

## Pressemitteilung

### Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 28. März 2003

in zwei Verfahren (Popularklage und Meinungsverschiedenheiten-Verfahren)

über die Frage, ob Art. 13 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 des Polizeiaufgabengesetzes (PAG), die eine ereignis- und verdachtsunabhängige Personenkontrolle (so genannte **Schleierfahndung**) ermöglichen, verfassungswidrig sind.

I.

Den Verfahren liegt folgender **Sachverhalt** zugrunde:

Nach der **angegriffenen Regelung** des **Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG** kann die Polizei 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 die Identität einer Person feststellen. Nach **Art. 13 Abs. 2 PAG** kann sie 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. Der

Betroffene kann festgehalten werden, wenn die Identität auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann. Unter den letztgenannten Voraussetzungen können der Betroffene sowie die von ihm mitgeführten Sachen durchsucht werden.

Die **Antragstellerinnen** sind der Auffassung, die Möglichkeit zu einer ereignis- und verdachtsunabhängigen Identitätsfeststellung außerhalb des 30 km tiefen Grenzgebiets sowie die Möglichkeit zu weiteren, über die bloße Identitätsfeststellung hinausgehenden polizeilichen Maßnahmen, nämlich Festhalten und/oder Durchsuchung mitgeführter Sachen, greife in das durch Art. 100, 101 BV gewährleistete Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie in Art. 102 Abs. 1 BV (Freiheit der Person) ein. Außerdem verstoße die Regelung gegen den Grundsatz der Normenklarheit, weil nicht ausreichend definiert sei, was man unter Durchgangsstraße und öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs zu verstehen

habe. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei verletzt, weil die Identitätsfeststellung nicht geeignet sei, Gefahren für die in der angegriffenen Vorschrift erwähnten Schutzgüter abzuwehren. Der grundsätzliche Freiheitsanspruch des Bürgers verlange, dass der Einzelne vor unnötigen Eingriffen der öffentlichen Gewalt verschont bleibe.

Die **Landtagsfraktion der CSU** (die Gegnerin im Meinungsverschiedenheiten-Verfahren), der **Bayerische Landtag** und die **Bayerische Staatsregierung** sind den Anträgen entgegengetreten. Die Identitätsfeststellung berühre zwar das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie das Grundrecht auf Freiheit der Person. Diese Grundrechtseingriffe seien aber gerechtfertigt. Die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten sei Teil der Gefahrenabwehr. Der Tatbestand der angegriffenen Vorschriften sei hinreichend bestimmt. Sie verletzen nicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil sie erforderlich, geeignet und zumutbar seien. Bei den verdachtsunabhängigen Identitätsfeststellungen handle es sich um einen Eingriff von nur geringer Intensität.

## II.

**Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat am 28. März 2003 entschieden, dass die Regelungen im Polizeiaufgabengesetz, die es der Polizei ermöglichen, eine Person unabhängig von einem Verdacht oder einem konkreten Anlass anzuhalten, sie nach ihren Personalien zu befragen und mitgeführte Ausweispapiere zu überprüfen (sog. Schleierfahndung), mit der Bayerischen Verfassung vereinbar sind.**

### **Zusammenfassung der Entscheidung:**

Das Polizeiaufgabengesetz gewährleistet, dass die Polizei in unterschiedlicher Intensität ereignis- und verdachtsunabhängige Identitätskontrollen nur vornehmen kann, wenn Lageerkenntnisse oder polizeiliche Erfahrungen ergeben, dass die Kontrolle zur Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts oder der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität dient. Ein Festhalten des Betroffenen (Sistierung) ist auf der Grundlage der Befugnis zur Schleierfahndung zudem nur in besonders gelagerten Einzelfällen möglich.

Die der Polizei gewährten Befugnisse bleiben innerhalb des grundgesetzlichen Kompetenzrahmens und verstoßen deshalb nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip. Die Regelungen zur Identitätsfeststellung genügen dem Gebot der Bestimmtheit von Rechtsnormen. Der Gesetzgeber kann dabei auch unbestimmte Rechtsbegriffe verwenden, deren nähere Konkretisierung der Rechtsprechung überlassen bleibt. Die Regelungen wahren den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie dienen einem legitimen Zweck und können auch außerhalb des Grenzgebiets zur Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts und Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität beitragen. Die Befugnis zur Identitätsfeststellung ist zudem

geeignet und erforderlich, um den ihr zugedachten präventiven Schutz zu erfüllen.

Das bloße Anhalten eines Betroffenen, dessen Befragung nach der Identität und das Verlangen, ein mitgeführtes Ausweispapier zur Prüfung auszuhändigen, stellt nur eine geringfügige Grundrechtsbeeinträchtigung dar und überwiegt nicht das allgemeine Interesse an einem präventiven Gefahrenschutz.

Die Befugnis, den Betroffenen zur Identitätsfeststellung auch festzuhalten, ist bei entsprechender Auslegung der Befugnisnorm ebenfalls verfassungsgemäß. Die Befugnis zur Sistierung ermöglicht der Polizei einen gewichtigeren Grundrechtseingriff. Sie ist nur zulässig, wenn mildere Mittel erfolglos geblieben sind. Die Bestimmungen der Strafprozessordnung und des Ordnungswidrigkeitengesetzes, die – anders als die Identitätskontrolle nach dem Polizeiaufgabengesetz – einen Anfangsverdacht voraussetzen, gehen zudem den Befugnissen nach dem Polizeiaufgabengesetz vor. Eine Sistierung ist damit auf der Grundlage des Polizeiaufgabengesetzes nur in einem eng umrissenen Anwendungsbereich zulässig, so etwa wenn eine Verständigung mit den Betroffenen aus sprachlichen oder sonstigen Gründen nicht ausreichend möglich ist.

## **Zu der Entscheidung im Einzelnen:**

### A.

Die Bestimmungen, die der Polizei die Befugnis geben, den Betroffenen anzuhalten, ihn nach seinen Personalien zu befragen und zu verlangen, dass er mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung aushändigt (Art. 13 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 Satz 2 PAG) stehen im Einklang mit der Bayerischen Verfassung. Das gilt auch, soweit die betreffenden Maßnahmen auf Durchgangsstraßen außerhalb des Grenzgebiets sowie in Zügen und Bahnen jenseits des ersten, außerhalb des Grenzgebiets gelegenen Halts nach der Grenze ausgeübt werden können.

1. Die genannten Befugnisse berühren den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.
2. Das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit) und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sind nur innerhalb der Schranken der Gesetze gewährleistet. Der Gesetzgeber ist bei der Bestimmung der Schranken der berührten Grundrechte nicht frei. Er hat die Rechtsstaatlichkeit zu wahren und darf deshalb nicht ohne Rücksicht auf seine Kompetenzen tätig werden; unbestimmte Rechtsbegriffe müssen sich mit hinreichender Bestimmtheit auslegen und anwenden lassen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist zu beachten.

a) Die angegriffenen Befugnisnormen bleiben innerhalb des grundgesetzlichen Kompetenzrahmens und verstoßen deshalb nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip. Sie regeln nicht die strafverfolgende, repressive Tätigkeit der Polizei, sondern ihre präventive Tätigkeit (Gefahrenabwehr), insbesondere die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten. Die Befugnis zur Identitätsfeststellung dient der Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze und des unerlaubten Aufenthalts sowie der (präventiven) Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Dass die ereignis- und verdachtsunabhängig ausgestaltete Befugnis in ihrer praktischen Anwendung auch Ergebnisse bringt, die dem repressiv-polizeilichen Sektor zuzurechnen sind, ändert nichts an der präventiv-polizeilichen Zweckbestimmung der Norm.

b) Die Befugnisnorm zur Identitätsfeststellung (Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG) bedient sich mehrerer unbestimmter Rechtsbegriffe: Sie begrenzt den Kontrollraum unter anderem auf „andere Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr“ und auf „öffentliche Einrichtungen des internationalen Verkehrs“. Sie benennt als Zielrichtung der Identitätsfeststellung auch die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Das aus dem Rechtsstaatsprinzip und den durch die Regelung betroffenen Grundrechten abzuleitende Gebot der genügenden Bestimmtheit von Rechtsnormen verpflichtet den Gesetzgeber, Vorschriften so zu fassen, dass sie den Anforderungen der Normenklarheit genügen; dabei darf er auch unbestimmte Rechtsbegriffe verwenden. Deren nähere Konkretisierung kann der Rechtsprechung überlassen bleiben.

Die verwendeten Begriffe erschließen sich jedenfalls in ihren grundsätzlichen Umrissen den betroffenen Bürgern.

Der Begriff „andere Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr“ ist mit den üblichen Auslegungsmethoden bestimmbar. Die Gerichte sind daher in der Lage, die Anwendung der angegriffenen Vorschrift durch die Polizei zu kontrollieren. Unter Berücksichtigung des Regelungszwecks – der Verhütung und Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts und der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität – ist eine gewisse Flexibilität des Straßenkontrollraums auch sachlich gerechtfertigt; sie macht die Polizei unabhängig von den Zufälligkeiten des Verlaufs der Verkehrsströme.

Das Tatbestandsmerkmal der „öffentlichen Einrichtung des internationalen Verkehrs“ genügt den Anforderungen an die Bestimmtheit. Diese Formulierung erfüllt die ihr zukommende Funktion, den Kontrollraum einzuschränken. Mit Hilfe der herkömmlichen Auslegungsmethoden lässt sich festlegen, wie der Zusammenhang zwischen der öffentlichen Einrichtung und dem internationalen Verkehr auch im Sinn genügender Bestimmtheit der Norm beschaffen sein

muss. Ob etwa regionale, rein inländische Anschlusszüge, S-Bahnen zum Flughafen oder ein Dorfgasthaus an einer Durchgangsstraße zum Kontrollraum gehören, kann durch die Rechtsprechung geklärt werden.

Was unter „grenzüberschreitender Kriminalität“ zu verstehen ist, lässt sich ebenfalls durch Auslegung hinreichend bestimmen. Durch die Rechtsprechung kann im Einzelnen präzisiert werden, welchen sachlichen Zusammenhang zwischen dem Überschreiten der Grenze der Bundesrepublik Deutschland und der kriminellen Handlung das Gesetz durch den Begriff der grenzüberschreitenden Kriminalität herstellt, ob das Überschreiten der Grenze also Teil der Vorbereitung, Ausführung oder Beendigung einer Tat sein muss. Einer enumerativen Aufzählung von Delikten (Straftatenkatalog) bedarf es deshalb nicht.

c) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist gewahrt. Er fordert, dass das Gesetz einem legitimen Zweck dient, hierzu geeignet und erforderlich ist, und dass es zwischen der Schwere der grundrechtlichen Beeinträchtigung und der Bedeutung des legitimen Zwecks einen angemessenen Ausgleich schafft.

aa) Die Befugnis zur Personalienfeststellung dient einem legitimen Zweck, nämlich der Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts und der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Die Verhütung und Unterbindung des unerlaubten Aufenthalts dient der Stabilisierung der verwaltungsrechtlichen Ordnungssysteme des Ausländergesetzes und des Asylverfahrensgesetzes. Die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität bezieht ihre Legitimität aus der Verpflichtung des Staates zum Schutz seiner Bürger (Art. 99 Satz 2 BV).

bb) Die Befugnis, die Personalien festzustellen (Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG), kann (auch) außerhalb des Grenzgebiets dazu beitragen, den genannten Zwecken zu dienen. Im Gesetzgebungsverfahren ist darauf hingewiesen worden, dass mit dem Beitritt der Republik Österreich zur Europäischen Union für die bayerisch-österreichische Grenze die Eigenschaft einer Zollgrenze fortgefallen ist und dass durch das Schengener Durchführungsübereinkommen die Binnengrenzkontrollen abgebaut werden. Der Wegfall der Filterfunktion der Grenzkontrollstellen mache als Ausgleichmaßnahme eine verstärkte polizeiliche Tätigkeit im Binnenland erforderlich. Wesentliche Bedeutung komme dabei dem Einsatz mobiler Fahndungstrupps mit dem Ziel zu, die Funktion von Durchgangsstraßen und öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs für die grenzüberschreitende Kriminalität zu stören und einschlägige Straftaten zu unterbinden.

Die Befugnis zur Identitätsfeststellung ist geeignet, diesen ihr zugedachten Zweck zu erfüllen. Identitätsfeststellung ist in erster Linie eine Maßnahme der Gefahrerforschung. Sie dient in präventiver Hinsicht dazu, die Polizei in die Lage zu versetzen, durch einen Abgleich der

festgestellten Identität mit polizeilichen Datenbeständen eine von der kontrollierten Person möglicherweise ausgehende oder sonst mit ihr zusammenhängende Gefahr durch weitergehende Maßnahmen abzuwehren. Auch können anlässlich der Identitätskontrolle Auffälligkeiten registriert werden, die weitergehende Maßnahmen – etwa Durchsuchungen – nach sich ziehen; außerdem mag die Aufhebung der Anonymität einen potentiellen Störer bewegen, auf Aktivitäten zu verzichten. Zugleich entfaltet die Befugnis zur Feststellung der Identität eine vom einzelnen Aufgriff unabhängige generalpräventive Wirkung. Die vergleichsweise große Streubreite des eingesetzten Mittels verspricht zwar im Vergleich zur Gesamtzahl ereignis- und verdachtsunabhängiger Identitätskontrollen außerhalb des Grenzgebiets nur eine geringe Anzahl von Kontrollen, die im Sinn ihres Präventionsgedankens im Einzelfall wirksam sind. Das stellt die grundsätzliche Eignung dieser Kontrolle aber nicht in Frage.

cc) Die gesetzliche Regelung ist erforderlich. Ein gleich wirksames, die betroffenen Grundrechte weniger beeinträchtigendes Mittel steht nicht zur Verfügung. Ein auf das Grenzgebiet reduzierter Kontrollraum wäre nicht in gleicher Weise wirksam. Ein 30 km tiefer Kontrollraum ist mit dem Pkw rasch durchfahren. Geeignete Kontrollstellen (Parkplätze, Raststätten) sind ebenso von Zufälligkeiten abhängig wie die Dauer von Personenkontrollen in Zügen. Werden Lastkraftwagen auf Zügen transportiert, können Kontrollen nur an bestimmten Knotenpunkten für den Frachtverkehr oder an Ent- oder Beladeterminals vorgenommen werden.

dd) Die ereignis- und verdachtsunabhängige Identitätskontrolle (Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. Abs. 2 Satz 2 PAG) ist verhältnismäßig im engeren Sinn. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt, dass die Einbußen an grundrechtlich geschützter Freiheit nicht in unangemessenem Verhältnis zu den legitimen Gemeinwohlzwecken stehen, denen die Grundrechtsbeschränkung dient. Der Gesetzgeber muss Allgemein- und Individualinteressen angemessen ausgleichen.

Eine Identitätskontrolle nach Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PAG greift nur sehr geringfügig in die allgemeine Handlungsfreiheit und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Der Eingriff erschöpft sich in einem Angehalten- und Befragtwerden sowie der Verpflichtung, ein mitgeführtes Ausweispapier zur Prüfung auszuhändigen. Soweit sich an dabei getroffene Feststellungen weitere, über die Identitätsfeststellung hinausgehende Maßnahmen anschließen, beruhen diese nicht mehr auf Art. 13 PAG, sondern auf anderen Normen.

Die Eingriffsschwellen der Identitätskontrolle sind sehr niedrig ausgestaltet. Das Gesetz sieht außerhalb des Grenzgebiets eine Befugnis zur Identitätsfeststellung auf Durchgangsstraßen und in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs vor, ohne an eine konkrete Gefahr oder eine besondere Gefahrennähe anzuknüpfen. Die Befugnis ist also ereignis- und verdachtsunabhängig. Das bedeutet aber nicht, dass das Gesetz ein vollkommen willkürliches, durch kein Ziel determiniertes Kontrollieren ermöglicht. Die Polizei darf nur zur Verhütung oder

Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts oder zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität handeln. Diese Ziele verpflichten die Polizei, den Kontrollen entsprechende Lagekenntnisse und einschlägige polizeiliche Erfahrung zugrunde zu legen, auch ohne dass das einer gesonderten Erwähnung im Gesetzestext bedürfte.

Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG erfasst einen beliebig großen Personenkreis. Jeder, der sich auf einer Durchgangsstraße oder in einer öffentlichen Einrichtung des internationalen Verkehrs aufhält, kann einer Identitätskontrolle ausgesetzt sein, ohne dass das mit seinem Verhalten in Beziehung gebracht werden könnte oder durch ihn veranlasst wäre. Außerhalb des Grenzgebiets ist der Kontrollraum aber auf wenige räumliche Bereiche mit größerem abstraktem Gefahrenpotential, ähnlich dem Grenzbereich, beschränkt und die abstrakte Kontrollwahrscheinlichkeit im Einzelfall damit deutlich herabgesetzt.

Insgesamt ergibt sich bei Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PAG das Bild einer geringfügigen Grundrechtsbeeinträchtigung. Einer sehr niedrigen Belastung im Einzelfall stehen tatbestandlich nur sehr schwach konturierte Eingriffsschwellen und ein beliebig großer betroffener Personenkreis gegenüber, das allerdings wiederum beschränkt auf einen engen Kontrollraum, der im Regelfall nur gelegentlich betreten wird.

Andererseits dient die Identitätskontrolle dem Schutz bedeutsamer Güter, deren Verletzung strafbewehrt ist. Sie zielt auf die Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts. Das Ausländerstrafrecht verfolgt als Schutzzweck die Stabilisierung der verwaltungsrechtlichen Ordnungssysteme des Ausländergesetzes und des Asylverfahrensgesetzes. Das Ziel der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität umfasst die Prävention wegen zahlreicher für die grenzüberschreitende Kriminalität charakteristischer Delikte, wie z.B. das Einschleusen von Ausländern, den unerlaubten Aufenthalt, Urkundenfälschung, (Kraftfahrzeug-)Diebstahl sowie Verstöße gegen das Waffen- und das Betäubungsmittelgesetz, und reicht bis hin zur Bekämpfung verschiedener, zum Teil schwerer, mit Freiheitsstrafe bedrohter Verbrechen.

Bei einer abwägenden Gegenüberstellung der Grundrechtsbeeinträchtigung und des damit verfolgten präventiven Gefahrenschutzes überwiegen die Grundrechtsbeeinträchtigungen nicht das allgemeine Interesse an einem präventiven Gefahrenschutz. Das ergibt sich allerdings nicht schon allein aus der sicherheitsorientierten Zielsetzung der Identitätskontrolle. Sicherheitsorientierte Zielsetzung und Grundrechte machen die Abwägung notwendig, begründen aber nicht je für sich bereits ein Abwägungsergebnis. Der staatliche Schutzauftrag des Art. 99 BV wäre ohne Kontrollbefugnisse von vornherein nur unvollkommen zu erfüllen. Auch auf dem Feld der Gefahrenvorsorge sind Grundrechtseingriffe nicht schlechthin unzulässig. Zwar knüpft das Polizeirecht Eingriffsbefugnisse der Polizei traditionell an eine konkrete Gefahr, die einem

Handlungs- oder Zustandsstörer zugerechnet wird und Maßnahmen gegen ihn rechtfertigen kann. Das beugt unverhältnismäßigen Beschränkungen der Grundrechte vor, besagt aber noch nicht, dass jenseits dieser Fälle oder eines derartigen Verdachts die Verhältnismäßigkeit generell nicht mehr gewahrt ist. Beim Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz ist eine Gefahrenvorsorge seit langem anerkannt. Während bei solcher Vorsorge und im Fall konkreter Polizeigefahr die Gefahren- oder Risikoquelle bekannt ist und gesetzliche Anforderungen im Regelfall (nur) den Verursacher oder Störer treffen, gibt es zwischen dem ereignis- und verdachtsunabhängig Kontrollierten und der Gefahr, der die Vorsorge gilt, keinen vergleichbaren Zusammenhang. Eine verfassungsrechtlich begründete Forderung nach einem solchen „Zurechnungszusammenhang“ macht jedoch von vornherein nur dort einen Sinn, wo die Gefahr nicht gleichsam anonym ist. Die hohen Anforderungen, die Art. 10 PAG für ein ausnahmsweises Einschreiten gegen nicht verantwortliche Personen stellt, finden ihre Erklärung darin, dass sie eine bereits festgestellte und damit regelmäßig auch zurechenbare Gefahr voraussetzen. Die verdachts- und ereignisunabhängige Identitätskontrolle dient demgegenüber dazu, in einem Raum mit größerem abstraktem Gefahrenpotential vor dem Hintergrund von Lageerkenntnissen oder polizeilicher Erfahrung zu erforschen, ob eine auch personell konkretisierbare und damit zurechenbare Gefahr besteht.

Auch damit hat die Personenkontrolle eine Zielsetzung von verfassungsrechtlichem Gewicht (Art. 99 Satz 1 BV). Sie erfasst wegen ihrer tatbestandlichen Weite, insbesondere der Unabhängigkeit von konkreten Gefahren, potentiell viele Unbeteiligte und erlaubt daher nur geringfügige Grundrechtseingriffe. Darüber gehen das bloße Anhalten zur Befragung nach den Personalien und das Verlangen, ein mitgeführtes Ausweispapier zur Prüfung auszuhändigen, nicht hinaus. Die Norm geht darauf zurück, dass das Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen unter den Vertragsstaaten die Personenkontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft hatte. Das geschah unter Inkaufnahme der damit verbundenen Risiken (unerlaubter Aufenthalt, grenzüberschreitende Kriminalität) im Interesse eines Raumes ohne Binnengrenzen für alle Bürger. Es ist daher auch unter diesem Blickwinkel nicht unangemessen, wenn das Gesetz jedermann die geringfügige Pflicht auferlegt, zur Minimierung der genannten Risiken in dem festgelegten Kontrollraum gegebenenfalls seine Personalien zu nennen und ein mitgeführtes Ausweispapier zur Prüfung auszuhändigen.

## B.

Die Befugnis, den Betroffenen zur Identitätsfeststellung festzuhalten (Art. 13 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 Satz 3 PAG) ist verfassungsgemäß.

1. Vor einer Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit einer Norm ist festzustellen, ob diese den Inhalt hat, der als verfassungswidrig beanstandet worden ist. Die Norm ist auszulegen und ihr einfachrechtlicher Anwendungs- und Wirkungsbereich zu ermitteln. Erst nach der

Feststellung des konkreten Norminhalts kann beurteilt werden, ob die Vorschrift mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist oder nicht. Die Befugnis zur Sistierung ist nur eröffnet, wenn mildere Mittel erfolglos geblieben sind. Nach dem Wortlaut der Befugnisnorm des Art. 13 Abs. 2 Satz 3 PAG kann zwar eine Sistierung vor allem dann zulässig sein, wenn der Betroffene keine oder nur unzureichende Angaben zu seiner Identität macht, wenn begründete Bedenken an der Richtigkeit genannter Personalien bestehen oder wenn sich Zweifel an dem ausgehändigten Ausweispapier ergeben. In diesen Fällen wird jedoch der Bereich der verdachtsunabhängigen Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 2 Satz 3 PAG verlassen. Die Polizei ist wegen § 111 OWiG, § 273 StGB aufgrund von § 46 OWiG, § 163 b Abs. 1 Satz 2 StPO gegebenenfalls zur Sistierung befugt. Die Befugnis nach § 46 OWiG, § 163 b Abs. 1 Satz 2 StPO setzt den Anfangsverdacht einer Ordnungswidrigkeit oder Straftat voraus; sie geht der ereignis- und verdachtsunabhängigen polizeirechtlichen Befugnis zur Sistierung vor.

2. Die demnach durch Art. 13 Abs. 2 Satz 3 PAG noch ermöglichte Sistierung ist eine Freiheitsentziehung. Das Grundrecht der Freiheit der Person (Art. 102 Abs. 1 BV) garantiert die körperliche Bewegungsfreiheit nicht ohne verfassungsimmanente Schranken, nimmt als konstituierendes Freiheitsrecht jedoch einen hohen Rang ein. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Sistierung gilt das oben zum Rechtsstaatsprinzip sowie zur Geeignetheit und Erforderlichkeit Dargelegte entsprechend.

Eine Einschränkung des Grundrechts muss durch gewichtige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein. Bloße Identitätsfeststellungen auf der Grundlage des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG dienen zwar gewichtigen Gründen des Gemeinwohls, leisten aber infolge der großen tatbestandlichen Weite dieser Befugnis nur in wenigen Fällen einen konkret fassbaren Beitrag zur Erfüllung ihres präventivpolizeilichen Zwecks. Eine dieser Befugnis in jeder Hinsicht vergleichbare Befugnis zur ereignis- und verdachtsunabhängigen Sistierung wäre mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit daher nicht zu vereinbaren. Insbesondere wäre die Sistierung unzulässig, wenn sie nur der letzten Vergewisserung über das dienen sollte, was der Polizei auf der Grundlage des Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PAG bereits zur Kenntnis gelangt ist.

Für eine Sistierung bleibt damit nur ein eng umrissener Anwendungsbereich: Maßnahmen zur Identitätsfeststellung durch bloßes Anhalten, Befragen und Prüfung von Ausweispapieren oder sonstige mildere Mittel können im Einzelfall schon deshalb nicht weiterführen, weil etwa eine Verständigung mit dem Betroffenen aus sprachlichen oder sonstigen Gründen nicht ausreichend möglich ist. Gelingt es dem Betroffenen nicht, Fragen der Polizei nach seiner Identität zu beantworten, so können ihm weitergehende Maßnahmen zuzumuten sein.

Die Zahl derer, die auf der Grundlage des Art. 13 Abs. 2 Satz 3 PAG festgehalten werden können, ist wegen des sehr eng umrissenen Anwendungsbereichs der Vorschrift folglich äußerst gering. In diesem Rahmen ist es eine Frage der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall, ob

Sistierungsmaßnahmen möglich sind und wie weit sie reichen können. Bei einer Gesamtabwägung der maßgebenden Kriterien ist daher auch Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. Abs. 2 Satz 3 PAG in dem festgestellten einfachrechtlichen Anwendungs- und Wirkungsbereich mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

### C.

Die Befugnis zur Durchsuchung mitgeführter Sachen (Art. 13 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 Satz 4 PAG) ist verfassungsgemäß.

Art. 13 Abs. 2 Satz 4 PAG gibt der Polizei die Befugnis, den Betroffenen sowie die von ihm mitgeführten Sachen zu durchsuchen. Diese Befugnis ist nur eröffnet, wenn die Identität auf andere Weise nicht oder nur unter Schwierigkeiten festgestellt werden kann. Aus den oben genannten Gründen tritt diese polizeirechtliche Befugnis deshalb weithin hinter die sachlich gleich gerichtete Befugnis nach § 163 b Abs. 1 Satz 3 StPO zurück.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist eingehalten; die Regelung ist aus den bereits genannten Gründen geeignet und erforderlich, um die Ziele der Verhütung und Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts sowie der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität zu verfolgen. Im Übrigen hängt die Intensität des Grundrechtseingriffs und damit die Zumutbarkeit bei einer Durchsuchung weitgehend von den Umständen des Einzelfalls ab.

### D.

Die hilfsweise beantragte Vorlage an das Bundesverfassungsgericht kommt nicht in Betracht. Eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 3 GG scheidet aus, weil der Verfassungsgerichtshof bei der Überprüfung der angefochtenen Rechtsvorschrift keine „Auslegung des Grundgesetzes“ vornimmt, sondern eine Kontrolle anhand der Bayerischen Verfassung durchführt. Auch bei der Prüfung, ob das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt ist, legt der Verfassungsgerichtshof ausschließlich bayerisches Verfassungsrecht als Prüfungsmaßstab zugrunde, selbst wenn zur Inhaltsbestimmung dieses von der Bayerischen Verfassung gewährten Rechts die Grundaussagen des Bundesverfassungsgerichts herangezogen werden.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

