VGH München, Urteil v. 26.06.2026 – 10 B 25.1537

Titel:

Identitätsfeststellung von abreisenden Versammlungsteilnehmern am Hauptbahnhof

Normenketten:

GG Art. 8
VwGO § 113 Abs. 1 S. 4
BPolG § 23 Abs. 1 Nr. 4
StPO § 163b Abs. 1 S. 1

Leitsätze:

1. Eine Identitätsfeststellung im Zusammenhang mit der An- oder Abreise zu bzw. von einer Versammlung stellt insbesondere dann einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG dar, wenn sie geeignet ist, abschreckende oder einschüchternde Wirkung zu entfalten und den Betroffenen von einer (künftigen) Versammlungsteilnahme abzuhalten. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)
2. Eine Identitätsfeststellung nach § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG setzt eine auf Tatsachen gestützte, nachvollziehbar dokumentierte Gefahrenprognose voraus. Die Tatsachen brauchen noch keine konkrete Gefahr zu begründen. Allgemeine Vermutungen oder pauschale Lageeinschätzungen genügen aber nicht. (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)
3. Das Tragen szenetypischer Kleidung und das Ablegen derselben im Bahnhof begründet für sich genommen keine hinreichenden, auf die Person bezogenen Anhaltspunkte für eine Gefährdungslage nach § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG. (Rn. 40) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Fortsetzungsfeststellungsklage, berechtigtes Feststellungsinteresse, möglicher Eingriff in Versammlungsfreiheit, bundespolizeiliche Identitätsfeststellung im Bahnhof, Begründung einer Gefährdungslage, Identitätsfeststellung nach Versammlungsteilnahme, Erforderlichkeit der Maßnahme, Identitätsfeststellung, Grundrechtseingriff, Versammlungsfreiheit, Gefahrenprognose, Stigmatisierung, Einschüchternde Wirkung, einschüchternde Wirkung, szenetypische Kleidung, "Schwarzer Block", Linksextremismus, Münchner Sicherheitskonferenz, Abreise von einer Versammlung

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 19.06.2024 – M 23 K 22.6518

Fundstellen:

RÜ 2026, 589
LSK 2026, 19348

Tenor

I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 19. Juni 2024 wird in Nr. I. abgeändert, soweit die Klage abgewiesen wurde. Es wird festgestellt, dass die Identitätsfeststellung am 19. Februar 2022 durch Beamte de Bundespolizei einschließlich der Anhaltung des Klägers im Hauptbahnhof M. rechtswidrig war.

II. Das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 19. Juni 2024 wird in Nr. II. abgeändert. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

III. Die Entscheidung ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger zuvo Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Die Kläger wendet sich gegen eine am 19. Februar 2022 am Hauptbahnhof M. durchgeführte bundespolizeiliche Identitätsfeststellung.

2
Bei einzelnen Demonstrationen während der vom 18. bis 20. Februar 2022 tagenden Münchner Sicherheitskonferenz kam es am 19. Februar 2022 im Stadtgebiet München zu Auseinandersetzungen zwischen Versammlungsteilnehmern und Polizeikräften. Gemäß polizeilicher Feststellungen waren daran dem gewaltbereiten linken Spektrum zuzuordnende Personengruppen beteiligt, die schwarz gekleidet waren und rote Schlauchschals trugen, um die polizeiliche Identifizierung zu erschweren und um eine Erkennbarkeit und Zugehörigkeit der Gruppenmitglieder untereinander zu gewährleisten. Gegen 19:20 Uhr passierte ein Demonstrationszug das Bahnhofsviertel; Polizeikräfte in Zivil beobachteten, wie sich der Kläger und vier weitere Personen aus der laufenden Demonstration entfernten. Diese waren dunkel gekleidet und trugen rote Schlauchschals. Sie begaben sich zu einem Lebensmittelgeschäft im Zwischengeschoss des Hauptbahnhofs, wechselten dort teilweise ihre Kleidung und erwarben Getränke. Danach bewegte sich die Gruppe zügig in Richtung des Querbahnsteigs des Hauptbahnhofs. Dort wurden sie einer polizeilichen Identitätsfeststellung und einer Durchsuchung unterzogen. Auf Frage der Polizei gab der Kläger an, die Gruppe sei auf dem „Hanau-Gedenkzug“ gewesen und befinde sich auf dem Heimweg; sie müsse zügig ihren Zug erreichen. Der Kläger war mit der Kontrolle nicht einverstanden, duldete sie aber und wies sich mit seinem Führerschein aus. Auf Frage des Klägers nach dem Grund der Kontrolle und der zugrundeliegenden Rechtsgrundlage wurde ihm erklärt, am Hauptbahnhof dürfe anlasslos kontrolliert werden. Bei der Durchsuchung der Gruppenmitglieder wurden die teilweise zuvor abgelegte schwarze Oberbekleidung sowie rote Schlauchschals gefunden. Die Gruppe konnte den avisierten Zug rechtzeitig erreichen.

3
Am 11. Oktober 2022 erhob der Kläger eine Feststellungsklage mit dem Antrag, die Rechtswidrigkeit der am 19. Februar 2022 durchgeführten Identitätsfeststellung und Durchsuchung festzustellen.

4
Mit Urteil vom 19. Juni 2024 stellte das Verwaltungsgericht fest, die Art und Weise der Durchsuchung des Klägers und seiner Jacke sowie das Fotografieren seines roten Schals am 19. Februar 2022 im Hauptbahnhof M. seien rechtswidrig gewesen. Im Übrigen wurde die Klage abgewiesen.

5
Zur Begründung der Klageabweisung hinsichtlich der Identitätsfeststellung führte das Verwaltungsgerichts aus, die Klage sei zulässig; der Kläger könne insbesondere ein relevantes Fortsetzungsfeststellungsinteresse in Gestalt eines Rehabilitierungsinteresses geltend machen. Die Identitätsfeststellung samt Anhaltung des Klägers durch die Bundespolizei sei jedoch nach § 23 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 3 S. 2 BPolG rechtmäßig gewesen. Eine von der Norm geforderte Gefährdungslage im Sinne einer relevanten Tatsachengrundlage für eine Identitätsfeststellung des Klägers sei aus exante-Sicht eines verständigen Polizeibeamten gegeben gewesen. Im Laufe des 19. Februar 2022 hätten sich im Stadtgebiet München bereits mehrfach zum Teil gewaltsame Auseinandersetzungen von Demonstranten mit der Polizei anlässlich von Kundgebungen gegen die Münchner Sicherheitskonferenz ereignet, u.a. im Rahmen der „Hanau-Gedenkveranstaltung“. Der Kläger und die weiteren Mitglieder seiner Gruppe hätten die für Sympathisanten des „Schwarzen Blocks“ typische schwarze Bekleidung mit roten Schlauchschals getragen. Aus der maßgeblichen exante-Perspektive hätten die handelnden Polizeibeamten das Verhalten des Klägers und seiner Begleiter, kollektiv die Oberbekleidung abzulegen, als verdächtig bewerten dürfen. Dieses Verhaltens habe die Annahme gerechtfertigt, die Gruppe „wolle etwas verbergen“ und gehöre möglicherweise zu dem Personenkreis, der auf den Kundgebungen durch Gewalt gegen Polizeibeamte aufgefallen sei.

6
Zur Begründung seiner vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Berufung führt der Kläger im Wesentlichen aus, die Voraussetzungen für die Durchführung einer Identitätsfeststellung gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 3 Satz 2 BPolG hätten nicht vorgelegen; insbesondere hätten Anhaltspunkte für eine Gefahrenlage gefehlt. Der Kläger sei nicht Teil des „Schwarzen Blocks“ der H.-Kundgebung gewesen; das Tragen und Ablegen (vermeintlich) szenetypischer Kleidung im Bahnhofzwischengeschoss vor dem Einkauf im beheizten Lebensmittelgeschäft sei allein den dortigen Temperaturen geschuldet gewesen. Der

Tatbestand des § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG setzte zusätzlich eine unmittelbare Gefährdung der Bahnanlagen oder der dort befindlichen Personen voraus, die nicht allein mit der Person des Klägers, seiner Bekleidung oder seinem Verhalten begründbar gewesen sei. Die Beklagte habe auch nicht nachgewiesen, dass eine Gefährdungslage für das Zwischengeschoss oder die Bahnhofshalle angeordnet worden sei. Das Zwischengeschoss, in dem die Polizeibeamten den Entschluss zur Identitätskontrolle gefasst hätten, gehöre im Übrigen nicht zu den Bahnanlagen des Bundes und falle demnach nicht gemäß § 3 Abs. 1 BPolG in den Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei. Die Identitätsfeststellung in unmittelbarem zeitlichen und räumlichen Zusammenhang mit der Versammlungsteilnahme stelle einen Eingriff in das Versammlungsgrundrecht (Art. 8 GG) des Klägers dar. Die Beklagte habe keine Anhaltspunkte für eine Beteiligung des Klägers an gewaltsamen Auseinandersetzungen im Rahmen von Demonstrationen festgestellt. Die Begründung der polizeilichen Maßnahme mit vorrangegangenen gewalttätigen Ausschreitungen spreche für eine strafverfolgende Zweckbestimmung.

7
Der Kläger beantragt,

8
unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts München vom 19. Juni 2024 festzustellen, dass die Identitätsfeststellung durch Beamte der Bundespolizei inklusive der hierzu erfolgten Anhaltung des Klägers durch die Beamten der Bundespolizei am 19. Februar 2022 im Bereich des Querbahnsteigs am Hauptbahnhof M. rechtswidrig war.

9
Die Beklagte beantragt,

10
die Berufung zurückzuweisen.

11
Der Hauptbahnhof M. sei zum Zeitpunkt der Identitätsfeststellung anlässlich der Münchner Sicherheitskonferenz als gefährdetes Objekt im Sinne des § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG eingestuft gewesen; die von der Norm geforderte Gefährdungslage habe bestanden. Den handelnden Polizeibeamten sei aufgrund vorangegangener Funksprüche bekannt gewesen, dass es im gesamten Stadtgebiet zu Ausschreitungen unter Beteiligung von Mitgliedern des „Schwarzen Blocks“ gekommen sei, welche (polizeibekannt und erfahrungsgemäß) schwarze Kleidung und rote Schlauchschals getragen hätten. Diese Kleidung habe optisch derjenigen des Klägers und seiner Mitreisenden entsprochen. Nachdem zivile Kräfte beobachtet hätten, wie sich der Kläger zum einen aus dem „Schwarzen Block“ der passierenden Demonstration gelöst habe und zum anderen auch optisch dem „Schwarzen Block“ zugehörig schien, habe dies sowie das Wechseln der einheitlichen Oberbekleidung als verdächtig im Sinne des § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG bewertet werden dürfen. Selbst wenn das durch Art. 8 GG gewährleistete Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zum Zeitpunkt der Kontrolle noch eine Ausstrahlungswirkung entfaltet haben sollte, weil sich dieser auf dem Heimweg von einer Versammlung befunden habe, begründe dies nicht die Unverhältnismäßigkeit und Rechtswidrigkeit der Identitätsfeststellung. Der Kläger sei nicht aus Anlass der Teilnahme an einer Versammlung, sondern aufgrund des begründeten Verdachts der Zugehörigkeit zum „Schwarzen Block“ kontrolliert worden, was über eine bloße friedliche Versammlungsteilnahme hinausgehe.

12
Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichts- und Behördenakten beider Instanzen sowie auf das Protokoll über die mündliche Verhandlung am 26. Juni 2026.

Entscheidungsgründe

I.

13
Der Verwaltungsgerichtshof überprüft im Rechtsmittelverfahren gegen die erstinstanzliche Hauptsacheentscheidung nicht, ob der beschrittene Verwaltungsrechtsweg zulässig ist (§ 17a Abs. 5 GVG). Es ist daher an dieser Stelle nicht entscheidungserheblich, dass der Kläger im Berufungsverfahren zuweilen von einem (auch) repressiven Charakter der angefochtenen polizeilichen Maßnahme spricht, und sich folglich die Frage stellt, ob er den Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten hätte beschreiten müssen (vgl.

zum Rechtsweg bei sog. doppelfunktionalen Maßnahmen der Polizei BayVGH, B.v. 29.2022 – 10 C 22.556 – juris Rn. 8).

II.

14
Die zulässige Berufung des Klägers betrifft die begehrte Feststellung der Rechtswidrigkeit der Identitätsfeststellung vom 19. Februar 2022; im Übrigen hatte das Verwaltungsgericht der Klage bereits stattgegeben. Hinsichtlich der noch streitgegenständlichen polizeilichen Maßnahme ist die Klage zulässig und begründet.

15
1. Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog zulässig.

16
Sie ist insbesondere statthaft, da die an den Kläger gerichtete Aufforderung im Rahmen der Identitätsfeststellung vom 19. Februar 2022, sich auszuweisen, ein Verwaltungsakt ist, der sich bereits vor Klageerhebung erledigt hat. Der Kläger verfügt auch über das nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog erforderliche berechtigte Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Identitätsfeststellung.

17
a) Es ist zweifelhaft, ob der Kläger ein berechtigtes ideelles Interesse an einer Rehabilitierung geltend machen kann, wie das Verwaltungsgericht angenommen hat.

18
Dies würde voraussetzen, dass sich aus der angegriffenen Maßnahme eine Stigmatisierung des Betroffenen ergibt, die geeignet ist, sein Ansehen in der Öffentlichkeit oder im sozialen Umfeld herabzusetzen. Diese Stigmatisierung muss Außenwirkung erlangt haben und noch in der Gegenwart andauern (vgl. BVerwG, U.v. 24.4.2024 – 6 C 2.22 – juris Rn. 18; U.v. 12.10.2023 – 2 A 5.22 – juris Rn. 28).

19
Zwar konnte das Geschehen rund um die am 19. Februar 2022 durchgeführte Identitätsfeststellung auf dem hochfrequentierten Querbahnsteig des Hauptbahnhofs von zahlreichen Passanten wahrgenommen werden; diese dürften kaum angenommen haben, es handele sich um eine verdachtsunabhängige Kontrolle, sondern eher, dass die Gruppe einer Straftat verdächtig würde oder von ihnen eine Gefahr ausgehen könnte. Es ist jedoch jedenfalls nicht anzunehmen, dass ein etwaiger stigmatisierender Eindruck bei Passanten länger nachgewirkt hätte (zum Fehlen ungünstiger Nachwirkungen vgl. VGH BW, U.v. 18.11.2021 – 1 S 803/19 – juris Rn. 32). Erst recht ist auch nicht ersichtlich, dass über den Vorfall etwa in der Presse berichtet worden wäre und entsprechende Artikel weiterhin abrufbar wären (vgl. NdsOVG, U.v. 26.4.2018 – 11 LC 288/16 – juris Rn. 28).

20
b) Ein berechtigtes Feststellungsinteresse ergibt sich allerdings jedenfalls unter dem Gesichtspunkt der kurzfristigen Erledigung der Identitätsfeststellung.

21
Es handelt sich bei der Identitätsfeststellung um eine Maßnahme, die sich im Moment des Vorzeigens eines geeigneten Dokuments und damit typischerweise so kurzfristig erledigt, dass sie regelmäßig nicht Gegenstand einer Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren sein kann. Auch kann der Kläger geltend machen, dass es sich um einen qualifizierten (tiefgreifenden, gewichtigen bzw. schwerwiegenden) Grundrechtseingriff handelt (vgl. BVerwG, U.v. 24.4.2024 – 6 C 2.22 – juris Rn. 22 ff.).

22
Zwar stellt die Aufforderung, sich auszuweisen, regelmäßig lediglich einen geringfügigen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG dar. Jedoch ist vorliegend nicht von vornherein ausgeschlossen, dass ein qualifizierter Eingriff in die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG hinzutritt (vgl. BVerwG, U.v. 27.3.2024 – 6 C 1.22 – juris Rn. 22 f.).

23
Das Verlassen einer Versammlung wird vom Schutzbereich des Art. 8 GG erfasst (vgl. Depenheuer in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand Januar 2026, Art. 8 Rn. 81 f.; Kaiser in Dreier, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 8 Rn.

35: „gefahrfreie Entfernung innerhalb angemessener Zeit“). Gleiches gilt grundsätzlich für die An- und Abreise zur bzw. von einer Versammlung (BayVGH, B.v. 24.7.2024 – 10 ZB 23.1058 – juris Rn. 11; OVG NW, U.v. 14.1.2025 – 5 A 855/22 – juris Rn. 35; Gusy in Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 32). Ob ein Eingriff in das Versammlungsgrundrecht gegeben ist hängt davon ab, inwieweit sich die angegriffene Maßnahme nach Ausmaß und Intensität auf den grundrechtlich geschützten Bereich nach Art. 8 GG ausgewirkt hat. Dies kann insbesondere dann in Betracht kommen, wenn die Maßnahme aufgrund der Umstände des Einzelfalls geeignet ist, eine abschreckende oder einschüchternde Wirkung zu entfalten und den Betroffenen von einer (künftigen) Versammlungsteilnahme abzuhalten (vgl. OVG NW, U.v. 14.1.2025 – 5 A 855/22 – juris Rn. 68). Derjenige, der damit rechnet, dass seine Versammlungsteilnahme behördlich registriert wird und dass ihm dadurch persönliche Risiken oder Nachteile entstehen können, könnte sich dazu veranlasst sehen, sein Verhalten anzupassen oder sogar gänzlich auf die Ausübung der Versammlungsfreiheit zu verzichten (vgl. zu anlassloser Datenerhebung zu Versammlungsteilnehmern BVerfG, B.v. 17.2.2009 – 1 BvR 2492/08 – juris Rn. 131).

24
Vorliegend lässt sich nicht ausschließen, dass die Identitätsfeststellung im Rahmen der Abreise des Klägers eine einschüchternde Wirkung hinsichtlich seiner Teilnahme an künftigen Versammlungen zukam. Dabei sind auch die Gesamtumstände der polizeilichen Maßnahme (Beteiligung mehrerer, teils uniformierte Polizeibeamte u.a. zur Eigensicherung, nachfolgende Durchsuchung, Außenwirkung im hochfrequentierten Bahnhof) zu berücksichtigen. Zudem hat die Polizei die Identitätsfeststellung auch mit der Versammlungsteilnahme des Klägers begründet.

25
Dies bedeutet freilich nicht, dass ein etwaiger Grundrechtseingriff nicht gerechtfertigt sein könnte, wenn eine Identitätsfeststellung aufgrund einer Gefährdungslage oder personenbezogener Anhaltspunkte im Sinne von § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG erforderlich ist. Darauf kommt es jedoch im Rahmen der Zulässigkeit der Klage nicht an.

26
2. Die Klage ist begründet. Die auf § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG gestützte Feststellung der Identität des Klägers war rechtswidrig und verletzte ihn in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog).

27
a) Die Identitätskontrolle vom 19. Februar 2022 erfolgte auf der Grundlage des § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG.

28
Nach dieser Vorschrift kann die Bundespolizei die Identität einer Person u.a. feststellen, wenn diese sich in einer Anlage oder Einrichtung der Eisenbahnen des Bundes (§ 3 BPolG) oder in unmittelbarer Nähe hiervon aufhält und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort Straftaten begangen werden sollen, durch die in oder an diesen Objekten befindliche Personen oder diese Objekte selbst unmittelbar gefährdet sind, und die Feststellung der Identität auf Grund der Gefährdungslage oder auf die Person bezogener Anhaltspunkte erforderlich ist.

29
Die Anwendung dieser präventivpolizeilichen Befugnisnorm scheidet entgegen der Auffassung des Klägers nicht deshalb aus, weil die Identitätskontrolle zum Zwecke der Strafverfolgung erfolgt und ggf. auf § 163b Abs. 1 Satz 1 StPO zu stützen wäre. Der Kläger meint, diese habe dazu gedient, „nach Tätern zu suchen“. Der Zeuge W., ein an der Maßnahme beteiligter Polizeibeamter, habe als Grund für die Kontrolle angegeben, er habe Mitteilungen erhalten, wonach es zu Ausschreitungen unter Beteiligung der Polizei gekommen sei. Die Identitätskontrolle sei in Verbindung mit dem Fotografieren mitgeführter Kleidung und sonstiger Gegenstände erfolgt.

30
Dieser Vortrag beschreibt die polizeiliche Begründung der Identitätsfeststellung nicht zutreffend. Der Zeuge W. erklärte im Rahmen seiner Zeugenvernehmung vor dem Verwaltungsgericht (vgl. Sitzungsprotokoll vom 19.6.2024, S. 3), seitens der Polizei sei der Kläger darauf hingewiesen worden, dass der Hauptbahnhof ein gefährdetes Objekt sei und es keiner besonderen Begründung für die Personenkontrolle bedürfe. Dagegen seien der Schal und die Jacke des Klägers für etwaige Strafverfolgungsmaßnahmen durch die Landespolizei fotografiert worden. Der Zeuge P., der zur kontrollierten Gruppe um den Kläger gehörte,

bestätigte den polizeilichen Hinweis, einer besonderen Begründung für ihre Maßnahmen bedürfe es nicht. Im Rahmen der vorangegangenen Demonstrationen begangene Straftaten waren möglicherweise Gegenstand von Strafverfolgungsmaßnahmen. Ungeachtet dessen erfolgte die Identitätsfeststellung zur Gefahrenabwehr bei Annahme einer Gefahrenlage, die u.a. auf gewalttätige Auseinandersetzungen in der Vergangenheit gestützt wurde. Der präventivpolizeiliche Zweck der Maßnahme war aufgrund der ihm erteilten Auskunft auch für den Kläger erkennbar.

31
b) Die Identitätsfeststellung vom 19. Februar 2022 erfolgte, während sich der Kläger im Bereich des Querbahnsteigs des Hauptbahnhofs und damit im Sinne von § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG in einer Anlage der Eisenbahnen des Bundes und im Zuständigkeitsbereich nach § 3 BPolG aufhielt. Die vom Kläger aufgeworfene Frage, inwieweit auch das Zwischengeschoss, in dem er sich zuvor bewegte und die Bundespolizei bereits den Entschluss zur Kontrolle des Klägers gefasst haben mag, zur Eisenbahnanlage gehört, ist nicht entscheidungserheblich.

32
c) Es kann nicht festgestellt werden, dass die Identitätsfeststellung gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG auf Grund einer Gefährdungslage oder auf die Person des Klägers bezogener Anhaltspunkte erforderlich war.

33
aa) Die Feststellung einer Gefährdungslage setzt gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG voraus, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort Straftaten begangen werden sollen, durch die in oder an diesen Objekten befindliche Personen oder diese Objekte selbst unmittelbar gefährdet sind. Tatsachen in diesem Sinne können z. B. auf Hinweisen der Bevölkerung, auf Erfahrungen der Bundespolizei oder anderer Behörden sowie auf anonymen Drohungen beruhen. Sie brauchen noch keine konkrete Gefahr zu begründen; allgemeine Vermutungen, die nicht durch entsprechende Tatsachen belegbar sind, genügen aber noch nicht (vgl. Schenke in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 23 Rn. 18; Werner-Kappler in Dietrich/Kießling/Buchheim, BeckOK Sicherheits- und Polizeirecht Bund, Stand 1.5.2025, BPolG, § 23 Rn. 18, § 21 Rn. 15). Die Gefahrenprognose erfordert neben einer hinreichenden Tatsachengrundlage eine – objektiv nachvollziehbare – zukunftsgerichtete Lagebeurteilung (vgl. Barczak in Lisken/Denninger/Bäcker, Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Aufl. 2026, Kap. 4 Rn. 273, 278). Die Lagebeurteilung unterliegt voller gerichtlicher Kontrolle; der Exekutive steht kein gerichtlich nicht überprüfbarer Beurteilungsspielraum zu. Um den Gerichten eine tatsächlich wirksame Kontrolle der Lagebeurteilung zu ermöglichen, wird es regelmäßig erforderlich sein, dass die zuständige Behörde diese in nachvollziehbarer Weise dokumentiert (vgl. BayVGH, B.v. 23.1.2013 – 10 C 2.2061 – juris Rn. 14 f.; zur Videoüberwachung BayVGH, U.v. 30.5.2023 – 5 BV 20.2104 – juris Rn. 45, 49 und 55; VGH BW, U.v. 21.7.2003 – 1 S 377/02 – juris Rn. 66).

34
bb) Eine Prognose zu einer Gefährdungslage, die eine Identitätsfeststellung des Klägers erforderlich gemacht hat, hat die Beklagte nicht nachvollziehbar dargelegt.

35
Zur Begründung der Gefahrenlage, die eine Identitätskontrolle des Klägers rechtfertigen sollte, hat die Beklagte ausgeführt (vgl. Klageerwiderung vom 5.6.2023 S. 4; Berufungserwiderung vom 18.12.2025), der Hauptbahnhof M. sei zum Zeitpunkt der Identitätsfeststellung ausweislich des Einsatzbefehls anlässlich der 58. Münchner Sicherheitskonferenz 2022 als gefährdetes Objekt im Sinne des § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG eingestuft gewesen. Im Stadtgebiet München sei es am 19. Februar 2022 im Zusammenhang sowohl mit Demonstrationen gegen die Sicherheitskonferenz wie auch der Gedenkveranstaltung zu H. zu verschiedenen Ausschreitungen von Personengruppen gekommen, u.a. mit der Polizei. Die Mitglieder dieser Personengruppen, welche anhand polizeilicher Erfahrung dem gewaltbereiten linken Spektrum zuzuordnen gewesen seien, seien schwarz gekleidet gewesen und hätten rote Schlauchschals getragen („Schwarzer Block“). Dies diene einerseits dazu, die polizeiliche Identifizierung von Individuen aus der Gruppe zu erschweren und andererseits aufgrund des Uniformcharakters eine Erkennbarkeit und Zugehörigkeit der Gruppenmitglieder untereinander zu gewährleisten. Aufgrund der an diesem Tag bereits erfolgten Auseinandersetzungen und infolge der Gewaltbereitschaft der linken Gruppierungen habe die objektiv begründete Annahme bestanden, dass diese Auseinandersetzungen auch im Bahnhofsbereich

fortgesetzt würden und dadurch insbesondere andere sich dort aufhaltende Personen gefährdet werden könnten.

36
Es ist nicht ersichtlich, dass der Prognose, Auseinandersetzungen zwischen gewaltbereiten Demonstranten könnten sich im Bahnhofhof fortsetzen, eine Lagebeurteilung mit entsprechenden Tatsachen zugrunde lag. Der an der Identitätskontrolle des Klägers beteiligte PHK W. führte in der mündlichen Verhandlung vom 26. Juni 2026 aus, aufgrund des vorliegenden Einsatzbefehls vom 14. Februar 2022 bzw. der Einsatzlage sei u.a. mit der Anreise gewaltbereiter Demonstranten und einem breiten Spektrum von Taten zu rechnen gewesen, u.a. Blockaden, Störaktionen, auch im Bereich der Bahnanlagen. Die Nachfrage des Gerichts, inwieweit Taten im Zusammenhang mit der Abreise von Demonstranten Bestandteil des Lagebildes gewesen seien, verneinte er. Allerdings sei zum Zeitpunkt der Beobachtung der Gruppe des Klägers nicht klar erkennbar gewesen, dass dieser sich auf dem Weg zur Abreise befunden habe. Es hätte auch sein können, dass der Kläger sich auf den Weg zu Störaktionen begeben hätte oder den Bahnhof nur queren wollte. Im Hauptbahnhof hätte eine derartige Gruppe z.B. einen Anschlag auf die Bahninfrastruktur oder auf Reisende mit anderer Gesinnung oder Polizisten begehen können. Im Hinblick auf derartige Gefahren im Hauptbahnhof habe das Lagebild gemäß dem Einsatzbefehl keine konkreten Angaben enthalten. Allerdings stelle der Hauptbahnhof als Verkehrsknotenpunkt immer einen Schwerpunkt dar, z.B. im Hinblick auf die Anreise von Teilnehmern der Sicherheitskonferenz.

37
Tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass abreisende Demonstranten vorherige gewaltsame Auseinandersetzungen im Rahmen von Versammlungen im Bereich des Hauptbahnhofs fortsetzen und dadurch Dritte gefährdet werden könnten, hat die Beklagte nicht benannt. Insbesondere hat sie keine polizeilichen Erkenntnisse vorgetragen, die darauf schließen ließen, dass am Bahnhof Demonstrationsteilnehmer auf dem Heimweg derartige Straftaten begehen könnten, oder dass dies in der Vergangenheit bereits festgestellt wurde (vgl. BayVGH, B.v. 18.11.2014 – 10 C 14.2284 – juris Rn. 18). Ein solches Szenario war gemäß den Erläuterungen von PHK W. auch nicht Gegenstand des Lagebilds für die Sicherheitskonferenz 2022. Die Begehung anderer Straftaten durch den Kläger und seine Begleiter waren nach dessen Angaben möglich; ein entsprechendes tatsachenbasiertes Lagebild zur Begründung einer Gefährdungslage im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 4 BPolG ergibt sich hieraus jedoch nicht.

38
cc) Eine Identitätsfeststellung war auch nicht auf Grund auf den Kläger bezogener Anhaltspunkte im Sinne von § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG gerechtfertigt.

39
Die Beklagte hat die Maßnahme bereits nicht mit derartigen Anhaltspunkten begründet, sondern maßgeblich auf die allgemeine Gefährdungslage abgestellt; dem entsprach bereits die damalige Begründung der Maßnahme gegenüber dem Kläger, der Hauptbahnhof sei ein gefährdetes Objekt und die Personenkontrolle bedürfe keiner besonderen Begründung.

40
Wäre eine Gefahrenprognose zu im Hauptbahnhof drohenden gewalttätigen Auseinandersetzungen mit Gefährdung Dritter, an denen auch der „Schwarze Block“ beteiligt wäre, hinreichend dargelegt und begründet, so hätte der Kläger wegen seiner szenetypischen Kleidung und seines Schals wohl dem „Schwarzen Block“ zugerechnet und damit die Erforderlichkeit einer Identitätsfeststellung gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG bejaht werden können. Die Beklagte hat jedoch nicht vorgetragen und nachvollziehbar begründet, inwieweit sich allein aufgrund dieser Kleidung und ein aus ihrer Sicht verdächtigtes Verhalten durch das Ablegen der Kleidung hinreichende Anhaltspunkte davon ergeben könnten, die Gruppe des Kläger könne im Hauptbahnhof Straftaten begehen. Aus den Angaben von W., es sei möglich, dass eine solche Gruppe einen Anschlag auf die Bahninfrastruktur oder auf Reisende mit anderer Gesinnung oder Polizisten, begehen könne, und der Hauptbahnhof sei als Verkehrsknotenpunkt, z.B. im Hinblick auf die Anreise von Teilnehmern der Sicherheitskonferenz, immer ein Schwerpunkt, ergibt sich keine hinreichend konkrete, auf Tatsachen gestützte Annahme einer unmittelbaren Gefährdung im Sinne von § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG. Im Übrigen hat die Beklagte die Identitätsfeststellung mit einer drohenden Fortsetzung gewaltsamer Auseinandersetzungen im Hauptbahnhof und einer dadurch gegebenen Gefährdung begründet, nicht dagegen mit gezielten Anschlägen auf die Infrastruktur oder Personen.

41
Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

42
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

43
Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.