

Verwaltungsgericht Dresden

Urteil vom 02.11.2016

In der Verwaltungsrechtssache  
des Herrn xxx,

- Kläger -

prozessbevollmächtigt: Rechtsanwalt Sven Adam, Lange Geismarstr. 55, 37073 Göttingen

gegen die Bundesrepublik Deutschland  
xxx

- Beklagte -

wegen Personenkontrolle

hat die 6. Kammer des Verwaltungsgerichts Dresden durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht xxx, den Richter xxx und den Richter am Verwaltungsgericht xxx sowie die ehrenamtlichen Richterinnen Frau xxx und Frau xxx aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 2.11.2016 für Recht erkannt:

1. Es wird festgestellt, dass die von den Beamten der Beklagten durchgeführte Personalienfeststellung des Klägers am 31.3.2014 im Bahnhof Erfurt rechtswidrig war.
2. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

T a t b e s t a n d

Der Kläger begehrt die gerichtliche Überprüfung einer Kontrolle seiner Person.

Am 31.3.2014 gegen 12.00 Uhr wurde der Kläger im Hauptbahnhof Erfurt einer Kontrolle durch zwei Beamte der Bundespolizei — die Zeugen PHM xxx und PK xxx — unterzogen. Der Verlauf der Kontrolle ist im Einzelnen zwischen den Beteiligten streitig. Der Kläger wurde aufgefordert, sich auszuweisen. Nachdem der Kläger dieser Aufforderung nachgekommen und der Abgleich seiner Personalien negativ verlaufen war, wurde die Maßnahme beendet.

Noch am 31.3.2014 beschwerte sich der Kläger per E-Mail bei der Bundespolizeiinspektion Erfurt über die Kontrolle. Er habe die Beamten nach der Grundlage der Kontrolle und ihren Dienstausweisen gefragt. Diese hätten die Beamten unstreitig nicht dabei. Die Beamten seien nicht bereit gewesen, mit ihm zur Dienststelle zu

gehen und ihm die Dienstaussweise zu zeigen. Er sei klar und deutlich wegen seiner Hautfarbe angehalten und nach seinem Ausweis gefragt worden. Da sein Zug Verspätung gehabt habe, sei er fast 15 Minuten auf dem Bahnsteig gewesen. Es sei außer ihm während dieser Zeit niemand sonst kontrolliert worden.

Unter dem 7.7.2014 teilte die Bundespolizeidirektion Pirna dem Kläger mit, nach Auskunft der Beamten habe der Kläger sie unmittelbar nach dem Ansprechen mit dem Vorwurf konfrontiert, dass er nur wegen seiner Hautfarbe kontrolliert werde. Ohne sich den Grund der Maßnahme erläutern zu lassen, habe er auf entsprechende Gerichtsurteile und das Diskriminierungsverbot hingewiesen. Die Beamten hätten den Kläger dahingehend aufgeklärt, dass die Kontrolle nicht aufgrund der Hautfarbe erfolge. Es seien an diesem Tag auch andere Personen einer Kontrolle nach § 22 Abs. 1 a BPOIG unterzogen worden, was Einsatzunterlagen belegten. Der Kläger sei den Beamten bereits bei Ankunft gegen 9.00 Uhr aufgefallen, weil er beim mutmaßlichen Erkennen der Streife die Laufrichtung geändert bzw. sich weggedreht habe, so auch bei einem späteren Wiedersehen gegen 11.15 Uhr in der Bahnhofshalle. Im Zuge der Befragung der genannten Rechtsgrundlage sei auch die Identität festgestellt worden.

Der Kläger hat am 6.8.2014 Klage erhoben. Zur Begründung trägt er vor, er habe entgegen der Darstellung der Beklagten zu keinem Zeitpunkt nach einer Wahrnehmung der Beamten die Laufrichtung geändert oder sich weggedreht. Er habe die Beamten erstmals beim Bahnsteig 10 wahrgenommen. Sein Feststellungsinteresse des Klägers ergebe sich aus seinem Rehabilitationsinteresse. Die Kontrolle auf dem Bahnsteig habe von anderen Personen beobachtet werden können. Er, der Kläger, habe ein berechtigtes Interesse daran, vom Makel des scheinbar gefährlichen Störers befreit zu werden. Es handele sich außerdem um eine Maßnahme, die sich typischerweise kurzfristig erledige, sodass er auf nachträglichen Rechtsschutz angewiesen sei. Es bestehe auch Wiederholungsgefahr, da er wiederholt die Erfahrung gemacht habe, allein wegen seiner Hautfarbe einer verdachtsunabhängigen Personenkontrolle unterworfen zu werden. Die Personalienfeststellung stelle unter den beschriebenen Umständen einen schwerwiegenden und nachhaltigen Grundrechtseingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Gleichheitsrecht des Klägers dar, der weit oberhalb der Bagatellgrenze liege. Der der Maßnahme zugrunde gelegte § 22 Abs. 1a BPOIG sei nicht mit Europarecht vereinbar. Die Gründe, die für eine Europarechtswidrigkeit des § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPOIG sprächen, schlugen sich auch auf § 22 Abs. 1a BPOIG durch.

Der Kläger beantragt,

festzustellen, dass die von Beamten der Beklagten durchgeführte Personalienfeststellung des Klägers am 31.3.2014 im Bahnhof in Erfurt rechtswidrig war.

Die Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen.

Zur Begründung bekräftigt sie den Vortrag, dass Anlass für die Kontrolle ein auffälliges Verhalten des Klägers gewesen sei. Aufgrund dessen haben sich die Beamten entschlossen, den Kläger u.a. zu seinen Reiseabsichten zu befragen. Der Eindruck der Beamten, dass der Kläger etwas zu verbergen habe, habe sich aufgrund seines Verhaltens während der beabsichtigten Befragung verstärkt, sodass sie sich zur Feststellung der Personalien des Klägers entschlossen hätten. Die Klage sei bereits unzulässig, da kein berechtigtes Fortsetzungsfeststellungsinteresse bestehe. Sie verweist insofern auf die Entscheidung des SächsOVG vom 17.11.2015 (3 A 440/15; Basu), wonach es sich bei einer nur wenige Minuten dauernden Identitätsfeststellung nicht um einen gewichtigen oder gar schweren Grundrechtseingriff handele und ein Fortsetzungsfeststellungsinteressen nicht bestehe. Die Umstände seien hier ähnlich. Die Überprüfung der Personalien des Klägers habe sich auf wenige Minuten beschränkt. Es bestehe auch kein Rehabilitationsinteresse, da das kurzfristige Anhalten von Personen auf Bahnhöfen durch die Bundespolizei keine ungewöhnliche Maßnahme darstelle, die geeignet gewesen sei, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit darauf zu lenken. Auch die Begleitumstände seien nicht geeignet gewesen, zu einer Stigmatisierung des Klägers zu führen. Die Klage sei jedenfalls unbegründet. Rechtsgrundlage der beabsichtigten Befragung sei § 22 Abs. 1 BPolG, was sich schon aus der dienstlichen Erklärung des PHM xxx vom 1.4.2014 ergebe. Die Befragung sei u.a. durchgeführt worden, um Taschendiebstähle zu verhindern bzw. aufzuklären. Aufgrund des Verhaltens des Klägers hätten Tatsachen vorgelegen, die ihn verdächtig gemacht hätten. Allein das auffällige Verhalten, das nach den langjährigen Erfahrungen des Zeugen PHM xxx im Bereich der Taschendiebstahlsfahndung in das Verhaltensmuster einer entsprechenden Tätergruppe gefallen sei, sei für die Befragung ausschlaggebend gewesen. Bereits der Umstand, dass der Kläger erst beim dritten Aufeinandertreffen kontrolliert worden sei, spreche gegen eine Kontrolle aufgrund der Hautfarbe. Die Feststellung der Personalien sei auf der Grundlage von § 23 Abs. 1 Nr. 1 BPolG erfolgt. Es habe tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Gefahrenverdachts gegeben. Die Kontrolle habe dazu gedient festzustellen, ob der Kläger bereits einschlägig in Erscheinung getreten bzw. zur polizeilichen Fahndung ausgeschrieben gewesen sei.

Mit Beschluss vom 27.1.2015 hat die Kammer dem Kläger Prozesskostenhilfe unter Beiordnung seines Prozessbevollmächtigten bewilligt.

Die Kammer hat in der mündlichen Verhandlung vom 2.11.2016 den Kläger informatorisch angehört und Beweis erhoben durch die Vernehmung der Zeugen xxx sowie xxx. Zum Ergebnis der Anhörung und der Beweisaufnahme wird auf die Niederschrift der mündlichen Verhandlung Bezug genommen.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie des beigezogenen Verwaltungsvorgangs Bezug genommen.

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

Die zulässige Klage hat in der Sache Erfolg.

Nach Auffassung der Kammer ist insbesondere das Fortsetzungsfeststellungsinteresse gegeben, denn der Kläger kann sich jedenfalls auf eine Wiederholungsgefahr stützen. Wie er in der mündlichen Verhandlung ausführte, ist er als Gerichtsdolmetscher mehrfach im Jahr mit dem Zug zwischen Leipzig und Erfurt unterwegs. Deshalb kann nicht hinreichend sicher ausgeschlossen werden, dass eine vergleichbare Situation sich nicht mehr wiederholen kann.

Die Beklagte konnte zur Überzeugung der Kammer nicht nachweisen, dass die Voraussetzungen für die Personenkontrolle und die Identitätsfeststellung vorlagen. Rechtsgrundlage für die Personenkontrolle bildet § 22 Abs. 1 BPolIG. Danach kann die Bundespolizei eine Person befragen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person sachdienliche Angaben für die Erfüllung einer bestimmten der Bundespolizei obliegenden Aufgabe machen kann. Zum Zwecke der Befragung kann die Person angehalten werden. Auf Verlangen hat die Person mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung auszuhändigen. Dabei ist die Eingriffsschwelle in § 22 BPolIG bewusst niedrig angesetzt worden, um es der Polizei zu ermöglichen, im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung mit dem Bürger in Kontakt zu kommen und ihm ggf. Fragen stellen zu können. Als Rechtsgrundlage für die Identitätsfeststellung hat die Beklagte § 23 Abs. 1 Nr. 1 BPolIG angegeben. Hiernach kann die Identität einer Person zur Abwehr einer Gefahr festgestellt werden. Identitätsfeststellungen sind auch als Gefahrerforschungseingriffe zulässig (Drews/Malmberg/Walter, Kommentar zum BPolIG, § 23 BPolIG, Rn. 15 unter Verweis auf OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 6.6.2012, 1 N 28.11). Hierunter sind Maßnahmen im Rahmen eines bestehenden Gefahrenverdachts zu verstehen, bei dem zwar tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Gefahr gegeben sind, es gleichwohl konkretisierender Erkenntnisse bedarf, um mit hinreichender Wahrscheinlichkeit den Eintritt eines Schadens in relativer zeitlicher Nähe prognostizieren zu können.

Die Beklagte konnte nicht zur Überzeugung des Gerichts nachweisen, dass die sowohl in § 22 Abs. 1 BPolIG als auch in § 23 Abs. 1 BPolIG vorausgesetzten hinreichenden Tatsachen vorgelegen haben, die zumindest einen Gefahrverdacht begründet haben. Nach Auffassung der Kammer trägt die Beklagte die Darlegungs- und daraus folgend die Beweislast dafür, dass die Tatbestandsvoraussetzungen der jeweiligen Eingriffsermächtigungen tatsächlich vorlagen. Zwar folgt aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG keine prozessuale Beweislastumkehr dahingehend, dass die Beklagte darlegen und beweisen muss, dass ein Merkmal nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG für die Auswahl nicht ein mittragendes bzw. mitentscheidendes Kriterium gewesen ist. Erweist sich aber die tragende Begründung (Entscheidungsfindung) einer — wie hier gegebene — zielgerichteten Auswahlentscheidung bei gerichtlicher Kontrolle als zumindest nicht schlüssig, so muss die Behörde die Rechtmäßigkeit der Auswahlentscheidung darlegen und gegebenenfalls auch beweisen (OVG Rh.-Pfalz, Urt. v. 21.4.2016, 7 A 11108/14, juris). Bestehen also Anhaltspunkte dafür, dass ein besonders geschütztes Merkmal im Sinne des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG als zumindest mitentscheidender Anknüpfungspunkt herangezogen worden sein könnte, trägt die Behörde letztlich auch die Darlegungs- und Beweislast dafür, dass keine gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verstoßende Auswahlentscheidung getroffen wurde.

Ausgehend davon stellen sich die auf § 22 Abs. 1 BPOiG gestützte Kontrolle und die auf § 23 Abs. 1 BPOiG gestützte Identitätsfeststellung des Klägers als rechtswidrig dar, weil sich die für die Auswahlentscheidung seitens der Beklagten vorgetragene Begründung nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme als nicht schlüssig darstellt. Die genaue Motivlage der den Kläger kontrollierenden Bundespolizeibeamten ließ sich auch im Rahmen der umfangreichen Beweisaufnahme nicht zur Überzeugung der Kammer feststellen.

Die Aussagen der Zeugen ließen sich mit der Einlassung des Klägers nicht in Einklang bringen. Der Kläger gab in seiner informatorischen Anhörung an, er habe sich an diesem Tag zielgerichtet im Bahnhof bewegt. So sei er auf seinem Weg zur Arbeit als Gerichtsdolmetscher sofort vom Bahnsteig hinunter zur Straßenbahn gegangen. Bei seiner Rückkehr zum Bahnhof und auf den besagten Bahnsteig sei er im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang kontrolliert worden. Zuvor seien ihm die Bundespolizisten bewusst nicht aufgefallen. Der Zeuge PHM xxx hingegen gab an, der Kläger habe gegen 9:00 Uhr bei seinem Erblicken erschrocken gewirkt und die Laufrichtung geändert. Gegen 11.15 Uhr sei er in gleicher Weise aufgetreten. Daher habe er, weil er zuvor viele Jahre in der Kriminalitätsbekämpfung tätig gewesen sei und ihm dabei das vom Kläger gezeigte Verhalten aus der Verdächtigenbeobachtung bei Taschendieben bekannt gewesen sei, dessen Verhalten als "komisch" angesehen. Der Zeuge PK xxx bestätigt, dass ihm der Kläger gegen 11.15 Uhr ebenfalls aufgefallen sei. Außerdem habe der Kläger auf der Rolltreppe bei einem Blickkontakt zweimal in eine andere Richtung geschaut.

Die Kammer konnte sich nicht davon überzeugen, dass die Darstellung der Zeugen zutrifft. Insoweit stehen sich entgegengesetzte Aussagen gegenüber, ohne dass einer der Aussagen von vornherein ein erhöhter Beweiswert zukommt. Vielmehr bestehen grundsätzlich keine Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit der Darstellung des Klägers noch für die Aussagen der Polizeibeamten. Bei letzteren fällt allerdings auf, dass der Zeuge xxx angibt, sich bereits um 9.00 Uhr zu seinem Kollegen xxx über das für ihn auffällige Verhalten des Klägers geäußert zu haben, was dieser nicht erwähnt hat. Deshalb kommt es hier entscheidend auf die Glaubwürdigkeit der am Vorfall beteiligten Personen an. Auch bei Beurteilung der Glaubwürdigkeit hat die Kammer keine entscheidenden Anhaltspunkte dafür, dass den Aussagen der Zeugen als Polizeibeamten ein höherer Beweiswert zukommt als der Darstellung des ebenfalls unbescholtenen Klägers. Zwar stimmen die Aussagen der Zeugen weitgehend überein und sind auch jeweils in sich stimmig. Jedoch führt dies nach der Überzeugung der Kammer in diesem Fall nicht dazu, dass deswegen von der höheren Glaubwürdigkeit der Zeugen auszugehen ist. Dabei stellt die Kammer in Rechnung, dass der Zeuge PK xxx in seiner Vernehmung auf Nachfragen eingeräumt hat, dass er seine dienstliche Stellungnahme in Kenntnis der beiden dienstlichen Erklärungen des Zeugen PHM xxx gefertigt hat, so dass auch dies eine Erklärung für die im wesentlichen übereinstimmende Darstellung sein kann. Zudem wurde von den Zeugen offengelegt, dass es im Mai am Sitz der Bundespolizeidirektion in Pirna ein halb- bis dreiviertelstündiges Gespräch beider Zeugen mit dem damaligen Justiziar Herrn xxx gegeben hat. Laut Angaben des Zeugen PK xxx sei der Ablauf einer Verhandlung erörtert worden. Nach erneuter Nachfrage räumte er ein, dass man auch allgemein über den Fall gesprochen habe. Hierzu habe man über die Zeitschiene und die rechtlichen Grundlagen gesprochen. In

Anbetracht der Tatsache, dass der Zeuge xxx für dieses Gespräch im Rahmen einer Dienstreise von Bayreuth nach Pirna angereist ist, erscheint es nicht nachvollziehbar, dass es bei diesem Gespräch lediglich um eine Belehrung zu dem grundsätzlichen Ablauf der anstehenden Verhandlung gegangen sein sollte, sondern es ist nicht auszuschließen, dass bei dieser Gelegenheit auch der konkrete Sachverhalt eine Rolle gespielt hat. Vor diesem Hintergrund ist es für die Kammer nicht auszuschließen, dass sich die Erinnerungen des Einzelnen durch dieses Gespräch im Vergleich zu den tatsächlichen Wahrnehmungen möglicherweise verschoben haben, so dass sich Gegebenheiten, die lediglich von einem Zeugen wahrgenommen worden sind, der andere Zeuge nunmehr zu eigen gemacht hat. Weiterhin besteht allein durch das Stattfinden dieses Termins auch die Besorgnis, dass über Details Absprachen getroffen worden, selbst wenn dies tatsächlich nicht der Fall gewesen sein sollte. Es ist auch nicht erforderlich, den ebenso am Gespräch beteiligten Justiziar der Beklagten zum konkreten Gesprächsablauf und -inhalt zu befragen, da bereits aufgrund der Angaben der Zeugen PK xxx für die Kammer ein solcher Zweifel entstanden ist, der nicht mehr mit letzter Gewissheit ausgeräumt werden könnte. Weitere unabhängige Aufklärungsmittel stehen nicht zur Verfügung.

Daher kann zur Überzeugung des Gerichts nicht davon ausgegangen werden, dass die von den Zeugen durchgeführten Maßnahmen aufgrund von Tatsachen erfolgt sind, die nicht zu beanstanden sind. Für die Kammer ist der Sachverhalt unter den gegebenen Bedingungen nicht weiter aufklärbar, so dass die Beklagte die Beweislast trägt. Deshalb war festzustellen, dass die durchgeführte Personalienfeststellung rechtswidrig war.

Auf die Vereinbarkeit von § 22 Abs. 1a BPOIG mit Europarecht kommt es vorliegend nicht an, da die Beklagte die Maßnahme nicht auf diese Rechtsgrundlage gestützt hat. Dies ist bereits aus der dienstlichen Äußerung der Zeugen ersichtlich.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Berufung war nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 124a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 oder Nr. 4 VwGO nicht vorliegen.

**R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g**

...