

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 28. März 2003
über

I. Vf. 7-VII-00

Popularklage

1. der Frau Elisabeth Köhler, MdL,
2. der Frau Christine Stahl, MdL,
3. der Frau Susanna Tausendfreund, MdL,
4. der Landtagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, vertreten durch den Fraktionsvorstand Dr. Josef Dürr, Christine Stahl und Elisabeth Köhler, Maximilianeum, 81627 München,

Bevollmächtigte: 1. Rechtsanwälte L. R. & M. in N.,
2. Prof. Dr. D. in K.,

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz – PAG) vom 14. September 1990 (GVBl S. 397, BayRS 2012-1-1-I) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung polizeirechtlicher Vorschriften vom 23. Dezember 1994 (GVBl S. 1050), soweit den Normadressaten die Duldung verdachts- und ereignisunabhängiger Eingriffe zur Identitätsfeststellung abverlangt wird
 - a) auf Durchgangsstraßen (Bundesautobahnen, Europastraßen und andere Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr) einschließlich der sich dort befindenden Parkplätze und Raststätten außerhalb des Grenzgebiets bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern
und
 - b) in Zügen und Bahnen als öffentliche Einrichtungen des internationalen Verkehrs außerhalb des Grenzgebiets bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern oder darüber hinaus jenseits des ersten Haltebahnhofes nach der Grenze,
2. des Art. 13 Abs. 2 des Polizeiaufgabengesetzes, soweit im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern und in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs der Normadressat Maßnahmen zu dulden hat, die darüber hinausgehen, dass die betreffende Person angehalten und von ihr verlangt wird,

Angaben zur Feststellung ihrer Identität zu machen und mitgeführte Ausweispapiere auszuhändigen,

II. Vf. 8-VIII-00

Meinungsverschiedenheiten zwischen

der Landtagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, vertreten durch den Fraktionsvorstand Dr. Josef Dürr, Christine Stahl und Elisabeth Köhler, Maximilianeum, 81627 München,

Bevollmächtigte: 1. Rechtsanwälte L., R. & M. in N.,
2. Prof. Dr. D. in K.,

und

der Landtagsfraktion der CSU, vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Alois Glück, Maximilianeum, 81627 München,

Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. H. K. in E.,

über die Frage, ob durch

1. Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz – PAG) vom 14. September 1990 (GVBl S. 397, BayRS 2012-1-1-I) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung polizeirechtlicher Vorschriften vom 23. Dezember 1994 (GVBl S. 1050), soweit den Normadressaten die Duldung verdachts- und ereignisunabhängiger Eingriffe zur Identitätsfeststellung abverlangt wird
 - a) auf Durchgangsstraßen (Bundesautobahnen, Europastraßen und andere Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr) einschließlich der sich dort befindenden Parkplätze und Raststätten außerhalb des Grenzgebiets bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern
 - und
 - b) in Zügen und Bahnen als öffentliche Einrichtungen des internationalen Verkehrs außerhalb des Grenzgebiets bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern oder darüber

hinaus jenseits des ersten Haltebahnhofes nach der Grenze,
2. Art. 13 Abs. 2 des Polizeiaufgabengesetzes, soweit im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern und in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs der Normadressat Maßnahmen zu dulden hat, die darüber hinausgehen, dass die betreffende Person angehalten und von ihr verlangt wird, Angaben zur Feststellung ihrer Identität zu machen und mitgeführte Ausweispapiere auszuhändigen,
die Bayerische Verfassung verletzt wird,

Aktenzeichen: Vf. 7-VII-00
Vf. 8-VIII-00

Leitsatz:

Die Regelungen in Art. 13 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 des Polizeiaufgabengesetzes, die der Polizei ermöglichen, in bestimmten Bereichen verdachts- und ereignisunabhängige Identitätskontrollen durchzuführen (so genannte Schleierfahndung), sind mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

Entscheidung:

Die Anträge werden abgewiesen.

Gründe:

I.

Gegenstand der Popularklage und der Meinungsverschiedenheiten sind Fragen der Verfassungsmäßigkeit des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 und des Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz – PAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 1990 (GVBl S. 397, BayRS 2012-1-1-I), geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 1994 (GVBl S. 1050). Diese Vorschrift lautet:

„Art. 13

Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungsscheinen

(1) Die Polizei kann die Identität einer Person feststellen

...

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

(2) ¹Die Polizei kann zur Feststellung der Identität die erforderlichen Maßnahmen treffen. ²Sie kann den Betroffenen insbesondere anhalten, ihn nach seinen Personalien befragen und verlangen, dass er mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung aushändigt. ³Der Betroffene kann festgehalten werden, wenn die Identität auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann. ⁴Unter den Voraussetzungen von Satz 3 können der Betroffene sowie die von ihm mitgeführten Sachen durchsucht werden.

..."

II.

Die Antragstellerinnen zu I. haben gegen Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 und Art. 13 Abs. 2 PAG (sog. Schleierfahndung) Popularklage gemäß Art. 98 Satz 4 BV, Art. 2 Nr. 7 VfGHG erhoben. Die Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (Antragstellerin zu II.) hat

ein Verfahren gemäß Art. 75 Abs. 3 BV, Art. 2 Nr. 8 VfGHG anhängig gemacht (Entscheidung über Meinungsverschiedenheiten mit der Landtagsfraktion der CSU darüber, ob durch ein Gesetz die Verfassung verletzt wird). Alle Antragstellerinnen beantragen:

1. Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung polizeirechtlicher Vorschriften vom 23. Dezember 1994 (GVBI S. 1050) wird für verfassungswidrig erklärt, soweit dem Normadressaten die Duldung verdachts- und ereignisunabhängiger Eingriffe

a) zur Identitätsfeststellung auf Durchgangsstraßen (Bundesautobahnen, Europastraßen und andere Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenz- überschreitenden Verkehr) einschließlich der sich dort befindenden Parkplätze und Raststätten außerhalb einer Entfernung von 30 km zum Grenzgebiet

und

b) zur Identitätsfeststellung in Zügen und Bahnen als öffentliche Einrichtungen des internationalen Verkehrs außerhalb einer Entfernung von 30 km zum Grenzgebiet oder darüber hinaus jenseits des ersten Haltebahnhofs nach der Grenze abverlangt wird.

2. Art. 13 Abs. 2 PAG wird für verfassungswidrig erklärt, soweit der Normadressat im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km und in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs Maßnahmen zu dulden hat, die darüber hinausgehen, dass die betreffende Person angehalten und von ihr verlangt wird, Angaben zur Feststellung ihrer Identität zu machen und mitgeführte Ausweispapiere auszuhändigen.

Die Antragstellerinnen rügen Verstöße gegen die in Art. 100, 101 und 102 Abs. 1 BV gewährleisteten Grundrechte. Die Antragstellerin zu II. verweist darauf, dass Mitglieder der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN die auf Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG beruhenden Eingriffsbefugnisse bereits im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens als verfassungswidrig gerügt hätten. Der Ablauf der Legislaturperiode stehe dem Antrag nach Art. 75 Abs. 3 BV nicht entgegen.

Die Identitätsfeststellung greife in das durch Art. 100 und 101 BV gewährleistete Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Eigentliches Ziel der Identitäts-

feststellung sei die Verwendung der dabei erhobenen Daten durch Abgleich dieser Daten mit anderen.

Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG verstoße gegen den Grundsatz der Normenklarheit (Bestimmtheitsgrundsatz). Es sei nicht ausreichend legal definiert, was unter Durchgangsstraßen oder unter Einrichtungen des internationalen Verkehrs zu verstehen sei, welche Art von Zügen etwa eine überörtliche Bedeutung habe. Zu unbestimmt sei, was man unter „andere(n) Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr“ zu verstehen habe. Es liege in dem Ermessen eines jeden Polizisten, aufgrund eigener Entscheidung eine Straße als Durchgangsstraße anzusehen. Diese „exekutivische Selbstdefinition“ der tatbestandlichen Eingriffsvoraussetzungen führe dazu, dass der betroffene Normalbürger sein Verhalten in keiner Weise mehr nach dem Gesetzesbefehl einrichten könne, es sei denn, er bleibe zu Hause oder verlasse dieses nur mit Ausweispapieren (wozu er aber nicht gezwungen sei). Auch eine gerichtliche Überprüfung sei kaum mehr möglich.

Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG verletze den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Identitätsfeststellung sei nicht geeignet, Gefahren für die in der Vorschrift erwähnten Schutzgüter abzuwehren. Denn das Gesetz setze für die Befugnis zur Identitätsfeststellung eine Polizeigefahr nicht voraus. Eine Identitätsfeststellung könne also ohne Anhaltspunkte ereignis- und verdachtsunabhängig vorgenommen werden. Sie stelle daher ein höchst untaugliches, als stumpf zu bezeichnendes Mittel zur Zielerreichung dar. In der Praxis werde die Befugnis daher auch nicht isoliert angewendet, sondern nur dann, wenn andere Gesichtspunkte („Lagebilder“) hinzuträten, die einen Erfolg für die polizeiliche Tätigkeit versprechen. Auch unter dem Gesichtspunkt der Gefahrerforschung gelte nichts anderes. Im Gegensatz zu den in Art. 13 Abs. 1 Nrn. 2 bis 4 PAG genannten Orten sei eine Durchgangsstraße kein gefährlicher Ort.

Die behauptete Effizienz der Schleierfahndung sei nicht nachgewiesen, weil das Gesetz eine Berichts- und Evaluationspflicht nicht vorsehe. So sei eingeräumt worden, dass bei den im Hinblick auf die unerlaubte Einreise oder auf den uner-

laubten Aufenthalt durchgeführten Kontrollen nicht festgestellt werden könne, welcher Anteil an den Zugriffen auf ereignis- und verdachtsunabhängige Kontrollen entfalle. Im Hinblick auf Urkundsdelikte werde lediglich behauptet, die Fahndungserfolge beruhten überwiegend auf ereignis- und verdachtsunabhängigen Kontrollen. Die Anzahl der erfassten Urkundsdelikte werde nicht einmal quantifiziert. Die Angaben zur Kraftfahrzeugverschiebung verdeutlichten allenfalls die Bedeutung der Grenze zu Österreich und zur Tschechischen Republik. Die Aufgriffe seien ganz überwiegend im erweiterten Grenzbereich getätigt worden. Die Zulässigkeit der Kontrollen im erweiterten Grenzbereich sei aber nicht Gegenstand der Anträge. Bei der Rauschgiftkriminalität würden die Erfolge der Polizei undifferenziert dargestellt. Es werde redlicherweise eingeräumt, dass es kaum möglich sei, nach den Gegebenheiten in Bayern die präventive Wirkung der ereignis- und verdachtsunabhängigen Kontrollen zu dokumentieren und zu quantifizieren.

Anders als der Freistaat Bayern sei der Bund in der Lage, für den Bundesgrenzschutz empirische Daten zu liefern. Dessen Befugnis zur Identitätsfeststellung sei im Gegensatz zu Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG auf den Grenzbereich bis zu einer Tiefe von 30 km begrenzt (§§ 22, 23 des Gesetzes über den Bundesgrenzschutz – BGS – vom 19. Oktober 1994, BGBl I S. 2978, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Mai 2001, BGBl I S. 904). In der Bundestagsdrucksache 14/4485 werde berichtet, dass – bezogen auf das erste Halbjahr 2000 – bei Identitätskontrollen im Sinn des § 23 Abs. 1 Nr. 3 BGS die Identität von insgesamt 280.728 Personen festgestellt worden sei. Dabei seien lediglich 2.288 Fälle unerlaubter Einreise aufgedeckt worden. Die Erfolgsquote liege somit unter 1 %. Der Anscheinsbeweis spreche dafür, dass die Verhältnisse im Freistaat Bayern nicht anders seien. Es entziehe sich jeglicher vernünftiger Betrachtungsweise, warum Beamte des Bundesgrenzschutzes in statistisch signifikanter Weise andere Erfahrungen machen sollten als Beamte des Freistaates Bayern. Massenhafte Inanspruchnahme von Nichtstörern solle einen Einfluss auf den geringen Prozentsatz der Störer ausüben. In der Bundestagsdrucksache 14/4485 werde weiter berichtet, dass im ersten Halbjahr 2000 aufgrund von § 22 Abs. 1 a BGS 159.315 Personen kurzzeitig angehalten und befragt worden seien; dabei seien 797 Fälle unerlaubter Einreise

ermittelt worden. Die Bundesregierung lege Wert auf die Feststellung, dass der Bundesgrenzschutz keine sog. „Schleierfahndungen“ durchführe, sondern dass die Kontrollen nach § 22 Abs. 1 a BGSZG zwar ohne konkreten Verdacht, aber doch lageabhängig stattfänden. Die von der Staatsregierung vorgelegten Zahlen über Fahndungserfolge seien schon deshalb nicht aussagekräftig, weil bei ihrer Erfassung und Bearbeitung weder nach den örtlichen Voraussetzungen (Aufgriff innerhalb des Grenzgebiets oder im Landesinneren) noch nach den rechtlichen Grundlagen (Maßnahmen mit oder ohne konkrete Verdachtslage) differenziert werde. Der Gesetzgeber habe es versäumt, die neuen Befugnisse mit einer entsprechenden Berichts- und Evaluationspflicht zu verknüpfen.

Der grundsätzliche Freiheitsanspruch des Bürgers verlange, dass der Einzelne vor unnötigen Eingriffen der öffentlichen Gewalt verschont bleibe. Art. 98 Satz 2 BV gestatte Einschränkungen der gewährleisteten Grundrechte nur, wenn es zwingend erforderlich sei. Gegenüber diesem grundsätzlichen Freiheitsanspruch genüge es mithin nicht, darauf hinzuweisen, die ereignis- und verdachtsunabhängige Kontrolle verfolge einen legitimen Gemeinwohlzweck. Vielmehr trage der Gesetzgeber die Beweislast für den Nachweis, dass die getroffene Regelung für eine erfolgversprechende Zweckverfolgung unerlässlich sei. Diese Relation zwischen Zweckverfolgung und Eingriff komme im Polizeirecht herkömmlich durch die konkrete Gefahr und die Störerverantwortlichkeit zum Ausdruck. In dieser traditionellen polizeirechtlichen Dogmatik, die auf der Inanspruchnahme eines Störers wegen einer konkreten Gefahr aufbaue, hätten verfassungsrechtliche Grundentscheidungen ihren Ausdruck gefunden. Der Nichtstörer könne nur unter Beachtung der hohen Eingriffsschwellen des Art. 10 PAG (polizeilicher Notstand) in Anspruch genommen werden. Demgegenüber werde nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG eine Vielzahl von Nichtstörern in Anspruch genommen, um eine relativ gesehen sehr kleine Anzahl von Störern aufzufinden. Die vom Bundesgrenzschutz ermittelten Zahlen machten deutlich, dass bei Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG eine Umkehrung des grundlegenden, im verfassungsrechtlich gesicherten Freiheitsanspruch begründeten Regel-Ausnahme-Verhältnisses statfinde. Der polizeiliche Notstand sei die Ausnahmesituation; es könne aber ernsthaft keine Rede davon sein, dass man

seit der Aufhebung der EU-Binnengrenzen polizeilich gesehen in einem permanenten Ausnahmezustand lebe. Bei den weiteren Befugnissen zur Identitätsfeststellung nach Art. 13 Abs. 1 PAG sei dagegen entweder eine konkrete Gefahr (Nr. 1) oder eine gefahren- oder verdachtsverdichtende Situation oder Örtlichkeit (Nrn. 2 bis 4, 6) vorausgesetzt. Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern schließe aus dem Freiheitsanspruch des Einzelnen, dass er von polizeilichen Maßnahmen verschont bleiben müsse, die nicht durch eine hinreichende Beziehung zwischen ihm und einer Gefährdung eines zu schützenden Rechtsguts und eine entsprechende Gefahrennähe legitimiert sind (sog. Zurechnungszusammenhang).

Das verfassungsrechtlich geschützte Recht des Nichtstörers, grundsätzlich in Ruhe gelassen zu werden, könne nicht als bloße, heute im Zeichen des Vorsorgestaates überholte Tradition beiseite geschoben werden. Art. 99 Satz 2 BV erlaube keine einseitige Verabsolutierung des staatlichen Sicherheits- und Schutzauftrags. Auch das Bundesverfassungsgericht räume dem Verfassungswert der Sicherheit nicht etwa einen schlechthin höheren Rang ein; vielmehr spreche es von den Verfassungswerten der Sicherheit, die mit anderen im gleichen Rang stünden. Damit erkenne das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit einer Kollision des Wertes der Sicherheit mit anderen gleichrangigen verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern an. Es gehe daher um eine problemoffene und nicht durch das Sicherheitsargument umstandslos abgeschnittene Überprüfung des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG. Geboten sei dabei eine differenzierende Betrachtungsweise. Die Antragstellerinnen wollten deshalb nicht die Verfassungswidrigkeit jeglicher verdachts- und gefahrunabhängiger Personenkontrollen schlechthin festgestellt wissen; es gehe um eine räumliche Eingrenzung sowie um eine Begrenzung der Eingriffsintensität.

Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG sei nicht verhältnismäßig in engerem Sinn. Das G 10-Urteil des Bundesverfassungsgerichts fasse das Prüfprogramm für diese Verhältnismäßigkeitsprüfung exemplarisch zusammen. Denn bei den umstrittenen Maßnahmen nach dem Gesetz zu Art. 10 GG handle es sich ebenfalls um verdachts-

unabhängige Eingriffe in Grundrechte unbeteiligter Dritter im Rahmen massenhafter Kontrollen von Fernmeldekommunikationen. Bei dem gebotenen angemessenen Ausgleich zwischen Allgemein- und Individualinteressen spiele demnach auf grundrechtlicher Seite eine Rolle, unter welchen Voraussetzungen (Einschreit-schwellen) wie viele Grundrechtsträger wie intensiven Beeinträchtigungen ausge-setzt seien. Auf Seite der Gemeinwohlinteressen sei das Gewicht der Ziele und Belange maßgeblich, denen die Maßnahme diene. Es hänge unter anderem da-von ab, wie groß die Gefahren und wie wahrscheinlich ihr Eintritt seien. Was die Einschreit-schwellen angehe, so sei Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG mit Ausnahme der weit gefassten Ortsbestimmung tatbestandlich vollkommen konturlos. Damit könne sich der grundsätzliche Freiheitsanspruch des nicht störenden Bürgers auch nicht ansatzweise durchsetzen. Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpom-mern habe eine tatbestandliche Eingrenzung in Form der Orientierung der Identi-tätsfeststellung an kriminalistischer Erfahrung und polizeilichen Lageerkennnissen verlangt, wie sie auch in § 22 Abs. 1 a BGG verankert sei. Zudem habe es ge-fordert, den Katalog der vorbeugend zu bekämpfenden Straftaten auf Delikte der organisierten Kriminalität zu beschränken, welche in einem spezifischen Straf-tatenkatalog zu konkretisieren seien. Schließlich – so das Landesverfassungsge-richt Mecklenburg-Vorpommern – seien verfahrens- und organisationsrechtliche Vorkehrungen zur Feststellung der allgemeinen Gefährdungslage geboten. Auch das Bundesverfassungsgericht halte in der G 10-Entscheidung fest, dass sogar die großen Gefahren, denen mit Hilfe der Fernmeldeüberwachung begegnet wer-den soll, es nicht vermögen würden, eine Überwachung der Telekommunikation zu Zwecken der Auslandsaufklärung ohne jegliche Voraussetzungen und Begren-zungen verfassungsrechtlich zu rechtfertigen.

Was die Zahl der von einer Maßnahme nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG Betroffenen angehe, könne es nicht auf die Summe der tatsächlichen Identitätskontrollen, son-derm nur auf die Zahl der rechtlich möglichen Kontrollen ankommen. In Bezug auf die Intensität der Beeinträchtigung durch eine Identitätsfeststellung möge für ein kurzzeitiges Anhalten, Befragen und Aushändigen der Papiere gelten, dass das Recht auf Bewegungs- und Handlungsfreiheit am unteren Ende einer Skala des-

sen berührt werde, was überhaupt als Grundrechtseingriff bezeichnet werden könne. Darauf beschränke sich die angegriffene Regelung aber gerade nicht. Sie ermächtige auch zu Maßnahmen wie Festhalten einschließlich Verbringen zur Dienststelle, Durchsuchung des Betroffenen und seiner Sachen bis hin zur erkennungsdienstlichen Behandlung (Art. 14 Abs. 1 Nr. 1 PAG). Außerdem seien als Folgemaßnahmen der Datenabgleich mit dem Fahndungsbestand und das damit verbundene Anhalten ohne weiteres möglich (Art. 43 Abs. 1 PAG). Für die Beurteilung der Angemessenheit dieser Kontrolleingriffe genüge es nicht, auf die generelle Einhaltung der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall (Art. 4 PAG) und mithin darauf zu vertrauen, dass nicht beliebig und planlos, letztlich also nicht willkürlich kontrolliert werde. Der Gesetzgeber sei aufgerufen, die Grenzen der Handlungsbefugnisse unter dem Gesichtspunkt ihrer Angemessenheit möglichst genau zu umschreiben. Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG ziehe die Grenzen zu weit und verstoße damit gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn.

III.

Der Bayerische Landtag, die Bayerische Staatsregierung und die Landtagsfraktion der CSU hatten Gelegenheit zur Äußerung.

1. Der Bayerische Landtag beantragt, die Anträge als unbegründet abzuweisen. Er bringt vor:

Angesichts des Abbaus der Grenzkontrollen infolge des Übereinkommens von Schengen sei es notwendig, die hiermit einhergehenden Sicherheitsdefizite auszugleichen. Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG sei auch angesichts der Tatsache geändert worden, dass – wie bis Ende 1994 festzustellen gewesen sei – die Kriminalität seit 1989 bundesweit um über 30 % angestiegen sei.

Die durch Art. 13 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 PAG ermöglichten Maßnahmen führten zu Eingriffen in die allgemeine Handlungsfreiheit, die Freiheit der Person und das

Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Die vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern aufgestellte Forderung, Eingriffsschwellen im Sinn von Lagebildern, Lageerkennnissen und kriminalistischem Erfahrungswissen als eingrenzende Tatbestandsmerkmale zu normieren, sei jedoch nicht gerechtfertigt. Die Orientierung des polizeilichen Handelns an derartigen Erkenntnissen und Erfahrungen sei dadurch garantiert, dass die Befugnisnorm auf die polizeiliche Aufgabe rückbezogen sei. Entgegenzutreten sei der Ansicht, für polizeiliche Eingriffsbefugnisse sei ein „Zurechnungszusammenhang“ im Sinn einer hinreichenden Beziehung zwischen dem einzelnen Betroffenen und der Gefährdung eines zu schützenden Rechtsguts notwendig. Es gebe keinen Verfassungssatz, der den Gesetzgeber auf polizeirechtliche Traditionen beschränke.

2. Die Bayerische Staatsregierung hat sich wie folgt geäußert:

Die Zulässigkeit des Antrags nach Art. 75 Abs. 3 BV sei zweifelhaft. Weder Art. 75 Abs. 3 BV noch Art. 2 Nr. 8, Art. 49 VfGHG bestimmten eine Antragsfrist. Im Zeitpunkt der Antragstellung bestehe die angegriffene Regelung aber seit fast fünfzehn Jahren, der Meinungsstreit um sie sechs Jahre und länger. Etwaige verfassungsrechtliche Bedenken hätten längst vorgebracht werden können. Das widerspreche der Rechtssicherheit, dem das Institut der Verwirkung diene. Beide Anträge seien jedenfalls unbegründet.

a) Die Befugnisnormen zur sog. Schleierfahndung seien als Reaktion auf das Schengener Abkommen zum schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen in Europa zu verstehen. Nach der bis zum 31. Dezember 1994 geltenden Fassung des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG habe die Polizei die Identität einer Person nur in dem als „Zollgrenzbezirk“ gekennzeichneten Gebiet und den Flugplatzbereichen und auch nur zum Zweck der Verhütung oder Unterbindung unerlaubter Überschreitung der Landesgrenze feststellen können. Durch die Verwirklichung der Zollunion sei der Begriff des Zollgrenzbezirks obsolet geworden.

Zur Steigerung der Effizienz des neuen Kontrollinstruments seien spezielle Einheiten der Polizei gebildet und mit der Wahrnehmung der Kontrollaufgaben insbesondere auf Durchgangsstraßen sowie in internationalen Reisezügen betraut worden. Es seien dies die neu gebildeten Polizeiinspektionen Fahndung (PIF) und die Fahndungskontrollgruppen (FKG). Die zu kontrollierenden Fahrzeuge und Personen würden unter dem Gesichtspunkt kriminalistischer Erfahrung sowie unter Heranziehung von Lagebildern und Lageerkenntnissen als Raster ausgewählt. Bei der mobilen Kontrolle würden Streifenwagen und zivile Dienstfahrzeuge im normalen Verkehrsfluss auf der Straße „mitschwimmen“ und die zu Kontrollierenden zum nächstmöglichen Kontrollort dirigieren. Auf Autobahnen könnten vorbereitete Kontrollstellen (stationäre Kontrollen) eingerichtet werden. Die Insassen der von erfahrenen Fahndern herausgewunkenen Fahrzeuge würden dort überprüft. Bei sog. Mischkontrollen würden stationäre Kontrollstellen an Parkplätzen eingerichtet und diesen kontrollwürdige Fahrzeuge durch im Verkehr „mitschwimmende“ Polizeifahrzeuge zugeführt. Bei internationalen Reisezügen würden einzelne Züge ausgewählt. Die Kontrollbeamten würden in diesen Zügen mitfahren („rollende Kontrolle“) und führten die Kontrollmaßnahmen dort durch.

Im Einzelnen gestalteten sich die Kontrollen wie folgt: In einem ersten Schritt erfolge die Festlegung von Zeit und Ort der Kontrolle. Zeitliche und örtliche Auswahl seien im Wesentlichen durch Lagebilder und Lageerkenntnisse geprägt, die sich aus zahlreichen im Polizeialltag gewonnenen Erkenntnissen zusammensetzten, wie z.B. aktuelle Transitstrecken für Schleuserbanden oder Drogenkuriere, bevorzugte Tages- oder Nachtzeit bei bestimmten Deliktstypen. Im zweiten Schritt gehe es um die Auswahl der zu Kontrollierenden. Auch hier seien Lageerkenntnisse wichtig (z.B. bevorzugte Fahrzeugtypen). Daneben spiele kriminalistisches Erfahrungswissen eine Rolle. Wesentlicher Faktor im Kontrollablauf sei nicht die Erhebung personenbezogener Daten per se, sondern die Aufhellung oder Abklärung des zur Überprüfung anstehenden Ausgangssachverhalts und – soweit irritierende Beobachtungen oder nähere Umstände nicht schlüssig zu erklären seien – daran anschließend die weitere Konkretisierung eines Anfangsverdachts als Vorausset-

zung für zielgerichtete und eingriffsintensivere Folgemaßnahmen. Typischerweise könnten folgende Kontrollverläufe unterschieden werden:

- Die Polizeibeamten stellen nach Anhalten beim Herangehen und näherer Inaugenscheinnahme der Fahrzeuginsassen fest, dass diese doch nicht zur Zielgruppe gehören. Dies kann vorher aufgrund erschwerender Umstände nicht erkennbar gewesen sein. Die Folge ist eine kurze Erklärung, Gruß und Abbruch der Kontrolle, bevor sie eigentlich begonnen hat.
- Die Polizeibeamten bitten um Aushändigung der mitgeführten Ausweisdokumente, kontrollieren vergleichend die Lichtbilder, überprüfen die Gültigkeit und Echtheit der Dokumente sowie gegebenenfalls die Einhaltung ausländerrechtlicher Bestimmungen. Ergeben sich keine Verdachtsmomente, wird oft bei diesem Kontrollstand die Kontrolle abgebrochen.
- Ergeben sich tatsächliche Anhaltspunkte, Unstimmigkeiten oder ähnliche Verdachtsmomente, können sich die Polizeibeamten für einen Datenabgleich entscheiden. Dabei werden die Daten von Personen, Fahrzeugen sowie die Individualnummern von Dokumenten und Sichtvermerken überprüft. Verläuft der Datenabgleich negativ, wird in aller Regel die Kontrolle beendet. Ergibt sich aber trotz negativen Datenabgleichs bei der Überprüfung der mitgeführten Dokumente ein Straftatverdacht, z.B. nach dem Ausländergesetz, sind weitere Maßnahmen veranlasst, die sich nach Strafprozessrecht richten.
- Führt der Datenabgleich zu einem Fahndungstreffer, hängen weitere Maßnahmen von der Art und Schwere dieses Treffers ab. Alle diese Maßnahmen erfolgen jedoch auf der Grundlage weiterer Befugnisnormen des Strafprozess- oder des Polizeirechts.
- Datenabgleich und Dokumentenüberprüfung ergeben keine Hinweise auf eine Straftat. Die überprüfte Person und/oder ihr Fahrzeug fallen jedoch in ein Raster, das durch Lagebilder, Lageerkenntnisse und kriminalistisches Erfahrungs-

wissen geprägt ist. Daraus gewinnt der Fahndungsbeamte objektive Verdachtsmomente. Das kann zur Durchsuchung von Personen und Sachen führen.

An diesen Verlaufsmöglichkeiten zeige sich, dass eine auf Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG gestützte Kontrolle sehr abgestuft verlaufe. Die Tatsache der Durchführung einer Identitätsfeststellung werde in den polizeilichen Informationssystemen nicht gespeichert. Wie in allen anderen Fällen einer Personenüberprüfung werde lediglich in einer Protokolldatei festgehalten, welcher Polizeibeamte welche Person wann abgefragt habe. Die Auswertung dieser Daten unterliege den engen Voraussetzungen des Art. 46 Abs. 2 PAG. Die Protokolldatei diene damit in erster Linie dem Zweck, bis zu einem Jahr überprüfen zu können, ob die Abfrage rechtmäßig gewesen sei.

Die Notwendigkeit ereignis- und verdachtsunabhängiger Kontrollen werde durch die herausgehobene geographische und kriminalgeographische Lage und Bedeutung Bayerns unterstrichen. Bayern sei mit 70.554 qkm das flächenmäßig größte Land der Bundesrepublik Deutschland. Die Gesamtlänge seiner Auslandsgrenze betrage 1.172 km, davon 356 km Schengen-Außengrenze zur Tschechischen Republik und 816 km Schengen-Binnengrenze zur Republik Österreich. Die Grenze der Bundesrepublik Deutschland zu ihren Nachbarstaaten habe eine Gesamtlänge von 7.193 km, davon seien 1.744 km Schengen-Außengrenze, 2.111 km Schengen-Binnengrenze und 3.338 km Seegrenze. Bedingt durch die zentrale Lage Bayerns in Europa sei der Anteil des grenzüberschreitenden wie auch des Transitverkehrs sehr hoch. Im Jahr 1997 seien etwa 359 Mio. Reisende über Bayern nach Deutschland ein- oder ausgereist. Rund 90 % des Personenverkehrs und der weitaus überwiegende Teil des Güterverkehrs würden über Straßen abgewickelt. Das überregionale Straßennetz Deutschlands betrage ca. 227.000 km, davon etwa 11.000 km Autobahnen und 42.200 km Bundesstraßen, das überregionale bayerische Straßennetz umfasse 41.500 km, davon 2.200 km Autobahnen und 6.610 km Bundesstraßen. Das Schienennetz in Bayern habe eine Gesamtlänge von 6.400 km. Das sei ein Siebtel des gesamten Streckennetzes

der Eisenbahnen in Deutschland. Nahezu alle wichtigen Verbindungen nach Süd- und Südosteuropa führten über Bayern. Neben den Verkehrsflugplätzen München und Nürnberg existierten, über das ganze Land verteilt, 21 Verkehrslandeplätze für die allgemeine Luftfahrt.

Aufgrund dieser geographischen Lage sei Bayern von unerlaubter Einreise oder Einschleusung von Ausländern besonders betroffen. 1999 seien in Bayern insgesamt 23.661 illegale Einreisen und Aufenthalte erfasst worden, davon 10.105 im erweiterten Grenzraum zu Österreich, 4.728 im erweiterten Grenzraum zur Tschechischen Republik und 8.828 Fälle im Inland. Bis 1998 sei der überwiegende Teil der Schleusungen aus der Tschechischen Republik erfolgt. Der mit dem Wegfall der Grenzkontrollen zu Österreich 1999 einsetzende Rückgang der unerlaubten Einreisen aus der Tschechischen Republik und deren gleichzeitige Zunahme an der Grenze zu Österreich (Verlagerung der Routen) mache sich auch im Inland bemerkbar. Die Masse der im Inland aufgegriffenen eingeschleusten Personen gelange über die Binnengrenze zu Österreich nach Bayern.

Infolge der geographischen Lage habe Bayern auch eine erhebliche Bedeutung als Transitland für Straftäter insbesondere aus dem südosteuropäischen und vorderasiatischen Raum. In vielen Fällen würden bei Staatsangehörigen aus dieser Region Urkundsdelikte festgestellt, oft als ein Begleitdelikt zu anderen Delikten, wie z.B. unerlaubter Einreise, Einschleusen von Ausländern oder Kraftfahrzeugverschiebung. In welchem Maß Bayern als Transitland im Bereich der Urkundsdelikte diene, könne nicht beziffert werden, weil es insoweit keine Registrierung gebe. Bei festgestellten Straftätern habe es sich überwiegend um ausländische Staatsangehörige ohne Wohnsitz in Bayern gehandelt; es dürfte sich deshalb in der Mehrzahl der registrierten Fälle um eine beabsichtigte Durchreise gehandelt haben. Die Feststellung von Urkundsdelikten allein durch die Polizeiinspektionen Fahndung, deren Aufgriffe in der Regel auf Kontrollen gemäß Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG beruhten, sowie Aufgriffe bei den Grenzkontrollen an der bayerisch-tschechischen Grenze verdeutlichten die Wichtigkeit dieser Kontrollen.

Im Jahr 1999 seien zum Nachteil bayerischer Kraftfahrzeughalter insgesamt 6.197 Kraftfahrzeuge entwendet worden, davon 2.847 im Ausland und 3.350 im Inland. In Bayern habe man 1999 insgesamt 676 abhanden gekommene Kraftfahrzeuge sichergestellt, 378 an der Grenze zur Tschechischen Republik, 202 im Grenzraum zur Republik Österreich, 96 im Inland. Die Sicherstellungen im erweiterten Grenzraum zur Republik Österreich seien ausnahmslos durch Beamte der Polizeiinspektionen Fahndung durchgeführt worden. Im Vergleich dazu hätten Beamte des Bundesgrenzschutzes 1999 an allen anderen bundesdeutschen Grenzen einschließlich der Seehäfen 570 Kraftfahrzeuge sicherstellen können. In welchem Maße Bayern als Durchgangsland für die internationale Kraftfahrzeugverschiebung anzusehen sei, ergebe sich auch aus der Tatsache, dass die Masse der sichergestellten Fahrzeuge (über 80 %) nicht in Bayern entwendet worden sei. Im Ergebnis würden damit im Bundesvergleich in Bayern die meisten Kraftfahrzeuge sichergestellt, bezogen auf die Zulassungen im Verhältnis zu den Einwohnern gleichzeitig aber die wenigsten Kraftfahrzeuge entwendet.

Für die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Rauschgiftkriminalität habe die ereignis- und verdachtsunabhängige Kontrolle eine herausragende Bedeutung. 1999 seien in Bayern 2.029 Fälle erfasst worden, überwiegend aufgegriffen durch Organisationseinheiten, die mit Fahndungsaufgaben betraut seien (Polizeiinspektionen Fahndung, Fahndungskontrollgruppen und vergleichbare Organisationseinheiten). Durch Ermittlungstätigkeit sei bekannt, dass seit Jahren der Hauptanteil der nach Bayern illegal eingeführten Schusswaffen aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawien und aus der Tschechischen Republik stamme. Die Waffen aus dem früheren Jugoslawien gelangten überwiegend über die bayerisch-österreichische Grenze in die Bundesrepublik. Von Januar bis September 2000 habe man 170 Schusswaffen, 247 gefährliche Gegenstände, 3.345 Schuss Munition und 959 pyrotechnische Gegenstände sicherstellen können.

Diese Deliktsfelder der grenzüberschreitenden Kriminalität wiesen nicht selten Bezüge zur organisierten Kriminalität auf. Auch wenn diese Bezüge fast ausnahmslos erst am Ende zeit- und personalaufwendiger Ermittlungen erkennbar würden,

bildeten ereignis- und verdachtsunabhängige Kontrollmaßnahmen des Öfteren den Ausgangspunkt für spätere Strukturermittlungen im Bereich der organisierten Kriminalität oder sie lieferten wichtige Ermittlungshinweise. Die deliktischen Brennpunkte dieser Kriminalität hätten beim Rauschgifthandel oder -schmuggel, bei der Wirtschaftskriminalität sowie der Eigentums- und Fälschungskriminalität gelegen. Das hohe Maß an internationaler Begehungsweise habe sich 1999 gegenüber den Vorjahren fortgesetzt. In diesen Verfahren seien 47 verschiedene Staaten tangiert gewesen. Der Anteil ausländischer Tatverdächtiger habe 1999 bei 61 % gelegen.

Nach den derzeitigen melde- und lagedienstlichen Gegebenheiten sei es in Bayern nicht möglich, ein umfassendes Bild über Umfang und Ergebnis der ereignis- und verdachtsunabhängigen Kontrollen nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG zu zeichnen. Der Erfolg einer Kontrollmaßnahme nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG sei vor allem deshalb nicht messbar, weil im Lauf eines Ermittlungsverfahrens regelmäßig Erkenntnisse hinzukämen, die von der Polizei durch die Anwendung anderer Befugnisnormen gewonnen würden. Es würde methodisch unredlich sein, diese Erfolge in jedem Fall der Kontrollmaßnahme nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG zuzurechnen. Die präventive Wirkung der ereignis- und verdachtsunabhängigen Kontrollen lasse sich selbst durch eine nähere Dokumentation nicht quantifizieren. Im Hinblick darauf und unter Berücksichtigung des erheblichen verwaltungsorganisatorischen Aufwands erscheine eine vollständige Evaluation aller ereignis- und verdachtsunabhängigen Kontrollmaßnahmen einschließlich ihrer Folgemaßnahmen und der letztlich erreichten Ermittlungsergebnisse unvertretbar. Das nachfolgend dargestellte statistische Gesamtergebnis habe folglich nur eine beschränkte Aussagekraft. Es seien nur die Fahndungserfolge erfasst, die von speziellen Fahndungsdienststellen erzielt worden seien; es seien nur „erfolgreiche“ Kontrollen erfasst, nicht aber die Anzahl der Kontrollen insgesamt; eine rechtliche Differenzierung zwischen Identitätsfeststellung und Folgemaßnahmen (z.B. Durchsuchung) sei allenfalls mittelbar und zudem nur begrenzt möglich; eine Differenzierung nach Rechtsgrundlagen sei nicht vollständig; eine räumliche Differenzierung zwischen der 30 km-Zone und dem Landesinnern nur bedingt möglich.

Erfolgreiche Kontrollen	Grenzgebiet 30 km Zone	Landesinneres		
		BAB Europastraßen	Sonstige Durchgangs- straßen	Öffentliche Einrichtungen des internatio- nalen Ver- kehrs
Jahr 1999 Überwiegend nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG				
1. Gesamtzahl der er- folgreichen Kon- trollmaßnahmen	14.066	19.537	2.079	3.802
2. Festgestellte Straf- taten	21.787	21.273	368	1.124
3. Festnahmen	12.852	11.745	250	882

4. Sicherstellungen	5.403	5.884	111	359
---------------------	-------	-------	-----	-----

Bezogen auf einzelne ausgewählte Deliktsfelder stelle sich das bekannt gewordene Straftatenaufkommen wie folgt dar:

Ausländerrecht	21.946	
Betäubungsmittelgesetz		5.811
Urkundsdelikte		4
Eigentums-/Vermögensdelikte	865	

Folgende Gegenstände seien sichergestellt worden:

Fahrzeuge	
Betäubungsmittel	3.503
Urkunden	3.885
Waffen	

b) Der Landesgesetzgeber habe die erforderliche Gesetzgebungskompetenz. Die Identitätsfeststellung auf der Grundlage des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG sei keine Maßnahme des Grenzschutzes im Sinn des Art. 73 Nr. 5 GG. Art. 73 Nr. 5 GG begründe in Abgrenzung zu den traditionellen Länderkompetenzen nach Art. 70 GG eine ausschließliche Bundeskompetenz nur für den Schutz der Grenze im engeren Sinn, nicht aber für jede Gefahrenabwehr in Grenznähe. Die Identitätsfeststellung nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG sei auch keine repressiv-polizeiliche Maßnahme im Sinn des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, sondern als vorbeugende Bekämpfung von Straftaten Teil der präventiven Gefahrenabwehr.

Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. Abs. 2 Satz 2 PAG berühre den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 101 BV), soweit er ein bloßes Anhalten ermögliche. In den Schutzbereich des Grundrechts der Freiheit der Person (Art. 102 Abs. 1 BV) werde eingegriffen, wenn der Angetroffene festgehalten werde (Art. 13 Abs. 2 Satz 3 PAG). Durch die Erhebung von persönlichen Daten bei der Befra-

gung und Prüfung auszuhändigender Ausweispapiere werde das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 100, 101 BV) betroffen, denn es gewährleiste die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Soweit die Kontrollmaßnahme einen Straftatverdacht ergebe oder die kontrollierte Person zur Fahndung ausgeschrieben sei, bewege sich die Polizei im Handlungsraum weiterer Befugnisnormen. Allein aufgrund einer verdachtsunabhängigen Kontrolle komme es nicht zu einer Datenspeicherung.

Diese Freiheiten seien nur innerhalb der Schranken der Gesetze gewährleistet. Der bayerische Gesetzgeber habe dabei die wesentlichen Entscheidungen zur Beschränkung selbst getroffen und nicht der Verwaltung überlassen. Die Forderung, Eingriffsschwellen im Sinn von Lagebildern, Lageerkenntnissen und kriminalistischem Erfahrungswissen als eingrenzende Tatbestandsmerkmale zu normieren, ziele ins Leere, weil damit nur etwas Selbstverständliches geregelt würde. Schon aus allgemeinem Polizeirecht (Art. 4 PAG) folge die Pflicht zu verhältnismäßigem Vorgehen und pflichtgemäßer Ausübung des Ermessens. Parlamentsvorbehalt und Wesentlichkeitstheorie erforderten wegen der geringen Eingriffsintensität keine räumlich engere Begrenzung des Anwendungsbereichs der Vorschrift und kein Anknüpfen an einen Straftatenkatalog.

Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG sei hinreichend bestimmt. Die unbestimmten Rechtsbegriffe der „grenzüberschreitenden Kriminalität“ und der „Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr“ ließen sich auslegen. Die Norm ziele auf Delikte, bei denen der Grenzübertritt das prägende Merkmal der Tatausführung sei. Eine enumerative Aufzählung in einem Straftatenkatalog sei im Hinblick auf die Vielgestaltigkeit der Deliktsformen der grenzüberschreitenden Kriminalität nicht zielführend und angesichts der geringen Intensität des in Rede stehenden Grundrechtseingriffs auch verfassungsrechtlich nicht geboten.

Der Begriff der Straßen „von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr“ könne in der Praxis ausgefüllt werden. Die Polizei könne nur wirk-

sam handeln, wenn sie in der Lage sei, auf ein geändertes Verkehrsverhalten der betroffenen Kreise zu reagieren. Die gesetzliche Regelung müsse flexibel sein und dürfe die fraglichen Straßen nicht gleichsam namentlich benennen. Auch einfache kurzfristige Umstände wie Umleitungen nach Verkehrsunfällen, Verkehrsstaus oder Baumaßnahmen sprächen gegen eine enumerative Festlegung der Straßen im Gesetz. Weite und Unbestimmtheit einer Vorschrift dürften nicht gleichgesetzt werden. Ein Vorfeldinstrument wie die Identitätskontrolle mit seiner intendierten Streuwirkung werde erst bei einem breiteren Adressatenkreis sinnvoll. Die Verdachtsunabhängigkeit der Maßnahme dürfe nicht durch gleichzeitige Maximalforderungen an die Bestimmtheit ausgehebelt werden. Die Kontrollmaßnahme würde ihre Eignung verlieren, wäre sie genauestens berechenbar.

Die Befugnisse aus Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG i.V.m. Art. 13 Abs. 2 PAG seien verhältnismäßig. Sie verfolgten als legitimen Zweck die Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts und die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Damit erfüllten sie den staatlichen Schutzauftrag aus Art. 99 Satz 2 BV durch Abschreckung der Unentschlossenen, Spezialprävention bei den Kontrollierten, Generalprävention und Entziehung der Früchte einer Straftat. Das stärke das Sicherheitsgefühl der Gesamtbevölkerung.

Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG sei ein geeignetes Mittel, um den legitimen Zweck zu fördern. Dabei sei zu beachten, dass es sich nicht nur um die Feststellung der Identität, sondern um ein Maßnahmebündel handle. Dazu gehörten auch die Durchsuchung von Sachen und Personen, das Festhalten und Verbringen zur Dienststelle (Sistierung) sowie erkennungsdienstliche Maßnahmen. Aus diesem Bündel dürfe die Identitätsfeststellung nicht isoliert werden. Es verbiete sich daher das Argument, durch eine bloße Identitätsfeststellung sei noch keine Gefahr abgewehrt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei eine Maßnahme nur dann nicht verhältnismäßig, wenn sie zur Zweckerfüllung schlechterdings ungeeignet sei. Wie die aufgezeigte Erfolgsbilanz erweise, sei die Schleierfahndung durchaus geeignet. Die Identitätsfeststellung sei erforderlich, ein milderes Mittel nicht ersichtlich. Würde man die Kontrollmaßnahme auf das bloße Ausweisverlan-

gen ohne Folgemaßnahmen beschränken, so würde man ins Leere zielen und manche Kontrolle auf halbem Weg stecken bleiben. Professionell arbeitende Straftäter verfügten häufig über einwandfreie Personalpapiere. Erst mit Hilfe der Kontrolle des Fahrzeugs und mitgeführter Gegenstände könnten Drogen-, Waffen- und Menschenschmuggel wirkungsvoll bekämpft werden. Würde man die Maßnahmen auf die 30 km-Zone beschränken, so wäre die Schleierfahndung ihrer Durchschlagskraft beraubt, weil sich die Betroffenen nach Passieren der Kontrollzone in Sicherheit wiegen könnten.

Die Schleierfahndung sei angemessen (verhältnismäßig im engeren Sinn). Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit verdachtsunabhängiger Kontrollen lasse sich weder mit einer Redlichkeitsvermutung zu Gunsten des kontrollierten Bürgers noch unter Hinweis auf den Kontrollierten als Nichtstörer und auch nicht durch die Forderung nach einem „Zurechnungszusammenhang“ in Zweifel ziehen. Entscheidend sei allein das Ergebnis einer umfassenden Güterabwägung. Die Maßnahme richte sich nicht gezielt gegen Nichtstörer, sondern gegen „Unbekannt“. Die Identitätsfeststellung nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG sei ein Instrument zur Überwindung der Ungewissheit, die bei der Kontrolle der Verkehrswege bestehe. Im Vorfeld der Gefahr könne die Polizei allemal dann agieren, wenn ein Zuwarten den Erfolg von Gefahrenabwehrmaßnahmen infrage stellen würde.

Bei der Abwägung sei einerseits der legitime Zweck der Vorschrift zu berücksichtigen. Dabei habe der Freistaat Bayern aufgrund seiner kriminalgeographischen Lage ein besonderes Bedürfnis nach Stärkung des Sicherheitsniveaus. Dem stehe eine insgesamt gesehen sehr geringe Kontrollwahrscheinlichkeit gegenüber. Die Polizei handle nicht beliebig und planlos, sondern gemäß den im Gesetz genannten Zwecken im Rahmen einer durch Lagebilder, Lageerkenntnisse und kriminalistisches Erfahrungswissen geprägten Vollzugspraxis. Die statistische Kontrollwahrscheinlichkeit liege auf Straßen im Promillebereich (1 : 1.000 auf Durchgangsstraßen im Grenzgebiet, 1 : 10.000 auf Durchgangsstraßen im Landesinnern), im grenzüberschreitenden Zugverkehr bei etwa 2 : 100.

Der Grundrechtseingriff aus Anlass einer Kontrolle sei, was das Recht auf Bewegungs- und Handlungsfreiheit angehe, am unteren Ende der Skala dessen einzuordnen, was überhaupt als Grundrechtseingriff bezeichnet werden könne. Was das Recht auf informationelle Selbstbestimmung angehe, sei dessen Gewicht zu relativieren. Die erhobenen Daten würden im Rahmen einer verdachtsunabhängigen Kontrolle nicht gespeichert, sondern nur im Fall eines Verdachts. Insgesamt sei der Eingriff nicht unangemessen.

An diesem Ergebnis ändere sich nichts, wenn man die unterschiedlichen Kontrollräume einbeziehe. Die Intensität der Eingriffsmaßnahme sei innerhalb und außerhalb des 30 km-Bereichs gleich. Das Grenzgebiet in einer Tiefe von 30 km sei ein äußerst durchlässiger Fahndungsraum. Er lasse sich bei einer Geschwindigkeit von 130 km/h in etwa 15 bis 20 Minuten durchfahren. Die grenzüberschreitende Kriminalität habe ihr Ziel nicht im Grenzgebiet; sie beginne und ende dort nicht. Eine Beschränkung auf Kontrollen innerhalb der 30 km-Zone ergebe keinen Sinn, zumal wenn dort die entsprechenden Infrastrukturen wie Tankstelle, Rastanlage oder Parkplatz fehlten. Nichts anderes gelte für die Identitätsfeststellung in Zügen oder Bahnen. Die Belastung durch die Maßnahme unterscheide sich vor und nach dem ersten Haltebahnhof nicht. Die Möglichkeiten zur Fahndung im Zug würden von vielfältigen Faktoren beeinflusst. Eine Vielzahl von grenzüberschreitenden Zügen aus dem Ausland Richtung Inland habe den ersten Halt an einem Knotenpunkt im Inland, der entweder noch knapp im oder bereits außerhalb des Grenzgebiets liege. Deshalb sei es im Zugverkehr erforderlich, dass weiter ins Inland (z.B. von Rosenheim nach München) hinein und in der Gegenrichtung vom Inland ausgehend bis zum letzten Halt vor der Binnengrenze notwendige Fahndungsmaßnahmen durchgeführt werden könnten. Im Zusammenhang mit Güterzügen sowie dem Transport von Lastkraftwagen auf Zügen („rollende Landstraße“) sei darauf hinzuweisen, dass notwendige Kontrollen erst an bestimmten Knotenpunkten für den Frachtverkehr oder an Ent- und Beladeterminals – die sich ausschließlich außerhalb des Grenzgebiets befänden – vorgenommen werden könnten. Diese Kontrollen seien insbesondere im Zusammenhang mit der organisierten Ein-

und Durchschleusung von Menschen sowie beim Schmuggel von Waren (Rauschgifttransporte) von Bedeutung.

Eine effiziente Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität im Zugverkehr mache es erforderlich, neben der Personenkontrolle auch eine Überprüfung der vorhandenen Versteckörtlichkeiten vorzunehmen. Erst durch diese zeitraubende Tätigkeit könne ein Zusammenhang zwischen einer (bereits kontrollierten oder noch zu überprüfenden) Person und aufgefundenen Sachen oder Personen hergestellt werden.

Angemessen seien auch die „strenger“ Folgemaßnahmen einer Identitätsfeststellung wie das Festhalten, die Sistierung und die erkennungsdienstliche Behandlung. Auch diese Folgemaßnahmen seien zwar verdachtsunabhängig, aber – wie die Grundmaßnahme selbst – nicht anlassunabhängig ausgestaltet. Schon Art. 13 Abs. 2 Satz 3 und Art. 14 Abs. 1 Nr. 1 PAG stellten klar, dass mildere Eingriffe zwingend vorgehen würden, wenn und soweit sie Erfolg versprechen. Der Fahrzeugführer habe den Führerschein mitzuführen und schon deshalb kaum Folgemaßnahmen zu befürchten. Auch wenn der Kontrollierte keinen Ausweis mit sich führe, ziehe das nicht automatisch Folgemaßnahmen nach sich. Die Identität könne auch durch überprüfbare oder glaubwürdige konkrete Angaben festgestellt werden.

Bei den Durchsuchungsbefugnissen nach Art. 21 Abs. 1 Nr. 3, Art. 22 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 4 PAG gehe es um Sachen mit Relevanz für die grenzüberschreitende Kriminalität (z.B. Rauschgift, Hehlerware, gefälschte Dokumente) und um versteckte Personen (in Schleuserfällen). Aus dem Zweck der Durchsuchung und aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergebe sich ein Stufenverhältnis der Maßnahmen. Die Durchsuchung eines Kraftfahrzeugs oder von Sachen des Kontrollierten hänge von der berechtigten Erwartung ab, etwas zu finden, was für die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität relevant sei. Diese Erwartung könne auf das kriminalistische Erfahrungswissen („Spürnase“), aber auch auf Erkenntnisse gestützt sein, die während der Identitätsfeststellung gewonnen worden seien.

Insgesamt gesehen seien verdachtsunabhängige Personenkontrollen nur von geringer Eingriffsintensität. Wo – wie bei einer Durchsuchung oder Sistierung – ein erheblicher Grundrechtseingriff vorliege, sei er durch die Verfolgung überragender Gemeinwohlzwecke gerechtfertigt. Besonderer Verfahrensvorkehrungen wie einer Berichtspflicht (Evaluierung) oder eines Dienststellenleitervorbehalts wie in Art. 33 Abs. 5, Art. 34 Abs. 3 PAG bedürfe es daher nicht. Der Dienststellenleitervorbehalt beruhe auf dem Gewicht der anstehenden Grundrechtseingriffe. Er sei auch mit der erforderlichen Flexibilität der Schleierfahndung nicht vereinbar.

3. Die Landtagsfraktion der CSU ist der Ansicht, der Antrag nach Art. 75 Abs. 3 BV sei unzulässig, weil das Antragsrecht verwirkt sei. Die geltend gemachte Meinungsverschiedenheit sei bereits im Jahr 1994 entstanden, als der Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Einführung ereignis- und verdachtsunabhängiger Kontrollen im Landtag beraten worden sei. Ein Zeitraum von mehr als fünf Jahren zwischen parlamentarischer Beratung und Antragstellung beim Verfassungsgerichtshof liege außerhalb dessen, was im Rahmen einer Meinungsverschiedenheit an Bedenkzeit notwendig sei. Der Gesichtspunkt des Rechtsfriedens habe Vorrang. Die Popularklage sei unbegründet. Die Identitätsfeststellung nach Art. 13 PAG berühre die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV), das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung (Art. 100, 101 BV) sowie im Fall des Art. 13 Abs. 2 Satz 3 PAG die Freiheit der Person (Art. 102 Abs. 1 BV). Die Ausweiskontrolle erfasse das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nur am Rand, weil nur Daten in Erfahrung gebracht würden, die zur Identitätsfeststellung erforderlich seien, und die Erhebung zudem offen erfolge. Soweit mit jeder Identitätsfeststellung die Erkenntnis verbunden sei, dass sich eine bestimmte Person zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort aufgehalten habe, sei das kein relevantes Datum, weil ein Recht auf Anonymität keinen verfassungsrechtlichen Schutz genieße.

Diese Grundrechtseingriffe seien gerechtfertigt. Der Landesgesetzgeber habe die Kompetenz für präventiv-polizeiliche Regelungen. Die vorbeugende Bekämpfung

von Straftaten sei Teil der Gefahrenabwehr. Der Tatbestand des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG sei hinreichend bestimmt. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe wie „grenzüberschreitende Kriminalität“ oder „andere Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr“ sei möglich, um der Vielschichtigkeit der Lebensverhältnisse oder der Eigenart bestimmter Sachbereiche überhaupt normativ Rechnung tragen zu können. Nur auf diese Weise könne die Polizei in die Lage versetzt werden, flexibel und zeitnah zu reagieren. Die Bestimmbarkeit werde insbesondere durch die dezidierte Zweckdefinition der Maßnahmen der Schleierfahndung gewährleistet. Die weitere Präzisierung dieses Rasters anhand von Lagebildern, Lageerkenntnissen und kriminalistischem Erfahrungswissen habe der Gesetzgeber der Polizei überlassen dürfen. Ein konkreter Straftatenkatalog gehe an dem Normzweck der Schleierfahndung vorbei. Dass § 23 Abs. 1 Nr. 3 BGSG mit der Verweisung auf § 12 Abs. 1 Nrn. 1 bis 4 BGSG auf einen Katalog von Straftaten Bezug nehme, liege am beschränkten polizeilichen Zuständigkeitsbereich des Bundesgrenzschutzes.

Die angefochtenen Vorschriften seien verhältnismäßig. Für die Eignung genüge es, dass das ergriffene Mittel zur Zweckerreichung nicht schlechthin ungeeignet sei. Die Schleierfahndung sei insoweit als Maßnahmenbündel zu betrachten. Die Identitätsfeststellung sei nur der erste Schritt, vergleichbar einer Gefahrerforschungsmaßnahme, dem weitere nachfolgen könnten, wenn sich eine Ausweiskontrolle zu einem konkreten Verdacht erhärte und den Kontrollierten als Störer überführe. Die Möglichkeit weiterer Maßnahmen vermöge bei (potentiellen) Tätern bereits Verunsicherung, Abschreckung und Verhaltensänderung bewirken; das diene der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Mit erfolgreichen Maßnahmen der Schleierfahndung gehe ein Erkenntnisgewinn über die Strukturen krimineller Organisationen und die möglicherweise internationalen Verflechtungen der Kriminalität einher.

Die angefochtenen Maßnahmen seien erforderlich. Ein milderer, gleich wirksames Mittel stehe nicht zur Verfügung. Die mit der Verdachtsunabhängigkeit erzielbare „Streuwirkung“ sei essentielle Voraussetzung der Wirksamkeit der Maßnahme. Die

Schleierfahndung sei auch zumutbar. Neben der Unterbindung des unerlaubten Grenzübertritts und Aufenthalts gehe es oftmals um Delikte wie Menschen-, Drogen- und Waffenhandel, Kraftfahrzeugschiebereien oder um Straftaten gegen die Umwelt. Dem stehe eine eher gering einzustufende Eingriffsintensität der Identitätsfeststellung gegenüber.

IV.

Die Antragstellerinnen beantragen, Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 PAG teilweise für verfassungswidrig und nichtig zu erklären. Die Rüge der Verfassungswidrigkeit betrifft im Einzelnen die folgenden aus Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 PAG abgeleiteten polizeilichen Befugnisse zur Identitätsfeststellung:

- Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PAG auf Durchgangsstraßen außerhalb des Grenzgebiets bis zu einer Tiefe von 30 km (im Folgenden: Grenzgebiet),
- Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PAG in Zügen und Bahnen außerhalb des Grenzgebiets, ausgenommen bis zum ersten Haltebahnhof nach der Grenze,
- Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 Sätze 3 und 4 PAG.

V.

Die Anträge sind unbegründet. Es kann deshalb offen bleiben, ob die Antragsbefugnis für das Verfahren nach Art. 75 Abs. 3 BV noch besteht, obwohl zwischen parlamentarischer Beratung und Beschlussfassung zum Gesetz vom 23. Dezember 1994 sowie der Antragstellung mehr als fünf Jahre verstrichen sind (vgl. VerfGH 47, 241/253 f.).

A.

Art. 13 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 Satz 2 PAG sind verfassungsgemäß.

Diese Bestimmungen geben der Polizei die Befugnis, den Betroffenen anzuhalten, ihn nach seinen Personalien zu befragen und zu verlangen, dass er mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung aushändigt. Diese Befugnisse stehen im Einklang mit der Bayerischen Verfassung, und zwar auch, soweit sie 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 in Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PAG genannten Befugnisse zum Anhalten, Befragen und zur Aufforderung, Ausweispapiere zur Prüfung auszuhändigen, berühren den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 101 BV). Sie berühren weiter den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Dieses Recht ist nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs eine Ausprägung der Menschenwürde und der Handlungsfreiheit (Art. 100, 101 BV; vgl. VerfGH 50, 156/178). Zur näheren Bestimmung dieses Rechts lassen sich die einschlägigen Grundaussagen des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 65, 1/41 ff.) heranziehen. Freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt danach den Schutz des Einzelnen gegen eine unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus (VerfGH 47, 241/254; BVerfGE 65, 1/43). Das Recht umfasst deshalb die Befugnis jedes Einzelnen, über die Preisgabe seiner persönlichen Daten selbst zu bestimmen (BVerfGE 78, 77/84).

Von der Befugnis zum bloßen Anhalten dagegen nicht berührt ist – im Gegensatz zum Festhalten nach Art. 13 Abs. 2 Satz 3 PAG – der Schutzbereich der in Art. 102 Abs. 1 BV garantierten Freiheit der Person (vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1985, S. 187; Pfeiffer, StPO, 4. Aufl. 2002,

RdNr. 7 zu § 163 b; Meyer-Goßner, StPO, 46. Aufl. 2003, RdNr. 7 zu § 163 b). Es gibt auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die genannten Kontrollbefugnisse faktisch auf die Ausübung weiterer Grundrechte einwirken.

2. Das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit) und das daraus abgeleitete Recht auf informationelle Selbstbestimmung sind nur innerhalb der Schranken der Gesetze gewährleistet. Der Regelung in Art. 98 Satz 2 BV kommt daher keine besondere Bedeutung mehr zu (vgl. VerfGH 37, 119/124). Der Gesetzgeber ist bei der Bestimmung der Schranken der berührten Grundrechte nicht frei. Er hat die Rechtsstaatlichkeit (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) zu wahren und darf deshalb nicht ohne Rücksicht auf seine Kompetenzen tätig werden; unbestimmte Rechtsbegriffe müssen sich mit hinreichender Bestimmtheit auslegen und anwenden lassen (VerfGH 41, 17/24); der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist zu beachten. Art. 99 Satz 2 BV begründet eine staatliche Schutzpflicht nicht nur zu Gunsten der von einer Identitätsfeststellung Betroffenen, sondern in gleichem Maß zu Gunsten der grundrechtlichen Rechtsgüter aller Einwohner (vgl. Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNrn. 2 f. zu Art. 99).

a) Art. 13 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 Satz 2 PAG bleiben innerhalb des durch das Grundgesetz vorgegebenen Kompetenzrahmens und verstoßen deshalb nicht gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV. Die Vorschriften regeln nicht die strafverfolgende, repressive Tätigkeit der Polizei (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), sondern ihre präventive Tätigkeit (Gefahrenabwehr), insbesondere die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten (vgl. VerfGH 47, 241/257; Kastner, Verwaltungsarchiv 92 [2001], 216/234 ff.). 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. Es ist zwar nicht zu übersehen, dass die ereignis- und verdachtsunabhängig ausgestaltete und deshalb im Sinn einer Prävention wenig zielgenaue Befugnis nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG in ihrer praktischen Anwendung auch Ergebnisse erbringt, die dem repressiv-polizeilichen Sektor zuzurechnen sind. Gera-

de die von der Staatsregierung vorgelegte „quantitative Erfolgsbilanz der Schleierfahndung“ dokumentiert nicht präventiv-polizeiliche Fortschritte bei der Kriminalitätsbekämpfung, sondern in erster Linie festgestellte Straftaten und Festnahmen, also Resultate auf dem Gebiet der Strafverfolgung (vgl. auch Stephan, DVBl 1998, 81/84). Das ändert aber nichts an der schon im Tatbestand des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG verankerten präventiv-polizeilichen Zweckbestimmung der Norm (vgl. im Ergebnis auch Rachor in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 3. Aufl. 2001, F RdNr. 366 f.).

Ebenso wenig wird die Kompetenz des Landesgesetzgebers durch die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Grenzschutz (Art. 73 Nr. 5 GG) in Frage gestellt, denn der Freistaat Bayern ist insoweit zur Gesetzgebung durch § 2 Abs. 4 i.V.m. § 2 Abs. 1 des Gesetzes über den Bundesgrenzschutz (Bundesgrenzschutzgesetz – BGS – vom 19. Oktober 1994, BGBl I S. 2978) ermächtigt (Art. 71 GG).

b) Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG bedient sich mehrerer unbestimmter Rechtsbegriffe: Die Norm 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 Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV (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. Gesetze müssen so formuliert sein, dass die im Schutzbereich ihres Grundrechts Betroffenen die Rechtmäßigkeit einer belastenden staatlichen Handlung zumindest ansatzweise eigenständig beurteilen und substantiiert infrage stellen können. Die Regelungen müssen jeweils so bestimmt gefasst werden, wie das nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Je geringfügiger ein Grundrechtseingriff ist, desto niedriger sind grundsätzlich die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit (vgl. VerfGH 47,

207/217). In diesem Rahmen darf der Gesetzgeber unbestimmte Rechtsbegriffe verwenden (vgl. VerfGH 41, 17/24; VerfGH BayVBI 2003, 14/16). Deren nähere Konkretisierung kann der Rechtsprechung überlassen bleiben.

Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG genügt diesen Anforderungen. Die verwendeten Begriffe erschließen sich jedenfalls in ihren grundsätzlichen Umrissen den betroffenen Bürgern.

Zu den „Durchgangsstraßen“ gehören nach der Definition des Gesetzes neben Bundesautobahnen und Europastraßen auch „andere Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr“. Dieser Begriff ist mit den üblichen Auslegungsmethoden (vgl. hierzu VerfGH 49, 160/164 f.) bestimmbar. Er stellt – im Gegensatz zu dem in Polizeigesetzen einzelner Länder enthaltenen Begriff der Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität – keinen Bezug her zu einer polizeilichen Lagebeurteilung, sondern ist von einer solchen Beurteilung unabhängig. Gegen ihn bestehen deshalb auch nicht die Bedenken, die gegen den Begriff der Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität geäußert worden sind (vgl. Möllers, NVwZ 2000, 382/384 f.) und auf die sich auch die Antragstellerinnen beziehen. Die Gerichte sind daher in der Lage, die Anwendung der angegriffenen Vorschrift durch die Polizei zu kontrollieren (vgl. Gerichtsbescheid des Verwaltungsgerichts Würzburg vom 13. Mai 1996 Az. W 5 K 95.865; Urteil des Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 29. Januar 2002 Az. B 1 K 01.468). 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. Die Vollzugsbekanntmachung zu Art. 13 PAG nennt in Nr. 13.7 exemplarisch „Flughäfen, Bahnhöfe und Züge, aber auch Tank- und Rastanlagen“ (vgl. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministerium des Innern vom 23. Dezember 1994, AllMBI 1995, S. 27). 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. Der Begriff der grenzüberschreitenden Kriminalität verweist nicht auf einen fest umrissenen Kreis bestimmter Delikte, sondern auf ein bestimmtes, objektivierbares Verhalten im Zusammenhang mit dem Delikt. 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 (Kastner, a.a.O., S. 244 f.; a.A. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, DVBl 2000, 262/266 f.). Eine Interpretation des Tatbestandsmerkmals der grenzüberschreitenden Kriminalität im Sinn „internationaler Kriminalität“ (so Honnacker/Beinhofer, PAG, 17. Aufl. 1999, Anm. 8 b zu Art. 13) würde die tatbestandliche Fassbarkeit des Gesetzes aber ebenso verfehlen wie ein Normverständnis, das auf das „Nutzbarmachen des Grenzkontrollabbaus“ (so Rachor, a.a.O., F RdNr. 359) abstellt.

c) Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PAG wahrt bei der Einschränkung der Grundrechte aus Art. 100, 101 BV den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, an den das Rechtsstaatsprinzip und die genannten Grundrechte den Gesetz-

geber binden. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit 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 (vgl. VerfGH 49, 141/149).

Diesen Anforderungen genügt die Befugnis zur Identitätsfeststellung nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PAG nicht schon deshalb, weil Art. 4 PAG die Polizei verpflichtet, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der konkret-individuellen, auf diese Befugnis gestützten Maßnahme zur Identitätsfeststellung zu beachten. Durch Art. 4 PAG ist im Rahmen des einfachen Rechts gewährleistet, dass die abstrakten Voraussetzungen des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PAG im Einzelfall durch die Polizei oder die Gerichte nicht überspannt werden (vgl. BVerfGE 96, 345/367). Über die abstrakt-generelle Rechtfertigung der Regelungen, die eine Identitätsfeststellung und damit verbunden Grundrechtseingriffe ermöglichen, ist damit jedoch nichts gesagt. Art. 4 PAG setzt mithin eine Befugnisnorm voraus, die bei abstrakt-genereller Betrachtung verhältnismäßig ist.

aa) Die Befugnis zur Identitätsfeststellung nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG dient einem legitimen Zweck. Das Gesetz selbst nennt die Zwecke: Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts und Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Unerlaubtes Überschreiten der Landesgrenze zu verhüten oder zu unterbinden ist Aufgabe des Grenzschutzes, Grenzschutz eine durch Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG begründete Aufgabe (vgl. BVerfGE 97, 198/214), deren Erfüllung der Freistaat Bayern nach § 2 Abs. 1 BGS in Verbindung mit dem Verwaltungsabkommen über die „Wahrnehmung von Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes“ (BAnz Nr. 124 vom 17. Juli 1975) übernommen hat. Die Verhütung und Unterbindung des unerlaubten Aufenthalts dient der Stabilisierung der verwaltungsrechtlichen Ordnungssysteme des Ausländergesetzes und des Asylverfahrensgesetzes (Renner, Ausländerrecht, 7. Aufl. 1999, RdNr. 2 zu § 92). Die Bekämpfung der grenz-

überschreitenden Kriminalität bezieht ihre Legitimität aus der Verpflichtung des Staates zum Schutz seiner Bürger (Art. 99 Satz 2 BV; vgl. VerfGH 47, 241/255; BVerfGE 49, 24/56 f.).

bb) Die Befugnis zur Identitätsfeststellung nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG kann (auch) außerhalb des Grenzgebiets dazu beitragen, den Zwecken zu dienen, die das Gesetz nennt. Das Rechtsstaatsprinzip verbietet lediglich belastende Gesetze, die schlechthin untauglich sind, den Gesetzeszweck zu erfüllen (Meder, RdNr. 16 zu Art. 3; BVerfGE 100, 313/373). Der Verfassungsgerichtshof kann fachbezogene Erwägungen nur beanstanden, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft sind oder der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechen (VerfGH 49, 141/149; VerfGHE vom 18. November 2002 Vf. 3-VII-01 S. 16). Das ist nicht der Fall. Im Gesetzgebungsverfahren ist – ohne dass es dagegen etwas zu erinnern gäbe – darauf hingewiesen worden, dass mit dem Beitritt der Republik Österreich zur Europäischen Union zum 1. Januar 1995 für die bayrisch-österreichische Grenze die Eigenschaft einer Zollgrenze fortgefallen ist. Es ist weiter darauf hingewiesen worden, dass im Rahmen der Verwirklichung des Schengener Durchführungsübereinkommens die Binnengrenzkontrollen zwischen Schengener Vertragsstaaten abgebaut werden. Der damit verbundene Wegfall der Filterfunktion der Grenzkontrollstellen mache als Ausgleichmaßnahme eine verstärkte polizeiliche Tätigkeit im Binnenland erforderlich. Vor dem Hintergrund rasch angewachsener, international verflochtener Kriminalität und angesichts der gewachsenen Mobilität der Verbrecher bestehe eine neue Herausforderung für die Polizei, der mit neuen Konzepten begegnet werden müsse. 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. Hierzu solle der Polizei in diesen Bereichen die Befugnis zu ereignis- und verdachtsunabhängigen Personenkontrollen eingeräumt werden (LT-Drs. 13/36 S. 4).

Die Befugnis zur Identitätsfeststellung nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG ist geeignet, diesen ihr zugedachten Zweck zu erfüllen. Identitätsfeststellung ist in erster Linie eine Maßnahme der Gefahrerforschung (Schmidbauer/Steiner/Roese, Bayerisches Polizeiaufgabengesetz, 1999, RdNr. 5 zu Art. 13; Rachor, a.a.O., F RdNr. 322; Gusy, Polizeirecht, 4. Aufl. 2000, RdNr. 200). Sie dient in präventiver Hinsicht dazu, die Polizei in die Lage zu versetzen, durch einen Abgleich der festgestellten Identität mit polizeilichen Datenbeständen nach Maßgabe des Art. 43 PAG 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 (vgl. Waechter, DÖV 1999, 138/139). Zugleich entfaltet die Befugnis zur Feststellung der Identität eine vom einzelnen Zugriff unabhängige generalpräventive Wirkung (Waechter, a.a.O., S. 144 f.; Rachor, a.a.O., F RdNr. 366). 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.

Deshalb gibt es keine verfassungsrechtlich zu begründende Pflicht des Gesetzgebers, eine begleitende Beobachtung im Sinn einer Evaluierung der ereignis- und verdachtsunabhängigen Identitätskontrollen vorzusehen (a.A. Kastner, a.a.O., S. 248).

cc) Die gesetzliche Regelung ist erforderlich. Ein gleich wirksames, die betroffenen Grundrechte weniger beeinträchtigendes Mittel steht nicht zur Verfügung. Die Identitätskontrolle nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG ist nach Art. 2 Abs. 1 des Schengener Durchführungsübereinkommens an die Stelle der weggefallenen, herkömmlichen Grenzübertrittskontrollen nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 1990 (GVBl S. 397; im Folgenden: PAG

1990) getreten. Ein auf das Grenzgebiet reduzierter Kontrollraum wäre nicht in gleicher Weise wirksam. Bereits die Vorläuferregelung des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG 1990 umfasste trotz seinerzeit weitreichender Grenzkontrollen mit dem Zollgrenzbezirk einen bis zu 15 km tiefen Kontrollraum (§ 68 Satz 1 des Zollgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 1970, BGBl I S. 529). Auch 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 nach 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. Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person führen zwar dazu, dass der Einzelne Einschränkungen seiner Grundrechte hinzunehmen hat, wenn überwiegende Allgemeininteressen das rechtfertigen. Der Gesetzgeber muss aber Allgemein- und Individualinteressen angemessen ausgleichen. Dabei spielt auf grundrechtlicher Seite eine Rolle, unter welchen Voraussetzungen welche und wie viele Grundrechtsträger wie intensiven Beeinträchtigungen ausgesetzt sind. Kriterien sind also die Gestaltung der Einschreitschwellen, die Zahl der Betroffenen und die Intensität der Beeinträchtigungen. Auf Seiten der Gemeinwohlinteressen ist das Gewicht der Ziele und Belange maßgeblich, denen die Identitätskontrolle dient (vgl. BVerfGE 100, 313/375 f.).

Eine Identitätskontrolle nach Maßgabe des 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. Zur Verwertung oder Speicherung der festgestellten Personalien ermächtigen weder Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 noch Art. 13 Abs. 2 PAG. Die Datenverarbeitung richtet sich vielmehr nach den Art. 37 ff. PAG; der angegriffenen Regelung des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. Abs. 2 PAG kann deshalb nicht zum Vorwurf gemacht werden, sie enthalte keine bereichsspezifischen Regelungen über die Speicherung und Verwertung anfallender Daten.

Die Eingriffsschwellen der Identitätskontrolle sind sehr niedrig ausgestaltet. Das Gesetz sieht außerhalb des Grenzgebiets eine Befugnis zur Identitätsfeststellung landesweit auf Durchgangsstraßen und in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs vor, ohne an eine konkrete Gefahr oder eine besondere Gefahrennähe anzuknüpfen. Die Befugnis ist also, wie sich das als fachlicher Sprachgebrauch eingebürgert hat, ereignis- und verdachtsunabhängig. Das bedeutet aber nicht, dass das Gesetz generell 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 Lageerkenntnisse und einschlägige polizeiliche Erfahrung zugrunde zu legen, auch ohne dass das – wie etwa in § 22 Abs. 1 a BGGSG geschehen und vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern gefordert (DVBl 2000, 262/266) – noch einer gesonderten Erwähnung im Gesetzestext bedürfte (vgl. Kastner, a.a.O., S. 242 f.; im Ergebnis wohl auch Möllers, a.a.O., S. 386 f.).

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 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 (Renner, a.a.O., RdNr. 2 zu § 92). 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 bis zu 10 Jahren bedrohter Verbrechen (§ 181 StGB).

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. Ebenso wenig gibt es andererseits von Verfassungen, insbesondere von Grundrechts wegen eine allgemeine Redlichkeitsvermutung, die ereignis- und verdachtsunabhängigen Personenkontrollen von vornherein entgegenstünde (vgl. Schwabe, NVwZ 1998, 709 ff.). 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 (Art. 7, 8 PAG) zugerechnet wird und Maßnahmen gegen ihn rechtfertigen kann. Die Identitätskontrolle ist im Fall der konkreten Gefahr (Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 PAG) und an Orten möglich, die eine besondere, konkrete Gefahrennähe haben (Art. 13 Abs. 1 Nrn. 2 bis 4 PAG). Maßnahmen zur Identitätsfeststellung nach § 163 b StPO sind daran geknüpft, dass ein Tatverdacht besteht. All das beugt unverhältnismäßigen Beschränkungen der Grundrechte vor (vgl. BVerfGE 92, 191/199), besagt aber noch nicht, dass jenseits einer solchen Gefahr oder eines derartigen Verdachts die Verhältnismäßigkeit generell nicht mehr gewahrt ist (vgl. Albers, Die Determination polizeilicher Tätigkeit in den Bereichen der Straftatenverhütung und der Verfolgungsvorsorge, 2001, S. 255). Beim Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz ist eine Gefahrenvorsorge seit langem anerkannt. Sie muss nach Umfang und Ausmaß dem Gefahren- oder Risikopotential, dem sie gilt, angemessen sein (vgl. BVerwGE 69, 37/44). 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“ (vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, DVBl 2000, 262/265) 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 (Art. 10 Abs. 1 Nr. 1 PAG). Die Identitätskontrolle nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG 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 nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG 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 geht die auf die Kontrolle der Identität beschränkte Befugnisnorm des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. Abs. 2 Satz 2 PAG nicht hinaus. Die Norm geht darauf zurück, dass das Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (Gesetz vom 15. Juli 1993, BGBl II S. 1010) 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.

Art. 13 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 Satz 3 PAG sind 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 (vgl. VerfGH 47, 165/171 m.w.N.; s. auch VerfGH 41, 106/111 f.; Meder, RdNr. 25 zu Art. 98).

Die Befugnis zur Sistierung ist nach Art. 13 Abs. 2 Satz 3 PAG nur eröffnet, wenn Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PAG oder sonstige mildere Mittel – möglicherweise auch Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 2 Satz 4 PAG als milderes Mittel im Vergleich zu einer Sistierung – erfolglos geblieben sind. Nach dem Wortlaut 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 Befugnis aus Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 Satz 3 PAG vor (vgl. Art. 11 Abs. 3 PAG; Nr. 11.2 der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 28. August 1978, MABl S. 629; Berner/Köhler, PAG, 16. Aufl. 2000, RdNr. 13 zu Art. 11). § 111 OWiG soll dem amtlichen Auskunftsverlangen Nachdruck verleihen und damit anderweitig geregelte Auskunftspflichten absichern. Die Androhung des Bußgelds soll die Bereitschaft des Aufgeforderten erhöhen, wahrheitsgemäß und lückenlos Auskunft zu erteilen, damit ihm aufwendigere und umständlichere Maßnahmen erspart bleiben (vgl. BVerfGE 92, 191/198; Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, 13. Aufl. 2002, RdNr. 2 zu § 111).

2. Die demnach in Art. 13 Abs. 2 Satz 3 PAG noch eröffnete Befugnis zu Sistierung berührt über die von Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PAG betroffenen grundrechtlichen Schutzgüter hinaus das Grundrecht der Freiheit der Person (Art. 102 Abs. 1 BV). Art. 102 Abs. 1 BV garantiert die körperliche Bewegungsfreiheit und schützt vor widerrechtlicher Beschränkung dieser Freiheit. Die Sistierung nach Art. 13 Abs. 2 Satz 3 PAG ist eine Freiheitsentziehung (Art. 104 Abs. 2 GG, Art. 18 Abs. 1 PAG; vgl. Rachor, a.a.O., F 488). Art. 102 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 unter A. zu Art. 3 Abs. 1 BV sowie zur Geeignetheit und Erforderlichkeit Dargelegte entsprechend.

Eine Einschränkung des Grundrechts aus Art. 102 BV muss durch gewichtige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein (VerfGH 43, 107/128). Maßnahmen 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 (vgl. A.). Eine Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PAG in jeder Hinsicht vergleichbare Befugnis zur ereignis- und verdachtsunabhängigen Sistierung wäre mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit daher nicht zu vereinbaren (vgl. auch BVerfGE 100, 313/383). 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 Art. 13 Abs. 2 Satz 3 PAG bleibt damit im Fall des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG nur ein eng umrissener Anwendungsbereich: Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PAG oder sonstige mildere Mittel (gegebenenfalls auch nach Art. 13 Abs. 2 Satz 4 PAG) 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 – unabhängig von den verfahrensrechtlichen Garantien der Art. 18 und 19 PAG – eine Frage der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall (Art. 4 PAG), ob Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 2 Satz 3 PAG 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.

Art. 13 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 Satz 4 PAG sind verfassungsgemäß.

Art. 13 Abs. 2 Satz 4 PAG gibt der Polizei die Befugnis, den Betroffenen sowie die von ihm mitgeführten Sachen zu durchsuchen. Die in Art. 13 Abs. 2 Satz 4 PAG auferlegte Duldungspflicht berührt – über die von den Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PAG betroffenen grundrechtlichen Schutzgüter hinaus – den Schutzbereich des Art. 101 BV. Die Befugnis aus Art. 13 Abs. 2 Satz 4 PAG ist nur unter den weiteren Voraussetzungen des Satzes 3 eröffnet, also nur, wenn die Identität auf andere Weise nicht oder nur unter Schwierigkeiten festgestellt werden kann. Aus den unter B. genannten Gründen tritt Art. 13 Abs. 2 Satz 4 PAG 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 bei einer Durchsuchung weitgehend von den Umständen des Einzelfalls ab. Sie kann wesentlich über das hinausgehen, was dem Betroffenen nach Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PAG zumutbar ist; sie kann dahinter zurückbleiben, über von Verfassungs wegen grundsätzlich zumutbare Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 2 Satz 2 PAG also nicht nennenswert hinausgehen. Dem hat die Polizei nach Maßgabe des Art. 4 PAG im Einzelfall und unter sachgerechter Ausübung ihres Ermessens Rechnung zu tragen.

D.

Die hilfsweise beantragte Vorlage an das Bundesverfassungsgericht „gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 100 Abs. 3 GG“ 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“ im Sinn des Art. 100 Abs. 3 GG vornimmt, sondern eine Kontrolle anhand der Bayerischen Verfassung durchführt (vgl. VerfGH 50, 156/181). Auch bei der Prüfung, ob das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt ist, legt der Verfassungsgerichtshof ausschließlich bayerisches Verfassungsrecht (Art. 100, 101 BV) als Prüfungsmaßstab zugrunde, selbst wenn zur Inhaltsbestimmung dieses von der Bayerischen Verfassung gewährten Rechts die Grundaussagen des Bundesverfassungsgerichts herangezogen werden.

VI.

1. Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 VfGHG).

2. Der Bevollmächtigte der Antragsgegnerin im Meinungsverschiedenheiten-Verfahren hat in der mündlichen Verhandlung den Antrag gestellt, den Antragstellerinnen aufzugeben, der Antragsgegnerin die ihr entstandenen Kosten und Auslagen zu erstatten.

Dieser Antrag wird abgelehnt. Nach Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG ist das Verfahren des Verfassungsgerichtshofs kostenfrei. Aus dieser Regelung ergibt sich nicht, wer die außergerichtlichen Kosten eines Beteiligten zu tragen hat. Aus dem Sinnzusammenhang der gesamten Vorschrift ist aber der Grundsatz abzuleiten, dass diese Kosten von dem zu tragen sind, bei dem sie entstehen. Es gilt der Grundsatz des Selbstbehalts der eigenen Auslagen (vgl. zur Regelung nach § 34 BVer-

fGG: Ulsamer in Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, BVerfGG, RdNr. 9 zu § 34). Von diesem Grundsatz sehen Art. 27 Abs. 2 bis 5 VfGHG Ausnahmen vor. Die Regelungen über die obligatorische Kostenerstattung nennen – abgesehen vom Fall des Art. 27 Abs. 2 VfGHG – nur die Antragsteller eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens als mögliche Erstattungsberechtigte (Art. 27 Abs. 3, 4 VfGHG). Auch die Regelung über die fakultative Kostenerstattung (Art. 27 Abs. 5 VfGHG) hat die Antragsteller in den von Art. 27 Abs. 2 bis 4 VfGHG nicht umfassen (übrigen) verfassungsgerichtlichen Verfahren im Auge. Art. 27 Abs. 5 VfGHG ist nicht zugunsten von Äußerungsberechtigten der jeweiligen Verfahren anwendbar, auch dann nicht, wenn sie den Status von Beteiligten haben (vgl. zur Rechtslage beim Bundesverfassungsgericht: Mellinshoff in Umbach/Clemens, BVerfGG, 1992, RdNr. 43 zu § 34 a). Zum einen würde eine Ausdehnung des Art. 27 Abs. 5 VfGHG auf weitere Beteiligte des verfassungsgerichtlichen Verfahrens dem Grundsatz des Selbstbehalts der eigenen Auslagen widersprechen. Zum anderen würde sie dem Charakter verfassungsgerichtlicher Verfahren nicht entsprechen, die im Interesse des Schutzes der Grundrechte und zur Sicherung einer verfassungsmäßigen Rechtsordnung, also im öffentlichen Interesse, durchgeführt werden.