

Wiss. Mit. Dr. Frederik Ferreau, Köln*

„Bayerische Grenzerfahrungen“

THEMATIK	Polizeirecht, Staatsorganisationsrecht, Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzverteilung
SCHWIERIGKEITSGRAD	Hoch
BEARBEITUNGSZEIT	3 Stunden
HILFSMITTEL	Gesetzestexte

■ SACHVERHALT

Stellen Sie sich vor, Sie haben beide Staatsexamina mit Bravour bestanden und arbeiten nun in einer auf öffentliches Sicherheitsrecht spezialisierten Anwaltskanzlei in Köln. Am heutigen

* Der Autor ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Medienrecht (Prof. Dr. *Karl-E. Hain*) an der Universität zu Köln. – Der Fall wurde in abgewandelter Form im Sommersemester 2019 an der Universität Köln als Abschlussklausur der Vorlesung „Öffentliche Sicherheit“ – einer Pflichtfachveranstaltung des Schwerpunktbereichs „Öffentliches Recht“ – gestellt. Die von den Bearbeitern durchschnittlich erzielte Punktzahl beträgt 7,06 Punkte.

Tag sucht Sie der Mandant Richard Fändrich (F) auf. Er ist deutscher Staatsbürger, der sich geschäftlich häufig in Österreich aufhält. Auf seinen letzten beiden Geschäftsreisen ist F mit den bayerischen Sicherheitsbehörden „in Kontakt gekommen“. Er fühlt sich von diesen schikaniert und möchte nun von Ihnen prüfen lassen, ob er rechtliche Schritte gegen sie einlegen soll:

Die erste der beiden Geschäftsreisen absolvierte F mit dem Auto. Auf der Rückfahrt von einem Termin in Salzburg geriet er auf der Autobahn A 8 wenige Kilometer nach Überquerung der Grenze in eine Kontrolle der bayerischen Polizei: Die Polizisten hatten die Fahrbahn vollständig abgesperrt und leiteten alle Fahrzeuge im Schrittempo über einen Autobahnparkplatz um. Dort wurden stichprobenartig Fahrzeuge herausgewinkt und die Fahrer angewiesen, in einer Haltebucht anzuhalten, wo die Insassen der Fahrzeuge kontrolliert wurden. So erging es auch dem F: Er musste anhalten und den Polizeibeamten seinen Ausweis aushändigen. Auf seine Frage hin, was denn der Grund für diesen „Feuerzauber“ sei, antworteten die Beamten, es handele sich um eine „Schleierfahndung zur Unterbindung unerlaubten Aufenthalts gemäß Artikel soundso irgendeines bayerischen Polizeigesetzes“, wie sich F noch dunkel erinnern kann.

F – durch zahlreiche Rechtsstreitigkeiten inzwischen rechtlich einigermaßen geschult – meint, es könne doch nicht angehen, dass die Bayern einfach so Vorschriften zur Durchführung von Grenzkontrollen oder zur Strafverfolgung erlassen: Dafür sei doch das Land gar nicht zuständig. Also fehle es der Bayerischen Polizei an einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage für die Durchführung einer Kontrolle zu dem von den Polizisten genannten Zweck.

Aufgabe A: Hat F Recht?

Von dieser Geschäftsreise genervt, beschloss F, das nächste Mal lieber mit dem Zug zu reisen. Diesmal führte ihn ein Termin nach Innsbruck. Auf der Rückfahrt in einem von der Deutschen Bahn AG betriebenen Regionalexpress stiegen an der Grenze bei Mittenwald zwei Beamte der „Bayerischen Grenzpolizei“ zu. Stichprobenartig sprachen sie Fahrgäste an und ließen sich von ihnen die Ausweispapiere aushändigen. Auch F wurde angesprochen und um Aushändigung seines Ausweises gebeten. F zeigte den Beamten seinen Personalausweis und beantwortete ihre Fragen nach seinem Namen, seinem Geburtsdatum, dem Grund seiner Reise („geschäftlich“) und seinem Reiseziel („Köln“) schmallippig, aber wahrheitsgemäß. Zum Schluss baten die Beamten F, seine Reisetasche zu öffnen. Er öffnete die Tasche, woraufhin einer der Beamten seine Hand für einen kurzen Moment hineinsteckte und die darin verstauten Kleidungsstücke abtastete. Als F fragte, was denn der ganze „Feuerzauber“ zu bedeuten habe, antwortete der andere Beamte, man habe Erkenntnisse, wonach Schlepperbanden, welche illegal Migranten über die Grenze bringen, die vermehrten Grenzkontrollen auf den Straßen umgehen wollten. Ein festgenommener Schlepper habe kürzlich ausgesagt, die Banden würden besonders die von Touristen stark frequentierte Zugstrecke Innsbruck-München für ihr „Geschäft“ nutzen, in der Hoffnung, dort würden die illegal einreisenden Migranten weniger auffallen.

F ärgert sich über das Verhalten der Beamten und ist sich sicher, dass sie bei seiner Kontrolle zu weit gegangen sind. Außerdem habe er gehört, dass diese ominöse Bayerische Grenzpolizei von renommierten Juristen für verfassungswidrig gehalten werde. Das leuchte F auch ein: Wofür gebe es schließlich die für den Grenzschutz zuständige Bundespolizei?!

Aufgabe B: Prüfen Sie die Rechtmäßigkeit des Handelns der Beamten der Bayerischen Grenzpolizei.

Bearbeitervermerk: Es ist ein Rechtsgutachten zu erstellen, in dem sämtliche im Sachverhalt aufgeworfenen Rechtsfragen zu behandeln sind. Die Bearbeitung der Aufgabe A fließt mit 30 Prozent und die der Aufgabe B mit 70 Prozent in die Bewertung ein.

Gehen Sie davon aus, dass zwischen dem Freistaat Bayern und dem Bundesministerium des Innern ein Verwaltungsabkommen abgeschlossen und im Bundesanzeiger veröffentlicht worden ist, demgemäß die Bayerische Grenzpolizei an der bayerischen Bundesgrenze die Grenzschutzaufgaben der Bundespolizei wahrnimmt.

Legen Sie ferner Ihrer Bearbeitung die nachfolgend auszugsweise abgedruckten Vorschriften des Bayerischen Polizeiorganisationsgesetzes (BayPOG) sowie des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes (BayPAG) zugrunde:

Art. 5 BayPOG – Grenzpolizei; Verordnungsermächtigung

(1) Die Bayerische Grenzpolizei ist Teil der Landespolizei. Sie wird insbesondere für grenzpolizeiliche Aufgaben und die Aufgaben des grenzpolizeilichen Fahndungsdienstes im Sinn des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 des Polizeiaufgabengesetzes eingesetzt ...

(2) Die grenzpolizeilichen Aufgaben umfassen:

1. die polizeiliche Überwachung der Grenzen;
2. die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs einschließlich
 - a) der Überprüfung der Grenzübertrittspapiere und der Berechtigung zum Grenzübertritt sowie der beim Grenzübertritt mitgeführten Gegenstände und Transportmittel ...

Art. 13 BayPAG – Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungsscheinen

(1) Die Polizei kann die Identität einer Person feststellen

1. zur Abwehr
 - a) einer Gefahr ...
5. im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km sowie auf Durchgangsstraßen (Bundesautobahnen, Europastraßen und andere Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr) und in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs zur Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts und zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität ...

(2) Die Polizei kann zur Feststellung der Identität die erforderlichen Maßnahmen treffen. Sie kann den Betroffenen insbesondere anhalten, ihn nach seinen Personalien befragen und verlangen, daß er mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung aushändigt und Kleidungsstücke sowie Gegenstände, die eine Identitätsfeststellung verhindern oder erschweren, abnimmt. Der Betroffene kann festgehalten werden, wenn die Identität auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann. Unter den Voraussetzungen von Satz 3 können der Betroffene sowie die von ihm mitgeführten Sachen durchsucht werden.

Art. 22 BayPAG – Durchsuchung von Sachen

(1) Die Polizei kann außer in den Fällen des Art. 13 Abs. 2 Satz 4 eine Sache durchsuchen, wenn ...

4. sie sich an einem der in Art. 13 Abs. 1 Nrn. 2 oder 5 genannten Ort befindet oder
5. sie sich in einem Objekt im Sinn des Art. 13 Abs. 1 Nr. 3 oder in dessen unmittelbarer Nähe befindet und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß Straftaten in oder an Objekten dieser Art begangen werden sollen ...

Art. 29 BayPAG – Befugnisse für Aufgaben der Grenzkontrolle und Sicherung von Anlagen

(3) Nimmt die Polizei grenzpolizeiliche Aufgaben wahr, hat sie auch diejenigen Befugnisse, die hierzu durch Bundesrecht speziell einer mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörde eingeräumt werden.