 Abs. 4 GG garantierten Anspruch auf effektiven Rechtsschutz nicht zu vereinbaren wäre.

Vgl. dazu OVG NRW, Beschluss vom 14.09.2009 – 5 E 548/09 – 17

(Platzverweis); Kopp/Schenke, Kommentar zur VwGO, 18. Auflage 2012, 18

§ 113 Rn 145 m.w.N. 19

Es kann daher hier dahinstehen, ob sich ein rechtliches Interesse des Klägers außerdem aus einer Wiederholungsgefahr ergibt . 20

Die Klage ist auch begründet. 21

Die am 08.06.2012 durchgeführte polizeiliche Maßnahme stellt sich als rechtswidrig dar und hat den Kläger in seinen Rechten verletzt. 22

Die Beklagte hat die Maßnahme, die sie überwiegend als Identitätsfeststellung, aber auch als Kontrolle bzw. Befragung bezeichnet hat, auf § 22 Abs. 1 a BPolG gestützt. Nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme kann für den vorliegenden Fall nicht festgestellt werden, dass die durchgeführte Maßnahme von § 22 Abs. 1 a BPolG gedeckt wird. 23

Gemäß § 22 Abs. 1 a BPolG kann die Bundespolizei zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet in Zügen, soweit auf Grund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass diese (Züge) zur unerlaubten Einreise genutzt werden, jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, dass mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittpapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen. 24

§ 22 BPolG regelt ein Befragungsrecht innerhalb der präventivpolizeilichen Aufgabenzuweisung der Bundespolizei. Abs. 1 a beschränkt das Befragungsrecht hinsichtlich des Befragungszwecks auf die Aufgabe der Bekämpfung der illegalen Migration und ermöglicht Befragungen auch außerhalb der räumlichen Begrenzung der Aufgabe „Grenzschutz“ (§ 2 Abs. 2 BPolG) von 30 km/ 50km (80 km). Die Vorschrift zielt auf einen Erkenntnisgewinn über durchgeführte oder zu erwartende unerlaubte Einreisen zur Verhinderung oder Unterbindung derselben. Sie ermöglicht Befragungen in Zügen, soweit aufgrund von Lageerkenntnissen und grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass diese Züge zur unerlaubten Einreise genutzt werden. Einer konkreten polizeilichen Gefahr bedarf es insoweit nicht. Adressat der Maßnahme kann daher jeder sein, von dem angenommen wird, er könne Informationen zum Erreichen des Zweckes der Norm mitteilen. 25

Vgl. Blümel, Drewes, Malmberg, Walter, Kommentar zum BPolG, 26

4. Auflage 2010 , § 22 Rn.1 ff. 27

Vorliegend spricht nach den von der Beklagen mit Schriftsatz vom 12.06.2013 gemachten und durch Herrn POR W. in der mündlichen Verhandlung ergänzend erläuterten Angaben zu den bundespolizeilichen Lageerkenntnissen zwar ganz Überwiegendes dafür, dass insbesondere Nahverkehrszüge auf der – vom Kläger am 08.06.2012 genutzten - 28

Bahnstrecke von Bielefeld nach Dortmund zur unerlaubten Einreise genutzt werden. Denn die Beklagte hat nunmehr schlüssig und nachvollziehbar dargelegt, dass diese Strecke Teil einer Route ist, die zur unerlaubten Einreise – insbesondere auch von Schleuserbanden - von Polen (Warschau) kommend über Berlin Richtung Köln genutzt wird sowie zur Durch- und Weiterreise Richtung Frankreich und Belgien. Hierbei handelt es sich nach Beklagtenangaben um eine der Hauptrouten der illegalen Migration bzw. Schleuserkriminalität. Die auf dieser Strecke befindlichen Bahnhöfe Minden und Hamm sind danach Hauptumtsteigebahnhöfe hinsichtlich der für die Reise genutzten Fernverkehrsverbindungen. Genutzt würden aber auch Regionalverbindungen, u.a. aufgrund von bundespolizeilichen Maßnahmen in den Fernzügen, die insoweit einen Verdrängungseffekt zur Folge hätten. Bei der Strecke Hamm - Bielefeld bzw. Minden handele es sich in diesem Zusammenhang um eine sogenannte strategische Achse. Die Beklagte hat diese Angaben mit Zahlen über die auf dieser Strecke im ersten Halbjahr 2012 getroffenen Feststellungen untermauert. Sie verweist ferner zutreffend darauf, dass sich sowohl in Bielefeld als auch in Dortmund Zentrale Erstaufnahmeeinrichtungen befinden. Diesen Angaben ist auch der Kläger in der mündlichen Verhandlung nicht entgegen getreten.

Die bundespolizeiliche Maßnahme ist dennoch nicht durch die gesetzlichen Vorgaben des § 22 Abs. 1 a BPolG gedeckt. Diese Norm ermöglicht eine lagebildabhängige Befragung. Es kann vorliegend aber nicht festgestellt werden, dass der Kläger befragt wurde. Unter einer Befragung ist die zielgerichtete und aufgabenorientierte Aufforderung an eine bestimmte Person zu verstehen, eine Auskunft zu erteilen oder eine Aussage zu treffen. 29

So Heesen, Hönle, Peilert, Martens, Kommentar zum BPolG, 30

5. Auflage 2012, § 22 Rn. 20. 31

Nach den Darlegungen des Klägers und den insoweit gleichlautenden Bekundungen der eingesetzten Beamten im Rahmen ihrer dienstlichen Äußerungen vom 18.08.2012 und ihrer Vernehmung als Zeugen in der mündlichen Verhandlung ist der Kläger sogleich und ausschließlich aufgefordert worden, sich auszuweisen. Demnach handelte es sich bei der durchgeführten polizeilichen Maßnahme vorliegend um eine reine Identitätsfeststellung. Unter einer Identitätsfeststellung ist die Erhebung und Überprüfung derjenigen Personalien zu verstehen, aus denen sich die Identität des Betroffenen ergibt. Eine solche reine Identitätsfeststellung wird von § 22 Abs. 1 a BPolG jedoch nicht erfasst, denn § 22 BPolG stellt keine generalklauselartige Befugnis für Datenerhebungen oder einen Auffangtatbestand für Identitätsfeststellungen dar. Zwar beinhaltet § 22 als Begleiteingriff die Befugnis, den Adressaten der Maßnahme anzuhalten und zu verlangen, dass (mitgeführte) Ausweispapier zur Prüfung ausgehändigt werden. Das Verlangen der Aushändigung von mitgeführten Ausweispapieren dient im Rahmen von § 22 jedoch der Zuordnung einer Information zu einer Person (z.B. Hinweisgeber oder Zeuge) oder auch gegebenenfalls einer Plausibilitätsprüfung der durch die befragte Person getätigten Aussagen, wenn sich aus der Befragung die Erforderlichkeit einer Identitätsfeststellung ergibt. Soll eine Maßnahme hingegen vorrangig bzw. ausschließlich einer Identitätsfeststellung dienen, wäre sie auf § 23 BPolG zu stützen. 32

Vgl. Blümel, Drewes, Malmberg, Walter, Kommentar zum BPolG, 33

4. Auflage 2010 , § 22 Rn.1ff., § 23 Rn. 1 ff., 9. 34

Ungeachtet der Tatsache, dass das Auswechseln einer Rechtsgrundlage bei Ermessensentscheidungen regelmäßig nicht in Betracht kommt, lagen hier schon die Voraussetzungen für eine Identitätsfeststellung auf der Grundlage von § 23 BPolG 35

offenkundig nicht vor. Gegenteiliges wird von der Beklagten auch nicht geltend gemacht.

Des Weiteren sprechen vorliegend auch keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die Aufforderung an den Kläger, seinen Personalausweis auszuhändigen, zur Erfüllung von Aufgaben der Bundespolizei, insbesondere zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubten Einreisen nach § 22 Abs. 1 a BPolG, erforderlich geworden ist, nachdem der Kläger den eingesetzten Beamten - durch die Angabe seines Berufes und die Aushändigung seines Anwaltsausweises - Informationen über seine Person preisgegeben hatte. Diese Angaben des Klägers sind von den eingesetzten Beamten weder ernsthaft in Frage gestellt noch dem Kläger gegenüber hinterfragt worden. Auch unter diesem Aspekt ist die Maßnahme demnach durch das BPolG nicht gedeckt. 36

Erweist sich die am 08.06.2012 beim Kläger durchgeführte Identitätsfeststellung schon danach als rechtswidrig, erübrigt sich eine weitere Rechtmäßigkeitsüberprüfung unter anderen denkbaren Gesichtspunkten. 37

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. 38

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO. 39

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE