

## **Pressemitteilung**

### **Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 7. Februar 2006**

**Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat unter Vorsitz seines Präsidenten Dr. Karl Huber durch Entscheidung vom 7. Februar 2006 die Möglichkeiten der Polizei zu Durchsuchungsmaßnahmen im Rahmen der so genannten Schleierfahndung eingegrenzt.**

#### I.

Der Verfassungsgerichtshof hatte am 28. März 2003 (VerfGH 56, 28 ff.; Entscheidungstext im Internet) entschieden, dass die Vorschriften des Polizeiaufgabengesetzes, die es der Polizei ermöglichen, in bestimmten Bereichen verdachts- und ereignisunabhängige Identitätskontrollen durchzuführen, mit der Bayerischen Verfassung vereinbar sind. Dabei hatte er festgestellt, dass die Polizei insoweit nur zur Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts oder zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität handeln dürfe. Diese Ziele verpflichteten die Polizei, den Kontrollen entsprechende Lageerkenntnisse und einschlägige polizeiliche Erfahrung zugrunde zu legen, auch ohne dass dies noch einer gesonderten Erwähnung im Gesetzestext bedürfe.

#### II.

In dem am 7. Februar 2006 entschiedenen Fall waren das Kraftfahrzeug sowie mehrere Taschen des Beschwerdeführers auf dem Parkplatz eines in der Nähe einer Autobahn gelegenen Schnellrestaurants von der Polizei durchsucht worden, nachdem er sich durch die Fahrzeugpapiere ausgewiesen hatte. Die Klage des Beschwerdeführers auf Feststellung der Rechtswidrigkeit dieser Durchsuchung wurde von den Verwaltungsgerichten unter Hinweis auf die einschlägigen Vorschriften des Polizeiaufgabengesetzes, die eine verdachtsunabhängige Durchsuchung auf Durchgangsstraßen zuließen, abgewiesen.

Der Beschwerdeführer rügte mit einer Verfassungsbeschwerde, die Durchsuchung sowie die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen verletzten ihn in seinen Grundrechten, besonders in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

### III.

Der Verfassungsgerichtshof hat die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte aufgehoben und die Sache zu erneuter Entscheidung zurückverwiesen.

Unter Bezugnahme auf seine Entscheidung vom 28. März 2003 führt er aus, bei einer bloßen Identitätskontrolle sei es hinnehmbar, die Einschreitschwelle sehr niedrig anzusetzen. Bei der Notwendigkeit, sich auszuweisen, handle es sich um einen insgesamt nicht gravierenden Eingriff, der auch in typischen Situationen des täglichen Lebens auftrete. Dagegen sei eine Durchsuchung mitgeführter Sachen ein deutlich schwerwiegenderer Eingriff. Gehe man auch bei Durchsuchungsmaßnahmen von einer verdachts- und ereignisunabhängigen Befugnis aus, so könnte jeder, der sich etwa auf einer Autobahn bewege, einer Durchsuchung ausgesetzt sein. Damit wären potenziell breite Kreise der Bevölkerung von dieser weitgehenden Eingriffsmöglichkeit betroffen, ohne dass eine spürbare Einschreitschwelle existiere.

Voraussetzung für die Anwendung der Eingriffsbefugnisse der Polizei sei typischerweise das Vorliegen einer konkreten Gefahr. Dem Gesetzgeber sei es aber nicht verwehrt, Eingriffsbefugnisse auch im Vorfeld konkreter Gefahren zu schaffen, also etwa bei abstrakten Gefahren. Bei der Durchsuchung mitgeführter Sachen handle es sich um einen wesentlich intensiveren Grundrechtseingriff als bei der Identitätskontrolle. Dies müsse zu strengeren Eingriffsschwellen bei Durchsuchungen führen, so dass nicht jegliche abstrakte Gefahr ausreiche. Es müsse ein Ausgleich zwischen den Allgemein- und den Individualinteressen gefunden werden, bei dem einerseits wirksame Einschreitschwellen gewährleistet werden, dass nicht beliebig viele Personen von dem schwerwiegenden Eingriff einer Durchsuchung betroffen würden. Andererseits müsse wegen des Gewichts einer effektiven Gefahrenabwehr ein hinreichend breiter Anwendungsbereich für die Durchsuchung mitgeführter Sachen verbleiben.

Dieser Ausgleich sei gegeben, wenn als Voraussetzung von Durchsuchungen eine erhöhte abstrakte Gefahr verlangt werde. Dies bedeute besonders, dass solche Durchsuchungen nicht aufgrund einer ungesicherten oder nur diffusen Tatsachenbasis erfolgen dürften. Die präventivpolizeiliche Durchsuchung bereits im Vorfeld konkreter Gefahren dürfe nicht zu einem bloßen Gefahrerforschungseingriff werden. Der Aufenthalt der zu durchsuchenden Person in den Bereichen des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG (Durchgangsstraßen, Einrichtungen des internationalen Verkehrs) reiche deshalb als solcher ebenso wenig aus wie bloße Vermutungen über abstrakte Gefahren, die nicht durch ein Mindestmaß an Indizien untermauert seien. Da die Durchsuchung mitgeführter Sachen im Verhältnis zur Identitätsfeststellung einen deutlich schwerwiegenderen Eingriff darstelle, genügten nur allgemeine Lageerkenntnisse oder polizeiliche Erfahrungssätze, wie sie für die bloße Identitätskontrolle in den gesetzlichen Tatbestand hineinzulesen seien, nicht. Vielmehr müssten zusätzliche und als solche hinreichend greifbare Erkenntnisse hinzutreten. Diese müssten jedenfalls in tatsächlichen

Anhaltspunkten bestehen, die den Schluss auf erhöhte abstrakte Gefahrenlagen bezüglich unerlaubter Überschreitung der Landesgrenze, des unerlaubten Aufenthalts und der grenzüberschreitenden Kriminalität zuließen. Dabei könne es sich etwa um durch Indizien ange-reicherte, also um hinreichend gezielte polizeiliche Lageerkenntnisse oder um das Vorhanden-sein von Täterprofilen oder Fahndungsrastern handeln, die beispielsweise auch im Rahmen internationaler Zusammenarbeit der Polizei- und Sicherheitsbehörden gewonnen werden. Für eine solche Prognose einer erhöhten abstrakten Gefahr könnten naturgemäß aber auch Eindrücke verarbeitet werden, die die handelnden Polizeibeamten bei einer vorausgehenden Identitätskontrolle gewinnen, z.B. wenn sie irgendwelche Auffälligkeiten registrieren.

Da die Verwaltungsgerichte diese Eingriffsanforderungen nicht zugrunde gelegt hätten, seien ihre Entscheidungen aufzuheben gewesen.

Ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs hat ein **Sondervotum** abgegeben.

Zwar seien – wie auch die Mehrheit meine – die angegriffenen Entscheidungen (einschließlich des polizeilichen Verwaltungsakts) verfassungswidrig. Es sei aber nicht möglich, handlungsbegrenzende Tatbestandsmerkmale wie eine erhöhte abstrakte Gefahr in die einschlägigen Vorschriften hineinzulesen. Eine solche Einschränkung sei vielmehr Sache des Gesetzgebers.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

