

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 7. Februar 2006
über die Verfassungsbeschwerde
des Herrn D. B. in L.-F.

gegen

1. eine Polizeikontrolle am Abend des 10. April 2002,
2. das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg vom 18. Dezember 2003 Az. AU 8 K 02.1703,
3. den Beschluss des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 7. Juni 2004 Az. 24 ZB 04.537

Aktenzeichen: Vf. 69-VI-04

Leitsatz:

Die Regelungen über die polizeiliche Durchsuchung mitgeführter Sachen im Rahmen der so genannten Schleierfahndung (Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 des Polizeiaufgabengesetzes) sind mit der Bayerischen Verfassung vereinbar. Sie sind so auszulegen, dass die Polizei von der Eingriffsbefugnis nur im Fall einer erhöhten abstrakten Gefahr Gebrauch machen darf.

Entscheidung:

1. Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg vom 18. Dezember 2003 Az. Au K 02.1703 und der Beschluss des Bayeri-

schen Verwaltungsgerichtshofs vom 7. Juni 2004 Az. 24 ZB 04.537 verletzen den Beschwerdeführer in seinen Grundrechten aus Art. 100 und 101 BV (Grundrecht der Handlungsfreiheit sowie Recht auf informationelle Selbstbestimmung). Sie werden aufgehoben. Die Sache wird zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Bayerische Verwaltungsgericht Augsburg zurückverwiesen.

2. Dem Beschwerdeführer sind die durch das Verfassungsbeschwerdeverfahren verursachten notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten.

Gründe:

I.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen die Durchsuchung eines Pkw des Beschwerdeführers anlässlich einer Polizeikontrolle am Abend des 10. April 2002, gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 18. Dezember 2003 Az. Au 8 K 02.1703 und den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 7. Juni 2004 Az. 24 ZB 04.537. In den gerichtlichen Entscheidungen war sein Begehren, die Rechtswidrigkeit der polizeilichen Durchsuchungsanordnung festzustellen, als unbegründet angesehen worden.

1. Am 10. April 2002 gegen 23.00 Uhr fuhr der Beschwerdeführer, von der Autobahn A 8 kommend, mit einem älteren Pkw der Marke Mercedes (Baujahr 1971) vor dem Schnellrestaurant B. in J. vor, das etwa 100 m von der Autobahnanchlussstelle B. entfernt liegt. Neben ihm im Pkw saß Herr Faruk K. Über sich selbst trug der Beschwerdeführer im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vor, er habe keinen mitteleuropäischen Haarschnitt. Als beide auf dem Parkplatz des Schnellrestaurants ausgestiegen waren, hielt hinter ihnen ein Streifenwagen der

Autobahnpolizeistation G. Einer der beiden Polizeibeamten – der Streifenführer – erklärte, dass sie eine Verkehrskontrolle durchführen wollten, und verlangte vom Beschwerdeführer Fahrzeugpapiere, Führerschein und Personalausweis, von seinem Begleiter ebenfalls den Personalausweis. Der Beschwerdeführer war nur bereit, seine Fahrzeugpapiere und den Führerschein zu überreichen, der Begleiter K. übergab seinen Personalausweis. Anschließend eröffnete der Streifenführer, dass sie beabsichtigten, den Fahrzeuginnenraum, den Kofferraum sowie danach den Beschwerdeführer und seinen Begleiter zu durchsuchen. Der Beschwerdeführer bezweifelte die Berechtigung zur Durchsuchung, worauf sich der Polizeibeamte auf Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 des Polizeiaufgabengesetzes (PAG) berief. Einer der Polizeibeamten durchsuchte, trotz der Weigerung des Beschwerdeführers, die Durchsuchung zu gestatten, den Fahrzeuginnenraum, einen geschlossenen Aktenkoffer, zwei geschlossene Taschen und auch kleinste Behältnisse wie eine Visitenkartenbox. Als der Beschwerdeführer erklärte, er sei nicht bereit, den Kofferraum zu öffnen, verzichtete der Polizeibeamte auf dessen Durchsuchung. Er nahm aber die Fahrzeugdaten sowie die Personalien des Beschwerdeführers und seines Begleiters auf. Sodann ließ er sich noch Warndreieck und Verbandskasten zeigen und erklärte anschließend die Polizeikontrolle für beendet. Die Kontrolle dauerte nach Angaben des Beschwerdeführers 40 Minuten, nach Angaben der Polizei 15 bis 20 Minuten.

2. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren führte die Autobahnpolizeistation G. u. a. aus: Bei dem Pkw habe es sich um ein sehr altes, verahrlostes Fahrzeug gehandelt. Das Fahrzeug sei mit zwei Personen besetzt gewesen, wobei es sich bei mindestens einem Insassen um einen augenscheinlich Nichtdeutschen gehandelt habe. Fahrzeug und Insassen seien mit folgenden Überprüfungszielen kontrolliert worden:

- Fahrzeugbeschaffenheit im verkehrsrechtlichen Sinn,
- Fahrzeugeignung im verkehrsrechtlichen Sinn,
- Allgemeinkriminalitätsaspekte (Betäubungsmittelkriminalität etc.),
- Personenidentität in Bezug auf den ausländerrechtlichen Status,

- Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität.

Die Rechtsgrundlage für die Durchsuchung von Personen und Fahrzeugen an entsprechenden Örtlichkeiten auf Basis der „ereignisunabhängigen Kontrolle“ ergebe sich aus § 36 Abs. 5 StVO, Art. 13 Abs. 1 Nr. 5, Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 22 Abs. 1 Nr. 4 PAG. Der Beschwerdeführer habe die Dauer der Kontrolle selbst verursacht, weil er in provokanter Weise versucht habe, sämtliche Maßnahmen zu verschleppen oder sie sich bis in jede Einzelheit rechtlich erklären zu lassen.

3. Mit Urteil vom 18. Dezember 2003 wies das Verwaltungsgericht Augsburg die Klage des Beschwerdeführers mit dem Antrag festzustellen, dass die Durchsuchungsanordnung bezüglich seines Pkw und seiner mitgeführten Sachen vom 10. April 2002 auf dem Parkplatz des Restaurants in J. rechtswidrig war, als unbegründet ab. Die Durchsuchung des Pkw-Innenraums und der dort befindlichen Behältnisse finde ihre Rechtsgrundlage in Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 PAG, weil sie von einer Person mitgeführt worden seien, die nach Art. 21 PAG habe durchsucht werden dürfen. Gemäß Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 PAG könne die Polizei eine Person durchsuchen, wenn sie sich an einem der in Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG genannten Orte aufhalte. Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG stelle einen Ausgleich für die aufgrund des Schengen-Abkommens weggefallenen herkömmlichen Grenzkontrollen dar und erlaube eine verdachts- und ereignisunabhängige Kontrolle. Der Parkplatz des Restaurants sei als der nächste, praktisch geeignete Ort für eine Kontrolle des Autobahnverkehrsteilnehmers anzusehen gewesen. Hinzu komme ein hinreichender, insbesondere auch objektiv erkennbarer Bezug des Grundstücks selbst – mit Lokal und zugehörigem Parkplatz – zur Autobahn Stuttgart-München und damit zum internationalen Verkehr. Dieser ergebe sich aus der Nähe zur Autobahn (55 m zur Autobahn-Abfahrt, 160 m zur Autobahn selbst) sowie der Ausrichtung des Restaurants auf Autobahnverkehrsteilnehmer. Konkrete Anhaltspunkte für die Pflichtwidrigkeit der Durchsuchung lägen nicht vor. Die Durchsuchung des Pkw-Innenraums und der dort befindlichen Behältnisse habe den von Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG intendierten Zwecken gedient und sei weder willkürlich noch schikanös ge-

wesen. Die Dauer der Maßnahme sei angemessen gewesen; auf die Kontrolle des Kofferraums habe die Polizei sogar verzichtet.

4. Mit Beschluss vom 7. Juni 2004 lehnte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof den Antrag des Beschwerdeführers auf Zulassung der Berufung ab. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts sei zutreffend. Bei der Auslegung des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG komme es nicht darauf an, ob sich auf dem Parkplatz Fahrzeuge mit ausländischen Kennzeichen befunden hätten und ob die Polizei die Kontrolle auch woanders hätte durchführen können. Der von der Befugnisnorm vorausgesetzte internationale Bezug der Örtlichkeit sei vielmehr schon dadurch gegeben, dass grenzüberschreitender Verkehr von Personen- und Lastkraftwagen in erster Linie über die Autobahn abgewickelt werde. Das Restaurant B. werbe mit weithin sichtbarer Reklame vor allem in Richtung Autobahn. Die angefochtene Maßnahme und die Art ihrer Durchführung seien nicht unverhältnismäßig oder willkürlich gewesen. Die beteiligten Polizeibeamten hätten sich korrekt verhalten und auf die Provokationen des Beschwerdeführers besonnen reagiert. Die Vermutungen des Beschwerdeführers über den Grund der Kontrolle seien spekulativ. Die polizeiliche Maßnahme werde vom Beschwerdeführer und seinem Begleiter wie von den beteiligten Polizeibeamten im Wesentlichen ähnlich geschildert. Dass die Kontrolle länger als nötig gedauert habe und unbeteiligten Dritten aufgefallen sei, habe sich der Beschwerdeführer selbst zuzuschreiben, da er die Polizeibeamten in unangemessene Auseinandersetzungen über die formale Bezeichnung der Rechtsgrundlage verwickelt hätte. Die Gesetzesauslegung bedürfe keiner weiteren Klärung in einem Berufungsverfahren.

II.

1. Mit seiner am 26. Juli 2004 eingegangenen Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer die Verletzung seiner Grundrechte aus Art. 99 Satz 2, Art. 100, Art. 101, 102 Abs. 1 und Art. 106 Abs. 3 BV.

Das durchsuchte Fahrzeug des Beschwerdeführers stelle ein durch Art. 106 BV geschütztes Rechtsgut dar. Die Anwendung der Befugnisnorm, auf die sich der Einsatz der Polizei gestützt habe, sei unverhältnismäßig, weil zu unbestimmt. Eine Abwägung seiner grundrechtlichen Interessen mit den staatlichen Aufgaben bei der Gefahrenabwehr sei unterblieben. Die Verwaltungsgerichte stellten darauf ab, dass eine Kontrollörtlichkeit des internationalen Durchgangsverkehrs vorgelegen habe, ohne eine Eingrenzung nach Sinn und Zweck des Gesetzes vorzunehmen. Für die Feststellung, ob eine Kontrollörtlichkeit von internationaler Bedeutung vorliege, hätten höhere Schranken angesetzt werden müssen. Eine ereignisunabhängige Durchsuchung nach allgemeinen Kriminalitätsaspekten sei nicht statthaft und willkürlich gewesen. Die Gerichte ließen es genügen, dass die Werbung des Restaurants zur Autobahn ausgerichtet sei und die Autobahn jeweils im europäischen Inland ende. Die von ihm angeführten Argumente, dass ausländische Verkehrsteilnehmer das Restaurant nicht zu Versorgungszwecken anfahren würden und Fahrzeuge mit ausländischen Kennzeichen an der Kontrollörtlichkeit nicht zu finden seien, seien nicht gewertet worden. Völlig außer Acht gelassen worden sei der Aspekt der Bekämpfung der internationalen Kriminalität entsprechend der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs. Dementsprechend sei nicht gezielt nach großen Mengen von Betäubungsmitteln gesucht worden. In diesem Fall hätte die Durchsuchung nur etwa ein Viertel der Zeit benötigt, da nicht sämtliche kleinsten Behältnisse hätten geöffnet werden müssen. Die Durchsuchung sei noch weitergeführt worden, nachdem die Identität des Beschwerdeführers schon festgestanden sei.

Ebenfalls eröffnet sei der Schutzbereich der allgemeinen Freiheitsgrundrechte aus Art. 101 und 102 BV. Art. 22 PAG sei zu unbestimmt, um die Schranken des Art. 101 BV errichten zu können. Daneben gelte das zu Art. 106 BV Ausgeführte.

Art. 100 BV sei verletzt, weil der Beschwerdeführer durch die polizeiliche Maßnahme entwürdigt worden sei. Die Durchsuchung sei direkt vor den Fenstern des Eingangsbereichs des Schnellrestaurants vollzogen worden, so dass sie eine große Zahl von Besuchern habe beobachten können. Nach der Identitätsprüfung sei

unmittelbar mit der Durchsuchung des Fahrzeugs begonnen worden, ohne sich irgendwie mit der Verkehrssicherheit des Pkw – beispielsweise der Beleuchtungseinrichtung – auseinander zu setzen. Diese Verfahrensweise stehe im Widerspruch zu Sinn und Zweck des Gesetzes. Denn die Kontrolle hätte nach der Feststellung, dass der Beschwerdeführer und sein Begleiter nicht zur gesuchten Zielgruppe gehörten, abgebrochen werden müssen. Stattdessen werde die vorliegende Kontrollpraxis unter dem Vorwand der Bekämpfung von Straftaten von staatlichen Stellen und Gerichten gedeckt.

2. Das Bayerische Staatsministerium des Innern hält die Verfassungsbeschwerde für zulässig, aber unbegründet.

Weder das Grundrecht der Freiheit der Person gemäß Art. 102 Abs. 1 BV noch das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 101 BV seien verletzt. Der Beschwerdeführer sei nur für die kurze Zeitspanne der Durchsuchung von 20 bis allenfalls 25 Minuten an der Weiterfahrt gehindert worden. Diese Form der Verhinderung der Weiterfahrt werde von vornherein nicht vom Schutz des Art. 102 Abs. 1 BV umfasst, sondern sei nur nach der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 101 BV zu bewerten. Die nur im Rahmen der Gesetze verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit werde indes durch die Befugnisnormen der Art. 13 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 Sätze 2 und 4, Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 PAG in verfassungsmäßiger Weise eingeschränkt. Dies habe der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 28. März 2003 entschieden. Legitimer Zweck der Identitätsfeststellung wie der Durchsuchung sei der Schutz hochwertiger Rechtsgüter. Die Legitimation zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität beziehe der Staat aus der verfassungsrechtlich verankerten Schutzpflicht für seine Bürger. Nachdem es nach Wegfall der Binnengrenzen keinen unmittelbaren örtlichen Anknüpfungspunkt zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität gebe, sei die Kontrolle in vom Gesetzgeber genau beschriebenen Räumen zulässig. Diese Belastung sei im Interesse der Minimierung der genannten Gefahren erforderlich und zumutbar. Die vom Beschwerdeführer angefochtenen konkreten polizeilichen Maßnahmen seien nicht willkürlich oder unverhältnis-

mäßig gewesen. Die Bekämpfung des illegalen Waffen- und Betäubungsmittelhandels unterfalle dem Zweck der Abwehr der grenzüberschreitenden Kriminalität, und zwar unabhängig von Menge oder Stückzahl.

Hinsichtlich des Orts der Untersuchung gelte, dass der unmittelbare Bereich um das Schnellrestaurant mit seiner Nähe zur Autobahn und der auf die Autobahn ausgerichteten Werbung zu den Orten gehöre, denen nach der verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Einschätzung des Gesetzgebers gemäß Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG eine erhöhte abstrakte Gefahr zukomme. Der konkret verfolgte Zweck der Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität habe erhebliches Gewicht. Demgegenüber wiege der Eingriff in die Bewegungsfreiheit des Beschwerdeführers gering.

Der Schutzbereich des Art. 106 Abs. 3 BV sei durch die Durchsuchung des Fahrgastraums des Pkw nicht berührt worden. Der Innenraum eines Pkw stelle keine Wohnung im Sinn dieser Vorschrift dar.

Eine Verletzung des Grundrechts der Menschenwürde gemäß Art. 100 BV sei ebenso wenig gegeben. Der Kernbereich der privaten Lebensgestaltung werde bei der Durchsuchung eines Pkw, der nur der Fortbewegung diene, nicht betroffen. Die Durchsuchung sei auch nicht in entwürdigender Art und Weise durchgeführt worden. Dass die Durchsuchung von Besuchern des Restaurants habe wahrgenommen werden können, genüge dafür nicht.

Eine Verletzung des Art. 99 Satz 2 BV durch die angegriffenen Hoheitsakte sei nicht erkennbar.

III.

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 18. Dezember 2003 und der Beschluss des Bayerischen Verwal-

tungsgerichtshofs vom 7. Juni 2004 verletzen den Beschwerdeführer mit der ihnen zugrunde liegenden Beurteilung der polizeilichen Durchsuchung seines Pkw in seinem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) und seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 100 in Verbindung mit 101 BV).

Nach Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 PAG kann die Polizei u. a. eine Sache durchsuchen, wenn sie eine Person mit sich führt, welche nach Art. 21 PAG durchsucht werden darf. Gemäß Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 PAG kann die Polizei u. a. eine Person durchsuchen, wenn sich diese an einem der in Art. 13 Abs. 1 Nrn. 2 oder 5 PAG genannten Orte aufhält. Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG lässt die Identitätsfeststellung einer Person durch die Polizei zu 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. Dementsprechend haben das Verwaltungsgericht und der Verwaltungsgerichtshof die Rechtsgrundlage der polizeilichen Durchsuchung des Pkw des Beschwerdeführers in Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG gesehen (so genannte Durchsuchung an gefährlichen Orten und sonstigen Bereichen des internationalen Verkehrs).

1. Keinen Bedenken unterliegt die formelle Verfassungsmäßigkeit der angewandten Befugnisnormen, die ausschließlich die präventivpolizeiliche Durchsuchung betreffen. Dafür, dass die Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 und Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 PAG ebenso wie Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG innerhalb des vom Grundgesetz vorgegebenen Kompetenzrahmens bleiben, insbesondere nicht die strafverfolgende, repressive, sondern die gefahrenabwehrende, präventive Tätigkeit der Polizei regeln, gelten die Erwägungen des Verfassungsgerichtshofs in seiner Entscheidung vom 28. März 2003 entsprechend (vgl. VerfGH vom 28.3.2003 = VerfGH 56, 28/44).

2. Maßstab der weiteren verfassungsrechtlichen Prüfung der Befugnisse aus Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG sind die Grundrechtsnormen der Art. 101 und Art. 100 in Verbindung mit Art. 101 BV.

Das Recht der informationellen Selbstbestimmung ist eine Ausprägung der Menschenwürde und der Handlungsfreiheit (Art. 100 in Verbindung mit Art. 101 BV; vgl. VerfGH vom 1.8.1997 = VerfGH 50, 156/178; VerfGH 56, 28/43). Zur Auslegung dieses Rechts lassen sich die einschlägigen Grundaussagen des Bundesverfassungsgerichts (vgl. insbesondere BVerfG vom 15.12.1983 = BVerfGE 65, 1/41 ff.) heranziehen (vgl. VerfGH 50, 156/178; 56, 28/43). Das durch Art. 100 in Verbindung mit Art. 101 BV gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht umfasst die Befugnis jedes Einzelnen, über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten selbst zu bestimmen. Es schützt so vor unbegrenzter Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe persönlicher Daten (vgl. VerfGH vom 24.10.1989 = VerfGH 42, 135/141; VerfGH 56, 28/43; BVerfGE 65, 1/43). Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist hierbei nicht auf den Anwendungsbereich der einschlägigen Datenschutzgesetze oder datenschutzrechtlicher Sonderregelungen beschränkt (vgl. BVerfG vom 9.3.1988 = BVerfGE 78, 77/84). Bei der Datenerhebung und -verwendung ist ferner der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten (vgl. VerfGH 42, 135/141; VerfGH 50, 156/178; BVerfGE 65, 1/44). Daneben berühren Eingriffe wie die in Rede stehende Durchsuchung auch den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit (vgl. VerfGH 56, 28/54).

Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung hat der Einzelne im überwiegenden Allgemeininteresse hinzunehmen. Für das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit gilt dasselbe. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt aber, dass eine Grundrechtsbeschränkung von hinreichenden Gründen des Gemeinwohls gerechtfertigt wird, das gewählte Mittel zur Erreichung des Zwecks geeignet und erforderlich ist und bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze des Zumutbaren noch gewahrt ist (vgl. VerfGH 42, 135/141; BVer-

fGE 65, 1/44 f.; 78, 77/85). Dazu ist zwischen den Allgemein- und Individualinteressen ein angemessener Ausgleich herbeizuführen. Hierbei spielt auf Seiten der Grundrechtsträger eine Rolle, unter welchen Voraussetzungen welche und wie viele von ihnen wie intensiven Beeinträchtigungen ausgesetzt sind. Kriterien sind insoweit die Gestaltung der Einschreitschwellen, die Zahl der Betroffenen und die Intensität der Beeinträchtigungen (vgl. VerfGH 56, 28/49; BVerfG vom 14.7.1999 = BVerfGE 100, 313/375 f.).

3. Der Maßstab der verfassungsrechtlichen Prüfung nach Art. 101 und Art. 100 in Verbindung mit Art. 101 BV schließt auch das Erfordernis der Normenbestimmtheit und der Normenklarheit der angewandten Befugnisnormen ein.

a) Gesetzliche Regelungen müssen grundsätzlich so gefasst sein, dass der Betroffene seine Normunterworfenheit und die Rechtslage konkret erkennen kann und sein Verhalten danach auszurichten vermag (vgl. VerfGH vom 11.11.1997 = VerfGH 50, 226/248 f.; VerfGH 56, 28/45). Die Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Normen dienen auch dazu, die Verwaltung zu binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen. Die Entscheidung über die Grenzen der Freiheit des Bürgers darf nicht einseitig in das Ermessen der Verwaltung gestellt sein (vgl. BVerfG vom 3.3.2004 = BVerfGE 110, 33/54; BVerfG vom 27.7.2005 = DVBl 2005, 1192/1196 f.). Allerdings braucht der Gesetzgeber seine Regelungen nur so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Gegen die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe bestehen deshalb keine Bedenken, wenn sich mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden eine zuverlässige Grundlage für Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lässt (vgl. VerfGH 50, 226/248 f.). Die Verwendung von Verweisungsketten in Regelungszusammenhängen ist zulässig (vgl. BVerfGE 110, 33/63 f.). Bei der Prüfung, ob eine gesetzliche Regelung den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit genügt, ist auch zu berücksichtigen, mit welcher Intensität das Gesetz auf die Grundrechtsstellung des Betroffenen einwirkt (vgl. VerfGH 50, 226/249; 56, 28/45).

b) Nach diesen Grundsätzen kann die Normenbestimmtheit und -klarheit der Verweisungskette der Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG nicht beanstandet werden.

aa) Das Bayerische Staatsministerium des Innern als oberste Dienstbehörde und Führungsstelle der Polizei (Art. 1 Abs. 3 Satz 2 POG) legt Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 22 Abs. 1 Nr. 4 PAG – Gleiches muss für Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 PAG gelten – dahin aus, dass diese an die Befugnis zu Personenkontrollen nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG „angebunden“ sind (vgl. Nr. 2 Abs. 4 der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 23.12.1994 „Vollzug des Polizeiaufgabengesetzes; Änderung des Polizeiaufgabengesetzes durch Gesetz vom 23.12.1994, GVBl S. 1050“, AllMBl 1995 S. 27; vgl. auch Begründung B. Zu § 1 Nr. 1 (Art. 13) Abs. 4 des Gesetzentwurfs zur Änderung polizeirechtlicher Vorschriften vom 18.11.1994, LT-Drs. 13/36 S. 4; Nr. 21.2.3 der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern zum Vollzug des Polizeiaufgabengesetzes – VollzBek – vom 28.8.1978, MABl S. 629). Daraus ist zu entnehmen, dass die – geänderten – Tatbestandsmerkmale des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG betreffend die „Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts und zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität“ infolge der hier verwendeten Verweisungstechnik in die Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 und Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 PAG hineinzulesen sind. Obwohl durch das Gesetz zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes vom 23. Dezember 1994 (GVBl S. 1050) insoweit nur Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG geändert wurde, haben die sich auf diese Vorschrift beziehenden Art. 22 Abs. 1 Nr. 1, Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 PAG dadurch einen Bedeutungswandel erfahren. Dieses Ergebnis entspricht dem Wortlaut, dem systematischen Zusammenhang der genannten Normen und dem Sinn und Zweck, die Befugnis der Polizei zu verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen einschließlich der Befugnis zur Durchsuchung von Personen und Sachen nach dem Beitritt der Republik Österreich zur Europäischen Union und dem damit verbundenen Wegfall von Grenzkontrollen neu zu ordnen. Zweck der Durchsuchung nach Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Nr. 3

und Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG ist demnach nur die Abwehr der in Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 im Einzelnen aufgeführten Gefahren (vgl. Honnacker/Beinhofer, Polizeiaufgabengesetz, 18. Aufl. 2004, RdNr. 8 zu Art. 21 und RdNr. 3 zu Art. 22; a.A. [weitergehend] Schmidbauer/Steiner/Roese, Bayerisches Polizeiaufgabengesetz, 1999, RdNr. 20 zu Art. 21; Berner/Köhler, Polizeiaufgabengesetz, 17. Aufl. 2003, RdNr. 6 zu Art. 21).

bb) Darüber hinaus sollen mit der Eingriffsermächtigung nach Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG auch Durchsuchungen im Vorfeld konkreter Gefahren ermöglicht werden. Nach dem Abbau der Binnengrenzkontrollen zwischen den Schengener Vertragsstaaten (Gesetz vom 15.7.1993, BGBl II S. 1010) und dem damit verbundenen Wegfall der „Filterfunktion“ der Grenzkontrollen sollte als Ausgleichsmaßnahme eine verstärkte Fahndungstätigkeit auf den Routen und in den Einrichtungen des internationalen Verkehrs im Binnenland treten (vgl. Begründung B. Zu § 1 Nr. 3 (Art. 13) Abs. 2 des Gesetzentwurfs zur Änderung polizeilicher Vorschriften vom 18.11.1994, LT-Drs. 13/36 S. 4). Dies betrifft vornehmlich den Bereich der Abwehr abstrakter Gefahren in Räumen mit größerem abstraktem Gefahrenpotential (vgl. VerfGH 56, 28/51). Insoweit enthält die auch für die Durchsuchung nach Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 PAG in Bezug genommene Regelung des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG jedenfalls ihrem Wortlaut nach lediglich eine Beschreibung der abzuwehrenden Gefahren, nicht aber handlungsbegrenzende Tatbestandselemente (Einschreitschwellen) wie die Begründung der Gefahrenlage aufgrund von Lageerkenntnissen, (grenz-)polizeilicher Erfahrung, Täterprofilen, Hinweisen im Rahmen internationaler Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden etc.

Allerdings steht der Gesetzgeber, wenn er solche handlungsbegrenzenden Tatbestandselemente formulieren will, vor schwierigen Aufgaben. Angesichts der vielschichtigen und in ständigem Wandel befindlichen Formen des unerlaubten Überschreitens der Landesgrenze, des unerlaubten Aufenthalts im Inland und der grenzüberschreitenden Kriminalität schlechthin erscheint eine präzise und abschließende Fassung solcher Tatbestandselemente schwerlich möglich. Auch so-

weit in Gesetzen des Bundes und anderer Länder entsprechende Tatbestände geregelt sind, handelt es sich nur um beispielhafte und bei weitem nicht abschließende Aufzählungen (vgl. § 22 Abs. 1 a BPolG: „soweit aufgrund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist“; § 12 Abs. 1 Nr. 6 BbgPolG: „sofern polizeiliche Erkenntnisse vorliegen, dass am Ort der Maßnahme derartige grenzüberschreitende Kriminalität stattfindet“; § 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOG: „soweit aufgrund von Lageerkenntnissen oder polizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass diese von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität sind“; § 27 a Satz 2 SOG M-V: „Maßnahmen nach Satz 1 Nr. 1 werden vom Behördenleiter angeordnet, soweit polizeiliche Lageerkenntnisse dies rechtfertigen; die Anordnung ist in örtlicher und zeitlicher Hinsicht zu beschränken“; § 9 a Abs. 1 PolG Saarland: „aufgrund polizeilicher Lagebilder zum Zwecke der vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität bis zu einer Tiefe von 30 km von den Außengrenzen zu Frankreich und Luxemburg“).

Ebenso hat der Verfassungsgerichtshof in die von Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 PAG in Bezug genommene Vorschrift des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG handlungsbegrenzende Tatbestandselemente als ungeschriebene Tatbestandsmerkmale in Auslegung dieser Norm hineingelesen (vgl. VerfGH 56, 28/50). Zwar sei die Identitätskontrolle nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 PAG, wie sich das als fachlicher Sprachgebrauch eingebürgert habe, ereignis- und verdachtsunabhängig. Das bedeute aber nicht, dass das Gesetz ein vollkommen willkürliches, durch kein Ziel determiniertes Kontrollieren ermögliche. Die Polizei dürfe nur zur Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts oder zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität handeln. Diese Ziele verpflichteten die Polizei, den Kontrollen entsprechende Lageerkenntnisse und einschlägige Erfahrung zugrunde zu legen, auch ohne dass das – wie etwa in § 22 Abs. 1a BGS [jetzt: BPolG] geschehen und vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern gefordert (DVBI 2000, 262/266) – noch einer gesonderten Erwähnung im Gesetzestext bedürfe (vgl. VerfGH 56, 28/50). Die genannten handlungsbegrenzenden Elemente, die denjenigen in anderen Polizei- und Sicherheitsgesetzen von Bund und Ländern ähnlich sind, gehören somit zum ge-

setzlichen Tatbestand des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG. Für diejenigen – strengeren – handlungsbegrenzenden Elemente, die der Verfassungsgerichtshof zur Auslegung des Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 PAG bestimmt (dazu unten 5.b)), gilt dasselbe. Durch diese Auslegung wird dem Erfordernis hinreichender Bestimmtheit und Klarheit der Norm in gleicher Weise Rechnung getragen wie bei einer Regelung durch den Gesetzgeber selbst (vgl. BVerwG vom 25.8.2004 = BVerwGE 121, 345/353).

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die Bestimmtheitsdefizite beim Fehlen handlungsbegrenzender Tatbestandselemente angenommen hat, betraf den Schutz des Post- und Fernsprecheheimnisses nach Art. 10 GG (vgl. BVerfGE 110, 33 ff.; BVerfG DVBI 2005, 1192 ff.). Eingriffe in diese Grundrechtsposition werden dadurch geprägt, dass sie sich heimlich vollziehen und der Betroffene nicht an dem Anordnungsverfahren beteiligt ist (vgl. BVerfGE 110, 33/53; BVerfG DVBI 2005, 1192/1196). Insoweit ist die Schwere und Intensität des Eingriffs noch gravierender zu beurteilen als bei der Durchsuchung nach Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 PAG, die offen vorgenommen wird. Dies rechtfertigt dann auch noch strengere Anforderungen in Bezug auf den Standard an Vorhersehbarkeit und Kontrollierbarkeit, der für den Betroffenen gewährleistet sein muss (vgl. BVerfGE 110, 33/55 f.; BVerfG DVBI 2005, 1192/1196). Für Eingriffe in das Grundrecht der Handlungsfreiheit und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aufgrund einer Durchsuchung von Sachen, die ein Betroffener mit sich führt, kann es demgegenüber unter dem Gesichtspunkt der Normenbestimmtheit und -klarheit als ausreichend angesehen werden, wenn handlungsbegrenzende Elemente mit den herkömmlichen Methoden der allgemeinen juristischen Auslegungslehre und besonders auch der verfassungskonformen Auslegung ermittelt werden (vgl. VerfGH 50, 226/249; 56, 28/50). Ohnedies ist es Aufgabe von Rechtsprechung und Literatur, gerade derart schwierig eingrenzbaaren Regelwerken weitere Konturen zu geben (vgl. VerfGH 50, 226/249).

4. Geeignetheit und Erforderlichkeit der Durchsuchungsermächtigung sind nicht zu beanstanden.

Legitimer Zweck von Durchsuchungen gemäß Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG ist der Schutz hochwertiger Rechtsgüter. Diese Eingriffsbefugnisse dienen der Verhütung und Unterbindung des unerlaubten Überschreitens der Landesgrenze, des unerlaubten Aufenthalts sowie der grenzüberschreitenden Kriminalität. Die auf diese Weise zu gewährleistende Sicherheit der Bevölkerung ist ein Verfassungswert von Rang (vgl. VerfGH vom 19.10.1994 = VerfGH 47, 241/255). Dass die in Rede stehende Durchsuchung von Sachen zur Verfolgung dieser Zwecke geeignet ist, steht außer Frage (vgl. VerfGH 56, 28/48 f.). Da nach Art. 2 Abs. 1 des Schengener Durchführungsabkommens die polizeilichen Kontrollbefugnisse an der Landesgrenze weggefallen sind, kann vor diesem Hintergrund auch die Erforderlichkeit solcher Durchsuchungsmöglichkeiten grundsätzlich bejaht werden.

5. Bei der Durchsuchung von Sachen, die eine von einer Identitätskontrolle betroffene Person mit sich führt, sind unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn strengere Anforderungen zu stellen als bei der bloßen Identitätskontrolle. Bei einer Gesamtabwägung der Schwere des mit der Durchsuchung verbundenen Eingriffs und bei dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe des Gemeinwohls ist die Grenze des Zumutbaren im Hinblick auf die Grundrechtspositionen aus Art. 101 und Art. 100 in Verbindung mit Art. 101 BV nur gewahrt, wenn eine Einschreitschwelle in Gestalt einer erhöhten abstrakten Gefahr beachtet wird.

a) Bei der Durchsuchung von Sachen, die eine Person mit sich führt, ergibt sich im Gegensatz zur bloßen Identitätskontrolle nicht mehr das Bild einer geringfügigen Grundrechtsbeeinträchtigung mit einer sehr niedrigen Belastung im Einzelfall.

In seiner Entscheidung vom 28. März 2003 hat der Verfassungsgerichtshof die Regelungen in Art. 13 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 PAG, die es der Polizei ermöglichen, in bestimmten Bereichen verdachts- und ereignisunabhängige Identitätskontrollen durchzuführen, als mit den Art. 101 und Art. 100 in Verbindung mit Art. 101 BV vereinbar erachtet; bei dem betroffenen Personenkreis ergebe sich insgesamt nur das Bild einer geringfügigen Grundrechtsbeeinträchtigung (VerfGH 56, 28/43 ff.).

Gleichwohl hat der Verfassungsgerichtshof insoweit im Weg der Auslegung handlungsbegrenzende Tatbestandselemente in den gesetzlichen Wortlaut hineingelesen (Lageerkenntnisse, einschlägige polizeiliche Erfahrung; vgl. VerfGH 56, 28/50). Im Übrigen hat sich der Verfassungsgerichtshof in der Entscheidung vom 28. März 2003 mit der Durchsuchungsproblematik nur insoweit befasst, als sie speziell die Durchsuchung zum Zweck der Identitätsfeststellung betrifft; dabei hat er wesentlich auf die Umstände des Einzelfalls abgestellt (vgl. VerfGH 56, 28/54). Über die Durchsuchung mitgeführter Sachen nach Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG wurde nicht entschieden.

Bei der Identitätskontrolle ist es hinnehmbar, dass die Einschreitschwelle sehr niedrig angesetzt ist. Insoweit handelt es sich, wenn man auch § 111 OWiG mit der Pflicht zu Personenstands- und Adressangaben gegenüber zuständigen Behörden wertet (vgl. VerfGH 56, 28/53), um einen insgesamt nicht gravierenden Eingriff. Unbeschadet des Umstands, dass § 1 PAuswG nicht vorschreibt, einen Personalausweis mit sich zu führen, tritt die Notwendigkeit, seine Identität zu belegen, auch in typischen Situationen des täglichen Lebens auf, etwa in Betrieben, Kantinen, bei Veranstaltungen, im Gesundheitswesen oder im Bereich des Arbeitsschutzes (vgl. VerfGH 56, 28/51).

Dagegen ist eine Durchsuchung mitgeführter Sachen alles andere als eine typische Situation des täglichen Lebens. Dass eine Durchsuchung mitgeführter Sachen vielfach nur ein Folgeeingriff der Identitätsfeststellung sein wird, ändert daran nichts. Das eine Durchsuchung mitgeführter Sachen kennzeichnende Element ist das Eindringen in die private Sphäre eines Betroffenen im Weg eines ziel- und zweckgerichteten Suchens oder Ausforschens (vgl. BVerwGE 121, 345/350). Von einer Person mitgeführte Sachen, wie sie verschlossene oder von außen nur beschränkt einsehbare Behältnisse darstellen – etwa auch Teile eines Pkw-Fahrgastraums, ein Pkw-Kofferraum, Handschuhfach, Taschen, sonstiges Gepäck, nicht am Körper getragene Kleider etc. – sind jedenfalls dem nicht einsehbaren Bereich der Privat- und Intimsphäre des berechtigten Besitzers zuzuordnen. Sie

werden von dem Betroffenen typischerweise so verwendet und unterliegen seinem Selbstbestimmungsrecht. Auch wenn es sich bei den mitgeführten Sachen um größere Gegenstände wie um einen Pkw handelt, kann – jedenfalls in den nicht einsehbaren Bereichen – nicht die Rede davon sein, dass zwischen dem berechtigten Besitzer und der Sache nur ein loses Band bestünde und sie aus der privaten Intimsphäre entlassen wäre. Erst das offene Zurschaustellen oder das offene Mitsichtragen von Sachen vermag das Schutzbedürfnis des Betroffenen zu verringern (vgl. BVerwGE 121, 345/351). Hinzu kommt, dass der Akt polizeilichen Durchsuchens für einen außenstehenden Beobachter sofort den Eindruck erweckt, der Betroffene habe sich in irgendeiner Weise nicht gesetzmäßig verhalten. Insoweit kann eine Durchsuchung von Sachen durch Polizeibeamte vom Betroffenen als diskriminierend oder stigmatisierend empfunden werden (vgl. Waechter, DÖV 1999, 138/147); dies kann auch den gesellschaftlichen Status eines Betroffenen negativ beeinflussen. Damit ergibt sich bei der Durchsuchung mitgeführter Sachen anders als bei einer Identitätskontrolle das Bild eines schwerwiegenden Eingriffs in die Privat- und Intimsphäre.

Geht man von einer verdachts- und ereignisunabhängigen Befugnis auch bei der Durchsuchungsmöglichkeit nach Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG aus, wie es Nr. 2 Abs. 1 mit Abs. 4 der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 23. Dezember 1994 vorsieht, so würden diese Befugnisnormen überdies einen beliebig großen Personenkreis erfassen. Jeder, der sich auf einer Durchgangsstraße, also insbesondere auf den Autobahnen und zahlreichen Bundesstraßen, oder in einer öffentlichen Einrichtung des internationalen Verkehrs bewegt oder aufhält, könnte einer Durchsuchung ausgesetzt sein, ohne dass dies mit seinem Verhalten in Beziehung gebracht werden könnte oder durch ihn veranlasst wäre. Damit wären potenziell breite Kreise der Bevölkerung von dieser weitgehenden Eingriffsmöglichkeit betroffen, ohne dass eine spürbare Einschreitschwelle existierte.

b) Die Durchsuchung mitgeführter Sachen nach Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG bedarf wegen des Eingriffs in

den Schutzbereich der Art. 101 und Art. 100 in Verbindung mit Art. 101 BV einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Eine solche Rechtfertigung ist gegeben, wenn – in Weiterführung der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 28. März 2003 – in diese Vorschriften mit Blick auf die in Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG genannten Ziele der so genannten Schleierfahndung, nämlich die Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts und die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, das handlungsbegrenzende Erfordernis einer erhöhten abstrakten Gefahr hineingelesen wird. Dadurch wird zudem verhindert, dass es bei Durchsuchungen nach Art. 13 Abs. 2 Sätze 3 und 4 PAG und solchen nach Art. 21 Abs. 1 Nr. 3, Art. 22 Abs. 1 Nrn. 1 und 4 PAG zu nicht nachvollziehbaren Tatbestandsdifferenzierungen kommt.

aa) Voraussetzung für die Anwendung der Eingriffsbefugnisse der Polizei ist im Allgemeinen und typischerweise das Vorliegen einer konkreten Gefahr. Unter einer konkreten Gefahr versteht man eine Sachlage, die bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens im Einzelfall mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden, und zwar zu einer Verletzung der Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führt (vgl. Nr. 2.2 Abs. 3 und Nr. 11.4 Abs. 1 VollzBek; im Bereich der Strafverfolgung ist dies vergleichbar dem hinreichenden Tatverdacht, vgl. BVerfGE 100, 313/383). Würde dieser Gefahrenmaßstab auf die Eingriffsbefugnis der Durchsuchung mitgeführter Sachen im Rahmen der so genannten Schleierfahndung angewandt, würde der Schutz der Rechtsgüter, dem diese besondere Art der präventivpolizeilichen Tätigkeit dient, zu weit eingeeengt. Denn dann könnte die Polizei auf diesen Feldern präventivpolizeilich nur tätig werden, wenn sie – was keinesfalls die Regel ist – schon über eine verhältnismäßig genaue Tatsachengrundlage verfügte, die ihr eine einigermaßen sichere Prognose über eine bevorstehende Verletzung der Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung erlaubte. Das ist im Hinblick auf die Funktion des Staates als Ordnungsmacht und als Garant der Sicherheit der Bevölkerung nicht genügend, zumal es sich dabei um Verfassungswerte handelt, die mit anderen im gleichen Rang stehen und unverzichtbar sind (vgl. VerfGH 47, 241/255). Insbe-

sondere könnte dann in dem wichtigen Komplex der Abwehr und Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität nicht hinreichend effektiv präventivpolizeilich gehandelt werden. Zu diesen Formen der Kriminalität zählen etwa das Einschleusen von Ausländern, ihr unerlaubter Aufenthalt im Inland, Urkundenfälschung, Diebstähle hochwertiger Konsumgüter sowie namentlich auch Verstöße gegen das Waffen- und Betäubungsmittelrecht. Auch unter dem Gesichtspunkt der Strafandrohung geht es dabei vielfach um die Bekämpfung schwerwiegender Straftaten, teilweise um mit Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren bedrohter Verbrechen (vgl. VerfGH 56, 28/50). Damit würde auch das Ziel verfehlt, in Zeiten offener Grenzen nach dem Abbau der Binnengrenzen zwischen den Schengener Vertragsstaaten ein neu geordnetes Fahndungskonzept aufzubauen, das letztlich als Ersatz für die früheren Grenzkontrollen seinen Beitrag zur Stabilisierung der binnenstaatlichen Ordnungssysteme leistet (vgl. auch Begründung B. Zu § 1 Nr. 1 (Art. 13) des Gesetzentwurfs zur Änderung polizeilicher Vorschriften vom 18.11.1994, LT-Drs. 13/36 S. 4).

bb) Dem Gesetzgeber ist es nicht verwehrt, Eingriffsbefugnisse auch im Vorfeld konkreter Gefahren zu schaffen, soweit – wie hier – die Bestimmtheitsanforderungen an die Norm gewahrt sind und ein angemessener Ausgleich zwischen den Allgemein- und Individualinteressen vorliegt (vgl. BVerfGE 100, 313/383; BVerfGE 110, 33/57 ff.; BVerfG DVBl 2005, 1192/1196 ff.; BVerwGE 121, 345/353). Bei der Durchsuchung mitgeführter Sachen nach Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG ist es aber notwendig, die Einschreitschwelle mit der Intensität des Grundrechtseingriffs abzustimmen.

Wie dargelegt handelt es sich bei der Durchsuchung mitgeführter Sachen um einen wesentlich intensiveren Grundrechtseingriff als bei der Identitätskontrolle. Dies muss zu einem strengeren Regelungsstandard bei den Einschreitschwellen für diese Durchsuchungen führen. Auch bei dem im Vergleich mit der Identitätskontrolle wesentlich intensiveren Grundrechtseingriff der Sistierung nach Art. 13 Abs. 2 Satz 3 PAG hat der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 28. März 2003 einen entsprechend strengeren Regelungsstandard bei den Ein-

schreitschwellen angenommen (vgl. VerfGH 56, 28/53). Nachdem die Durchsuchung mitgeführter Sachen regelmäßig einen schwerwiegenden Eingriff in die Privat- und Intimsphäre des Betroffenen darstellt, kann nicht schon jegliche abstrakte Gefahr im Sinn des Sicherheits- und Polizeirechts ausreichen. Mit abstrakter Gefahr wird generell nur eine Sachlage umschrieben, aus der nach allgemeiner Lebenserfahrung konkrete Gefahren im Einzelfall erst entstehen können (vgl. Nr. 2.2. Abs. 3 VollzBek). Das Vorliegen einer abstrakten Gefahr eröffnet – von Sonderregelungen abgesehen – überhaupt erst den Aufgabenraum der Polizei nach Art. 2 Abs. 1 PAG, ist aber selbst keine Rechtsgrundlage für präventivpolizeiliche Maßnahmen (allgemeine Ansicht; vgl. nur Nr. 2.1 VollzBek; Honnacker/Beinhofer, Polizeiaufgabengesetz, RdNrn. 2, 9 ff. und 18 zu Art. 2). Darüber hinaus wird die abstrakte Gefahr im Rahmen der so genannten Schleierfahndung schon daraus hergeleitet, dass die in Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG aufgeführten Örtlichkeiten und Einrichtungen zu den Räumen mit größerem abstraktem Gefahrenpotenzial gezählt werden (vgl. VerfGH 56, 28/51). Sollte jegliche abstrakte Gefahr als Einschreitschwelle ausreichen, würde dies im Ergebnis dazu führen, dass beispielsweise fast jeder Benutzer einer Autobahn oder einer Eisenbahn allein schon deshalb durchsucht werden könnte, weil er diese so genannten „gefährlichen Orte“ aufsucht. Im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Grundrecht der Handlungsfreiheit (Art. 100 in Verbindung mit Art. 101 BV sowie Art. 101 BV) wäre dies sowohl wegen der Schwere des Eingriffs als auch wegen der fehlenden Eingrenzung der Zahl der Betroffenen eine unangemessene Lösung.

Infolgedessen muss ein Ausgleich zwischen den Allgemein- und Individualinteressen gefunden werden, bei dem einerseits wirksame Einschreitschwellen gewährleisten, dass nicht beliebig viele Personen von den als solchen schwerwiegenden Eingriffen in die Privat- und Intimsphäre betroffen werden, wie sie für die Durchsuchung mitgeführter Sachen charakteristisch sind. Andererseits muss wegen des Gewichts einer effektiven Gefahrenabwehr für das Staatsinteresse ein hinreichend breiter Anwendungsbereich für die Durchsuchung mitgeführter Sachen nach Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 13 Abs. 1 Nr. 5

PAG verbleiben. Dieser Ausgleich ist dann gegeben, wenn als Voraussetzung dieser Durchsuchung eine erhöhte abstrakte Gefahr verlangt wird.

Eine erhöhte abstrakte Gefahr bedeutet insbesondere, dass solche Durchsuchungen nicht aufgrund einer ungesicherten oder nur diffusen Tatsachenbasis erfolgen dürfen (vgl. auch BVerfGE 110, 33/59 ff.). Die präventivpolizeiliche Durchsuchung mitgeführter Sachen bereits im Vorfeld konkreter Gefahren darf nicht zu einem bloßen Gefahrerforschungseingriff entarten; dies wäre auch im Hinblick auf die Schwere des Eingriffs, die mit einer solchen Durchsuchung verbunden ist, unverträglich (vgl. BVerwG vom 16.12.1971 = BVerwGE 39, 190/194; Berner/Köhler, Polizeiaufgabengesetz, RdNr. 10 zu Art. 2; Denninger in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 3. Aufl. 2001, RdNrn. E 38 ff.). Der Aufenthalt der zu durchsuchenden Person in den Bereichen des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG reicht deshalb als solcher ebenso wenig aus wie bloße Vermutungen über abstrakte Gefahren, die nicht durch ein Mindestmaß an Indizien untermauert sind. Die Tatsachenbasis braucht aber nicht so konkret zu sein, dass eine Verletzung der Schutzgüter des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG bereits als wahrscheinlich erscheint; das Vorliegen einer konkreten Gefahr wird nicht verlangt. Da die Durchsuchung mitgeführter Sachen im Verhältnis zur Identitätsfeststellung einen deutlich schwerwiegenderen Eingriff in die Grundrechtspositionen aus Art. 101 und aus Art. 100 in Verbindung mit Art. 101 BV darstellt, genügen allerdings nur allgemeine Lageerkenntnisse oder (grenz-)polizeiliche Erfahrungssätze, wie sie für die bloße Identitätskontrolle in den Tatbestand des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG hineinzulesen sind (vgl. VerfGH 56, 28/50), nicht. Vielmehr müssen zusätzliche und als solche hinreichend greifbare Erkenntnisse hinzutreten. Diese müssen jedenfalls in tatsächlichen Anhaltspunkten bestehen, die den Schluss auf erhöhte abstrakte Gefahrenlagen bezüglich unerlaubter Überschreitung der Landesgrenze, des unerlaubten Aufenthalts und der grenzüberschreitenden Kriminalität zulassen. Dabei kann es sich etwa um durch Indizien angereicherte, also um hinreichend gezielte polizeiliche Lageerkenntnisse oder um das Vorhandensein 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 können naturgemäß aber auch Eindrücke verarbeitet werden, die die handelnden Polizeibeamten bei einer vorausgehenden Identitätskontrolle gewinnen, z.B. wenn sie irgendwelche Auffälligkeiten registrieren (vgl. VerfGH 56, 28/48).

Wird diese Einschreitschwelle beachtet, wird die Eingriffsbefugnis zur Durchsichtung mitgeführter Sachen durch hinreichende Gründe des Gemeinwohls – dem Interesse an der Sicherheit des Staates und dem Schutz seiner Bevölkerung (vgl. VerfGH 47, 241/255) – getragen. Dem Betroffenen ist die Durchsichtung trotz der Schwere des damit verbundenen Eingriffs unter solchen Umständen zumutbar.

6. Die konkrete Beurteilung der polizeilichen Durchsichtung seines Pkw am Abend des 10. April 2002 durch das Verwaltungsgericht und den Verwaltungsgerichtshof verletzt den Beschwerdeführer in seinen Grundrechten aus Art. 101 und Art. 100 in Verbindung mit Art. 101 BV.

a) Die Autobahnpolizeistation G. beruft sich in ihrer Stellungnahme vom 24. Januar 2003 gegenüber dem Verwaltungsgericht auf ihre polizeiliche Eingriffsbefugnis nach Art. 22 Abs. 1 Nr. 4 [richtig wäre Nr. 1] in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG „zur Durchsichtung von Personen und Fahrzeugen an entsprechenden Örtlichkeiten auf der Basis der ereignisunabhängigen Kontrolle“. Neben verkehrsrechtlichen Aspekten habe die Kontrolle der grenzüberschreitenden Kriminalität, insbesondere den Bereichen illegale Ausländer und Betäubungsmitteldelikte gegolten. Ausführungen zur Tatsachenbasis ihrer Maßnahme enthält die polizeiliche Stellungnahme allenfalls insoweit, als dargelegt wurde, bei mindestens einem der beiden Insassen habe es sich um einen augenscheinlich Nichtdeutschen gehandelt.

b) Die Verwaltungsgerichte haben die Durchsichtung mit dem Argument für rechtmäßig erachtet, die genannten Normen hätten der Polizei eine verdachts- und ereignisunabhängige Kontrolle gestattet. Entsprechend den vorstehenden Darlegungen wäre es indessen ihre Aufgabe gewesen, gemäß § 86 Abs. 1 VwGO zu

ermitteln, ob die Beamten der Autobahnpolizeistation zu Recht von einer erhöhten abstrakten Gefahrenlage in Bezug auf den Beschwerdeführer und seinen Begleiter hätten ausgehen dürfen. Dazu hätten sie – gegebenenfalls im Weg der förmlichen Beweiserhebung – die Tatsachenbasis für die polizeiliche Durchsuchung des Pkw des Beschwerdeführers näher untersuchen müssen.

c) Soweit in der Stellungnahme der Autobahnpolizeistation ausgeführt ist, bei mindestens einem der Insassen habe es sich augenscheinlich um einen Nichtdeutschen gehandelt, führt dies zu keinem anderen Ergebnis. Zwar zielen die in Rede stehenden Vorschriften insbesondere auch auf die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und auf die Unterbindung des unerlaubten Aufenthalts von Ausländern im Inland. Eine erhöhte abstrakte Gefahr im Sinn der vorstehenden Erläuterungen hätten die handelnden Polizeibeamten sachgerecht jedoch nur annehmen können, wenn sie etwa über Lageerkenntnisse, Täterprofile oder dergleichen verfügt hätten, die die Prognose erlaubt hätten, Personen wie der Beschwerdeführer und sein Begleiter könnten Beziehungen zur grenzüberschreitenden Kriminalität – insbesondere zu den Bereichen illegale Ausländer oder Betäubungsmittelkriminalität – aufweisen. Das machen weder die Polizeibehörde noch die Verwaltungsgerichte geltend.

Der in der polizeilichen Stellungnahme enthaltene Hinweis auf § 36 Abs. 5 StVO führt ebenfalls nicht weiter. Diese Vorschrift verleiht der Polizei keinerlei Eingriffsbefugnisse im Rahmen der so genannten Schleierfahndung (vgl. Lisken, NVwZ 1998, 22/25).

d) Die Verwaltungsgerichte haben damit den verfassungsrechtlichen Maßstab für Eingriffe in das Grundrecht der Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 100 in Verbindung mit Art. 101 BV) verkannt. Ihre Entscheidungen beruhen auf diesem Verstoß. Sie können daher keinen Bestand haben.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden ist allerdings die Annahme der Fachgerichte, dass bei dem Bereich um das in Rede stehende autobahnahe Restaurant eine Kontrollörtlichkeit des internationalen Verkehrs vorgelegen hat.

Hinsichtlich des ebenfalls angegriffenen polizeilichen Verwaltungsakts der Durchsuchung kommt in der konkreten Lage eine Rechtswidrigkeitsfeststellung durch den Verfassungsgerichtshof nicht in Betracht. Insoweit haben vielmehr die Fachgerichte auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs eine erneute Beurteilung vorzunehmen.

7. Soweit der Beschwerdeführer im Übrigen eine Verletzung von Rechten aus Art. 99 Satz 2, Art. 102 Abs. 1 und Art. 106 Abs. 3 BV geltend macht, sind diese für die Beurteilung der Rechtssache nicht einschlägig. Namentlich lag hier noch keine Freiheitsbeeinträchtigung vor. Ebenso wenig stellt der Fahrgastraum seines Pkw eine Wohnung dar.

IV.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dem Beschwerdeführer sind die durch das Verfassungsbeschwerdeverfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten (Art. 27 Abs. 4 Satz 1 VfGHG).

Ein Mitglied des Verfassungsgerichtshofs hat gemäß Art. 25 Abs. 5 VfGHG folgendes Sondervotum zur Entscheidung vom 7. Februar 2006 Vf. 69-VI-04 zu den Akten niedergelegt.

Sondervotum

Es ist anerkennenswert, dass die Mehrheit die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Entscheidungen aufgehoben hat. Dabei hätte die Mehrheit meiner Meinung nach aber nicht stehen bleiben dürfen. Statt einer Zurückverweisung an das Bayerische Verwaltungsgericht Augsburg hätte die Mehrheit vielmehr die Verfassungswidrigkeit dieser Entscheidungen nebst dem ebenfalls angegriffenen polizeilichen Verwaltungsakt der Durchsuchung feststellen müssen.

1. Dabei kommt es nicht darauf an, ob – wie ich es für richtig halte – verdachts- und ereignisunabhängige polizeiliche Maßnahmen der Schleierfahndung im grenzfernen Bereich wie hier generell verfassungswidrig sind (anders der Verfassungsgerichtshof für die Identitätsfeststellung VerfGH 56, 28). Nicht nachvollziehbar ist aber die Ansicht der Mehrheit, bei der Durchsuchung nach Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 PAG sei „das handlungsbegrenzende Erfordernis einer erhöhten abstrakten Gefahr hineinzulesen“ (III 5 b des Urteils). Eine solche nach allgemeinen Auslegungsgrundsätzen nicht herbeizuführende Einschränkung wäre Sache des Gesetzgebers gewesen, der sie aber offensichtlich nicht getroffen hat und nicht treffen wollte. Die Methode ist auch deshalb abzulehnen, weil der Verfassungsgerichtshof die „Verdachts- und Ereignisunabhängigkeit“ der Schleierfahndung je nach Maßnahme verschiedenartig einschränkt: für die Identitätsfeststellung in VerfGH 56, 28, jetzt für die Durchsuchung von Sachen. Was wird dann bei der Durchsuchung von Personen nach Art. 21 Abs. 1 Nr. 5 „hineinzulesen“ sein?

Im Übrigen würde auch eine solche gesetzliche Einschränkung gegen die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Normenbestimmtheit und Normenklarheit ver-

stoßen. Für die Wahrung dieser Grundsätze ist Folgendes verfassungsrechtlich relevant:

- sie sind erforderlich, damit betroffene Personen grundsätzlich erkennen können, bei welchen Anlässen und unter welchen Voraussetzungen sie mit hoheitlichen Maßnahmen zu rechnen haben;
- sie dienen dazu, die Verwaltung zu binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen;
- sie sollen die Gerichte in die Lage versetzen, die Verwaltung anhand rechtlicher Maßstäbe zu kontrollieren (vgl. im einzelnen Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2005 – 1 BvR 668/04 unter C II 3 a) aa)).

Diese Grundsätze werden einmal deshalb nicht eingehalten, weil die an sich zulässige Verwendung von Verweisungsketten hier ins Uferlose führt (vgl. dazu die Ausführungen der Mehrheit eingangs unter III 3 b) aa) über 12 Zeilen, Randnr. 14 – 25). Auch wenn es sich um schwierige Aufgaben für den Gesetzgeber handelt, handlungsbegrenzende Tatbestandsmerkmale zu formulieren (so die Mehrheit III 3 b) bb)), kann er sich dieser Aufgabe nicht entziehen, weil er über Grundrechtseingriffe entscheidet und für Betroffene, Behörden und Kontrolle durch Gerichte erkennbare Maßstäbe setzen muss.

2. Zumindest missverständlich sind die Ausführungen der Mehrheit unter III 6 c bezüglich der Wertung der Tatsache, dass sich im durchsuchten PKW ein Ausländer befunden hatte. Das könnte dahin verstanden werden, bei der Identitätsfeststellung könne diese Tatsache das erforderliche Mindestmaß an Indizien (vgl. III 5 b) bb)) darstellen. Das wäre aber bei über 7 Millionen Ausländern und einer Vielzahl von Deutschen mit Migrationshintergrund ein Verstoß gegen die Grundrechte aus Art. 100 BV (Achtung der Menschenwürde) und Art. 118 BV (Gleichheitsgrundsatz).