

Verwaltungsgericht Potsdam

Urteil vom 24.07.2015

T e n o r

Soweit die Klägerin die Klage zurückgenommen hat, wird das Verfahren eingestellt.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte zuvor Sicherheit in Höhe von 110 % des zu vollstreckenden Betrags leistet.

T a t b e s t a n d

Seit 2010 erließ das beklagte Bundespolizeipräsidium gegenüber der Klägerin, einem Luftfahrtunternehmen, jährlich Anordnungen zur Übermittlung von Fluggastdaten nach § 31 a Bundespolizeigesetz (BPolG).

Mit Anordnung vom 1. März 2012 forderte das Bundespolizeipräsidium die Klägerin auf, ab 1. April 2012 bis 31. März 2013 auf den unter Nr. 1 des Bescheids genannten Flugstrecken nach Deutschland alle Fluggastdaten im Sinne des § 31 a Abs. 3 BPolG unverzüglich nach Abschluss der Annahme der Fluggäste, jedoch bis eine Stunde vor der tatsächlichen Landung, an das Bundespolizeipräsidium zu übermitteln. Für den betreffenden Flug sind die Flugdaten und die Daten aller Fluggäste in folgendem Umfang zu übermitteln: „...1.7. Die Nummer und der ausstellende Staat des erforderlichen Aufenthaltstitels oder Flughafentransitvisums,...“. In der Fußnote 1 heisst es, dass hiervon auch die Passagiere betroffen sind, welche von einem anderen Flughafen über die o.g. Flughäfen nach Deutschland befördert werden (sog. Mehrsektorenflüge).

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Bundespolizei hoheitliche Maßnahmen in Vorbereitung der grenzpolizeilichen Einreisekontrollen bereits vor der Ankunft der Fluggäste durchführen könne und hierdurch die Qualität der grenzpolizeilichen Einreisekontrolle gesteigert werde. Die elektronische Übermittlung der Passagierdaten werde zum Zwecke der Erfüllung der gesetzlich zugewiesenen Aufgaben, nämlich zur polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs einschließlich der Abwehr von Gefahren (§ 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BPolG) und der Verfolgung von Straftaten (§ 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 BPolG) benötigt. Eine gezielte Planung und Vorbereitung weiterer Maßnahmen im Rahmen der grenzpolizeilichen Einreisekontrolle und eine Beschleunigung der Abfertigung sollten erreicht werden. Durch eine polizeiliche Lage- und Gefährdungsbewertung sei die Erforderlichkeit der Maßnahme in dem Anordnungszeitraum für die jeweilige Flugstrecke festgestellt worden. Den Flughäfen komme aufgrund ihrer Stellung als internationale Verkehrsknotenpunkte mit regelmäßig hohen Fluggastzahlen auch vor dem Hintergrund der Terrorismusbekämpfung

eine besondere Bedeutung zu. Die einzelnen Verbindungen bedürften nach aktuellen Erkenntnissen alle einer besonders intensiven grenzpolizeilichen Kontrolle. Auf den genannten Flugstrecken seien im Jahr 2011 insgesamt 2168 unvorschriftsmäßig ausgewiesene Personen befördert worden. An einigen Standorten seien aufgrund der Beratung der Dokumenten- und Visumberater der Bundespolizei mehr als 2000 Personen von der Beförderung ausgeschlossen worden. Der Migrationsdruck von diesen Flughäfen nach Deutschland sei hoch.

Hiergegen erhob die Klägerin Widerspruch und machte geltend, bisher sei sie mit der Bundespolizei einig darüber gewesen, dass eine Übermittlung von Visadaten nach § 31 a Abs. 3 Nr. 6 BPolG nicht erfolge. Die nunmehrige Anordnung, Visadaten zu übermitteln, sei unverhältnismäßig. Die Visa würden von der Einreisebehörde ausgestellt und stünden anderen Behörden und damit der Bundespolizei in den eigenen Systemen zur Verfügung. Die Bundespolizei könne die Visadaten selbst abrufen, da ihr die Passdaten der Passagiere von den Fluggesellschaften übermittelt würden. Kein anderer Staat verlange von ihr die Übermittlung von Visadaten. Diese sei mit einem sehr hohen Aufwand und mit Kosten, insbesondere für die IT-Systeme und den Betrieb verbunden. Da die Visadaten nicht elektronisch einlesbar seien, müssten die Daten manuell erhoben werden. Dies erfordere einen zusätzlichen Personalaufwand. Auch die allgemein anerkannten Industriestandards sähen eine Übermittlung von Daten, die bereits bei einer Behörde vorhanden seien, nicht vor. Es bestehe die Vermutung, dass durch die Inanspruchnahme der Fluggesellschaft eine interne Versorgungslücke zwischen den Behörden geschlossen werden solle.

Mit Bescheid vom 2. Juli 2012, zugestellt am 9. Juli 2012, wies das Bundespolizeipräsidium den Widerspruch zurück und führte aus, dass die Regelung des § 31 a BPolG die Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29.4.2004 umsetze, nach der die Beförderungsunternehmen zur Übermittlung von Daten verpflichtet würden, wenn Passagiere über eine EU-Außengrenze befördert würden. Sie konkretisiere die bereits in Art. 26 des Gesetzes zu dem Schengener Übereinkommen festgelegten und durch die Richtlinie 2001/51/EG des Rates ergänzten Verpflichtungen. Die Übermittlung der Visadaten sei erforderlich, weil sich Reisende auch mit Visa anderer Mitgliedstaaten bei der Einreise ausweisen könnten und diese Daten der Bundespolizei nicht vorlägen. Die Visadaten würden benötigt, um die Informationen mit Fahndungsdatenbanken abzugleichen und so gestohlene Dokumente oder nachträglich durch die Auslandsvertretung annullierte Dokumente schon vor der Einreise festzustellen. Es treffe nicht zu, dass die Visadaten nicht elektronisch einlesbar seien und eine Erhebung manuell erfolgen müsse. Die Schengenvisa enthielten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1638/95 des Rates vom 29. Mai 1995 über eine einheitliche Visagegestaltung wie die meisten Reisepässe eine maschinenlesbare Zone (MRZ). Die MRZ auf Visaetiketten entspreche den gleichen internationalen Standards (nach ICAO) wie bei Pässen und enthalte unter anderem die Nummer und den ausstellenden Staat des erforderlichen Aufenthaltstitels oder Flughafentransitvisums. Insofern sei ein elektronisches Auslesen der Daten möglich. Abweichend von der bisherigen Praxis, die Daten nur optional zu fordern, mache nunmehr der weitere Ausbau der Passagierdatendatei mit einer Schnittstelle zum Visainformationssystem die Übermittlung der Visadaten erforderlich. Da dies nur mit hohem Aufwand möglich sei, würden bis auf weiteres Verstöße bei der Visadatenübermittlung geahndet.

Die Klägerin hat am 8. August 2012 Klage erhoben.

Sie trägt vor, bislang habe zwischen den Beteiligten ein sog. „Gentlemen’s Agreement“ dahingehend bestanden, das die Übermittlung der Visadaten nicht erforderlich sei. Schon aus dem Wortlaut der Ermächtigungsgrundlage in § 31 a BPolG ergebe sich, dass es keine undifferenzierte, flächendeckende Datenübermittlung geben solle. Nur die für die Zwecke der behördlichen Aufgabenerfüllung und insbesondere der effektiven Einreisekontrolle erforderlichen Daten dürften angefordert werden. Es fehle an einer ordnungsgemäßen Begründung für die angeordnete Maßnahme nach § 39 VwVfG. Durch die Übermittlung der zahlreichen Daten eines Reisedokuments läge dem beklagten Bundespolizeipräsidium ein ausreichender Schlüssel zur Identifizierung der Passagiere in der Visadatenbank vor, so dass weitere Daten nicht erforderlich seien. Die angeordnete Maßnahme sei unverhältnismäßig, ihr privates Interesse überwiege das der Allgemeinheit an einer effektiven Einreisekontrolle. Die bei ihr einzuführende Datenerfassung und Datenübermittlung sowie die dafür erforderlichen Systemanpassungen wären mit Kosten in Höhe eines sechsstelligen Betrags verbunden. Der Einsatz zusätzlichen Personals sei erforderlich, weil die Visadaten in den Fällen der beeinträchtigten Maschinenlesbarkeit und der Non-Schengen-Visa manuell erfasst werden müssten. Schätzungsweise 2 Millionen Passagiere wären von einer derartigen Datenerhebung erfasst. Die Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage werde im Hinblick auf das genannte Missverhältnis von Aufwand und Kosten auf der einen und Nutzen auf der anderen Seite bezweifelt. § 31 a BPolG stehe auch nicht im Einklang mit der international anerkannten und verbindlichen International Civil Aviation Convention der International Civil Aviation Organisation (ICAO). Deutschland sei das einzige Land, in dem eine solche Datenerhebung erfolge.

Soweit der angefochtene Bescheid die Übermittlung von Daten von Passagieren bei sog. Mehrsektorenflügen anordnet, hat die Klägerin am 24. Juli 2014 die Klage zurückgenommen.

Nach Ablauf der zeitlichen Geltungsdauer der angefochtenen Anordnung beantragt die Klägerin unter Hinweis auf die bestehende Wiederholungsgefahr sinngemäß

festzustellen, dass die Anordnung zur Übermittlung der Nummer und des ausstellenden Staats des erforderlichen Aufenthaltstitels oder Flughafentransitvisums in Nr. 1.7 des Bescheids des Bundespolizeipräsidiums vom 1. März 2012 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 2. Juli 2012 rechtswidrig gewesen ist.

Die Beklagte beantragt sinngemäß, die Klage abzuweisen, und bezieht sich zur Begründung auf die angefochtenen Bescheide und ihr Vorbringen im Verfahren VG 3 L 437/12. Sie trägt ergänzend vor, ein Widerspruch zu Ziffer 3.47.5 des ICAO Annex 9 sei nicht ersichtlich. Die Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (VIS-Verordnung) sei eine europäische Vorschrift, die einheitlich Anwendung finde. Diese Verordnung sei in Übereinstimmung mit den anerkannten ICAO Empfehlungen und Richtlinien erstellt worden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte im vorliegenden Verfahren und im Verfahren VG 3 L 437/12 und den Verwaltungsvorgang der Beklagten Bezug genommen.

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

Das Gericht hat durch die Einzelrichterin ohne mündliche Verhandlung entschieden, da die Beteiligten hierzu ihr Einverständnis erklärt haben (§ 101 Abs. 2 VwGO)

Soweit die Klägerin die Klage zurückgenommen hat, ist das Verfahren in entsprechender Anwendung des § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen.

Im Übrigen ist die zulässige Klage unbegründet.

Der Übergang von der ursprünglich erhobenen Anfechtungsklage in eine Fortsetzungsfeststellungsklage ist als Klageänderung nach § 91 VwGO zulässig. Die Änderung der Klage ist nach Ablauf der zeitlichen Befristung der streitigen Anordnung am 31. März 2013, 24:00 Uhr, aus Gründen der Prozessökonomie sachdienlich im Sinne des § 91 Abs. 1 VwGO.

Die geänderte Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO zulässig. Danach spricht das Gericht auf Antrag durch Urteil aus, dass der - erledigte - Verwaltungsakt rechtswidrig gewesen ist, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung hat.

Infolge Zeitablaufs hat sich die streitige Anordnung des Bundespolizeipräsidiums vom 9. Februar 2012 nach § 43 Abs. 2 VwVfG erledigt. Die Klägerin hat ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Anordnung in dem von ihr beehrten Umfang. Das berechtigte Interesse ist unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsfahr zu bejahen. Es besteht die konkrete Gefahr der Wiederholung entsprechender Anordnungen zur Datenübermittlung. Das Bundespolizeipräsidium hat auch für den nachfolgenden Zeitraum eine Anordnung zur Datenübermittlung mit Bescheid vom 26. Februar 2013 erlassen.

Die Klage ist aber unbegründet.

Die Anordnung des Bundespolizeipräsidiums vom 1. März 2012, für die unter Nr. 1 aufgeführten Flüge, die Nummer und den ausstellenden Staat des erforderlichen Aufenthaltstitels oder Flughafentransitvisums zu übermitteln, ist nicht rechtswidrig gewesen, vgl. § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO.

Rechtsgrundlage für die streitige Anordnung ist § 31a BPolG. Danach haben Luftfahrtunternehmen, die Fluggäste über die Schengen-Außengrenzen in das Bundesgebiet befördern, zum Zwecke der Erfüllung der Aufgaben nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 BPolG auf Anordnung der in der Rechtsverordnung nach § 58 Abs. 1 bestimmten Bundespolizeibehörde die in Absatz 3 genannten Daten in den von den Fluggästen mitgeführten Dokumenten zu erheben (Abs. 1 Satz 1) und die erhobenen Daten unverzüglich an die genannte Behörde zu übermitteln, sobald die Annahme der Fluggäste für den betreffenden Flug geschlossen ist (Abs. 1 Satz 2). Für den betreffenden Flug sind nach § 31a Abs. 3 BPolG die Gesamtzahl der beförderten Fluggäste sowie die weiteren, in der streitigen Anordnung unter Ziff. 1 1.-11. aufgeführten Daten zu erheben und zu übermitteln, hierzu gehören die Nummer und der ausstellende Staat des erforderlichen Aufenthaltstitels oder Flughafentransitvisums (§ 31 a Abs. 3 Nr. 6 BPolG).

Die streitige Anordnung ist formell rechtmäßig gewesen, insbesondere hinreichend begründet, vgl. § 39 VwVfG. Es kann dahinstehen, ob bereits der Ausgangsbescheid den Anforderungen dieser Vorschrift entspricht, wonach ein schriftlicher Verwaltungsakt mit einer Begründung zu versehen ist, in der die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen sind, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben (§ 39 Abs. 1 Satz 2 VwVfG). Im Widerspruchsbescheid hat das Bundespolizeipräsidium ergänzend zum Ausgangsbescheid ausgeführt, aus welchen Gründen die Übermittlung der Visadaten erforderlich ist, und einen etwaigen Begründungsmangel des Ausgangsbescheids geheilt, vgl. § 45 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG.

Die oben genannten Voraussetzungen der Eingriffsermächtigung nach § 31 a Abs. 1 BPolG sind für die Anordnung vom 1. März 2012 im streitigen Umfang erfüllt.

Auf den im Bescheid aufgeführten Flugstrecken werden Fluggäste über die Schengen-Außengrenzen in das Bundesgebiet befördert. Die streitige Anordnung wurde von dem zuständigen Bundespolizeipräsidium zum einen zum Zwecke der Erfüllung der Aufgaben nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BPolG erlassen. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 BPolG umfasst der Grenzschutz die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs einschließlich a) der Überprüfung der Grenzübertrittspapiere und der Berechtigung zum Grenzübertritt, b) der Grenzfahndung und c) der Abwehr von Gefahren. Das beklagte Bundespolizeipräsidium hat nachvollziehbar dargelegt, dass die den Grenzschutz gewährleistende Bundespolizei (vgl. § 2 Abs. 1 BPolG) diese Zielsetzung effektiv nur dann erfüllen, wenn ihr vor der Einreise alle Fluggastdaten elektronisch übermittelt werden. Den in der Anordnung genannten Flughäfen komme aufgrund ihrer Stellung als internationale Verkehrsknotenpunkte mit regelmäßig hohen Fluggastzahlen auch vor dem Hintergrund der Terrorismusbekämpfung eine besondere Bedeutung zu. Die einzelnen Verbindungen bedürften nach aktuellen Erkenntnissen, wonach der Migrationsdruck anhaltend hoch sei und es zu fortgesetzten unerlaubten Beförderungen auf dem Luftweg komme, einer besonders intensiven grenzpolizeilichen Kontrolle. Im Jahr 2011 seien insgesamt 2168 unvorschriftsmäßig ausgewiesene Personen befördert worden. Aufgrund der Beratung der Dokumenten- und Visumberater der Bundespolizei seien an einigen Standorten mehr als 2000 Personen von der Beförderung nach Deutschland ausgeschlossen worden. Prognostisch sei nicht von einer wesentlichen Verringerung dieser

Zahlen für 2012 auszugehen. An dieser Einschätzung zu zweifeln, hat das Gericht, auch unter Berücksichtigung des Vortrags der Klägerin, keine Veranlassung.

Aus dem Vorbringen des beklagten Bundespolizeipräsidiums ergibt sich zugleich, dass die streitige Anordnung der Erfüllung der Aufgaben nach § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 BPolG diene. Danach nimmt die Bundespolizei die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung (§§ 161, 163 der Strafprozessordnung) wahr, soweit der Verdacht eines Vergehens (§ 12 Abs. 2 des Strafgesetzbuches) besteht, das 1. gegen die Sicherheit der Grenze oder die Durchführung seiner Aufgaben nach § 2 gerichtet ist, 2. nach den Vorschriften des Passgesetzes, des Aufenthaltsgesetzes oder des Asylverfahrensgesetzes zu verfolgen ist, soweit es durch den Grenzübertritt oder in unmittelbarem Zusammenhang mit diesem begangen wurde, 3. einen Grenzübertritt mittels Täuschung, Drohung, Gewalt oder auf sonst rechtswidrige Weise ermöglichen soll, soweit es bei der Kontrolle des Grenzüberschreitenden Verkehrs festgestellt wird. Die Voraussetzungen der Eingriffsermächtigung sind für die in der streitigen Anordnung genannten Flugstrecken erfüllt. Nach den Darlegungen im Widerspruchsbescheid gab es für die Anordnung, wie oben dargelegt, aktuelle Erkenntnisse im Zusammenhang mit einem anhaltend hohen Migrationsdruck und fortgesetzter unerlaubter Beförderungen auf dem Luftweg, die einen Verdacht wegen des Vergehens der unerlaubten Einreise nach den Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes (vgl. § 14 Abs. 1 Nr. 1 und 2 i. V. m. § 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG) rechtfertigten.

Nach § 31 a Abs. 1 BPolG haben Luftfahrtunternehmen bei Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen die in § 31 a Abs. 3 BPolG genannten Daten zu erheben und an die Bundespolizeibehörde zu übermitteln, dazu gehören die Nummer und der ausstellende Staat des erforderlichen Aufenthaltstitels oder Flughafen-transitvisums.

Die Vorschrift räumt der Behörde kein Ermessen ein, für das Luftfahrtunternehmen besteht vielmehr bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen die Pflicht zur Datenübermittlung.

Die auf der Grundlage des § 31 a Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 BPolG geforderte Datenübermittlung steht im Einklang mit höherem Recht.

Die Regelung zur Übermittlung von Fluggastdaten in § 31 a BPolG dient der Umsetzung der Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 19.4.2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln (- Richtlinie 2004/82/EG -, Amtsbl. Nr. L 261 vom 6.8.2004, S. 24). Zweck dieser Richtlinie ist es, die Grenzkontrollen zu verbessern und die illegale Einwanderung zu bekämpfen, indem die Beförderungsunternehmen Angaben über die beförderten Personen vorab an die zuständigen nationalen Behörden übermitteln (Art. 1 der Richtlinie 2004/82/EG). Hierfür sollen die Luftfahrtunternehmen, die Fluggäste in das Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten verbringen, zur Übermittlung personenbezogener Daten ihrer Fluggäste bei Abschluss des Check-in verpflichtet werden (vgl. Erwägungsgrund (1) und Art. 3 bis 6 der Richtlinie 2004/82/EG). Auf diese Weise können die Grenzkontrollen intensiver

gestaltet werden und den für die Kontrollen zuständigen Behörden steht ausreichend Zeit zu Verfügung, um alle Reisenden bei der Grenzkontrolle eingehender und genauer zu überprüfen, da ihnen die Angaben über die beförderten Personen bereits übermittelt wurden (vgl. Erwägungsgrund (11) der genannten Richtlinie).

Durch die Einführung des § 31a BPolG durch Gesetz vom 22.12.2007 ist die Richtlinie 2004/82/EG in innerstaatliches Recht umgesetzt hat. Hierdurch soll mehr Zeit für die grenzpolizeiliche Überprüfung von Flugpassagieren zur Verfügung stehen und eine gründlichere Kontrolle erfolgen können als wichtiges Instrument zur Verbesserung der Einreisekontrolle, was einen Mehrwert für die Terrorismusbekämpfung ergebe, und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung (BT-Drucksache 16/6292 vom 4.9.2007 zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung, S. 1 Buchst. A und Begründung A. 1., S. 6). Zu Unrecht wendet die Klägerin ein, dass die Übermittlung von Visadaten mit § 31a BPolG nicht in Einklang stehe, wonach ein konkreter Anlass vorliegen müsse und es keine Verpflichtung zu einer flächendeckenden Datenübermittlung gebe. Die Pflicht zur Datenübermittlung besteht nach der angegriffenen Anordnung nicht generell, sondern nur für bestimmte Flugstrecken, auf denen die Fluggäste - gegebenenfalls nach einer Zwischenlandung aus einem anderen Land als den im Bescheid aufgeführten Ländern - nach Deutschland befördert werden. Insoweit dient die Anordnung, wie vom Gesetzgeber beabsichtigt, der Konzentration auf bestimmte Flüge, damit Flugstrecken, die - wie hier - nach den behördlichen Erkenntnissen häufiger als andere für illegale Einreisen genutzt werden, gezielter überprüft werden können (vgl. BT- Drucksache 16/6292 Buchst. B zur Artikel 1, Nr. 1).

Die Datenübermittlung verstößt nicht gegen den für alles staatliche Handeln geltenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 19 Abs. 1 GG).

Soweit die Klägerin im Widerspruchsverfahren geltend gemacht hat, dass die Bundespolizei bereits über die Visadaten im eigenen System verfüge, hat das Bundespolizeipräsidium nachvollziehbar ausgeführt, dass dies für Reisende, die mit einem Visum eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union nach Deutschland einreisen, nicht gelten. Die Visadaten würden benötigt, um die Informationen mit Fahndungsdatenbanken abzugleichen und so gestohlene Dokumente oder nachträglich durch die Auslandsvertretung annullierte Dokumente schon vor der Einreise festzustellen. Diesem Vorbringen ist die Klägerin nicht entgegengetreten. Soweit sie geltend macht, die Übermittlung von Visadaten sei mit sehr hohem Aufwand und Kosten in Höhe eines sechsstelligen Betrags verbunden, insbesondere für die IT-Systeme und den Betrieb verbunden, ist ihr Vorbringen unsubstanziert und kann eine Verletzung von Grundrechten nicht begründen. Der hier in Betracht kommende Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 Abs. 1 GG) der Klägerin ist im Hinblick auf die geringen finanziellen Belastungen, die mit der geforderten Datenübermittlung verbunden sind, auszuschließen. Der Gesetzgeber ging bei Einführung des § 31a BPolG davon aus, dass sich die Kosten für die Wirtschaft nur geringfügig erhöhen. Für die erforderliche Datenübermittlung könnten die Luftfahrtunternehmen auf die vorhandenen Daten in ihren Buchungssystemen zurückgreifen, die sie bereits nach dem von der International Civil Aviation Organisation (ICAO) festgelegten United Nations Electronic Data

Interchange for Administration, Commerce and Transport (UNEDIFACT)-Standard ohnehin erfassen. Einer manuellen Eingabe bedürfte es grundsätzlich nur für die nicht in der maschinenlesbaren Zone des Grenzübertrittsdokumentes vorhandenen Daten. Der damit verbundene Mehraufwand dürfte jedoch erheblich unter einer Minute pro Passagier anzusetzen sein und dies auch nur in den Fällen, in denen eine Datenübermittlung überhaupt angefordert wird (vgl. BT-Drucks. 16/6292 S. 2). Von dieser Annahme abzuweichen, besteht auch unter Berücksichtigung des klägerischen Vortrags kein Anlass. Das Bundespolizeipräsidium hat für das Gericht überzeugend ausgeführt, dass die Visadaten nicht generell manuell eingelesen werden müssten, vielmehr - soweit es um Reisen aus Mitgliedstaaten der EU geht - elektronisch einlesbar seien. Die maschinenlesbare Zone auf Visaetiketten enthalte u.a. die Nummer und den ausstellenden Staat des erforderlichen Aufenthaltstitels oder Flughafentransitvisums. Dass in Fällen der beeinträchtigten Maschinenlesbarkeit und der Non-Schengen-Visa schätzungsweise 2 Millionen Passagiere von einer manuellen Datenerhebung erfasst wären, wie die Klägerin geltend gemacht hat, ist ohne nähere Erläuterung nicht nachvollziehbar. Auch der von der Klägerin behauptete Widerspruch zur International Civil Aviation Convention ist nicht ersichtlich, weil das beklagte Bundespolizeipräsidium von der Anforderung der Visadaten bislang nur mangels Erforderlichkeit abgesehen hat. Der Datenaustausch über Visa zwischen den Mitgliedstaaten ist in der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 vorgesehen. Soweit das Bundespolizeipräsidium bislang von einer Anforderung der Visadaten abgesehen bzw. nur optional gefordert hat, begründet dies kein schutzwürdiges Vertrauen der Klägerin in die Beibehaltung der bisherigen Verwaltungspraxis, weil das Bundespolizeipräsidium in der Vergangenheit darauf hingewiesen hat, dass die Daten zu einem späteren Zeitpunkt obligatorisch angefordert werden könnten, und der weitere Ausbau der Passagierdatendatei mit einer Schnittstelle zum Visainformationssystem eine Übermittlung der Visadaten erforderlich machte.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

## B e s c h l u s s

Der Streitwert wird bis zur teilweisen Klagerücknahme auf 10.000 Euro, für die Zeit danach auf 5.000 Euro festgesetzt, vgl. § 52 Abs. 2 GKG.