VG München, Urteil v. 29.09.2026 – M 23 K 25.838, M 23 K 25.839, M 23 K 25.840

Titel:

Identitätsfeststellung, Auslegung und Reichweite des Klageantrags, Identitätskontrolle, Gefahrenverdacht, Ausreiseuntersagung, Verhältnismäßigkeit, Streitgegenstand, Klagezulässigkeit, Ermessensfehler

Normenketten:

BPolG § 23 Abs. 1 Nr. 1
BPolG § 23 Abs. 3
VwGO § 88
VwGO § 86 Abs. 3

Schlagworte:

Identitätsfeststellung, Auslegung und Reichweite des Klageantrags, Identitätskontrolle, Gefahrenverdacht, Ausreiseuntersagung, Verhältnismäßigkeit, Streitgegenstand, Klagezulässigkeit, Ermessensfehler

Tenor

I. Die Klagen werden abgewiesen.

II. Die Kläger haben jeweils die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Kläger dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1
Die Kläger begehren gerichtliche Überprüfung einer Identitätskontrolle durch die Bundespolizei, der sie unterzogen wurden.

2
Die „European Fight Night“ ist eine rechtsextremistische Kampfsportveranstaltung, die als Ersatzveranstaltung für den seit 2019 in Deutschland verbotenen „Kampf der Nibelungen“ ausgerichtet wird, und fand am 6. Mai 2023 im Raum Budapest statt. Sie wird unter anderem von Vertretern des „Kampf der Nibelungen“ organisiert und dient als Bühne für rechtsextremistische, in Deutschland strafrechtlich relevante Agitation. Vergleichbar dem „Kampf der Nibelungen“ steht dabei neben der sportlichen Betätigung vor allem auch die Schaffung eines Zusammengehörigkeitsgefühls und eine gegenseitige Bestärkung im politischen Kampf gegen das System der freiheitlich demokratischen Grundordnung im Vordergrund. Teilnehmer stilisieren und zelebrieren dabei die körperliche Auseinandersetzung als Mittel des politischen Diskurses. Die Veranstaltung richtet sich an Angehörige des rechtsextremistischen Spektrums, wird aber in offenen Kanälen beworben.

3
Die Kläger sind nach Erkenntnis der Beklagten dem rechtsextremistischen Kampfsportmilieu zuzuordnen. So ist der Kläger im Verfahren M 23 K 25.839 Gründungsmitglied von „Wardon“, einer 2017 gegründeten klandestin agierenden rechtsextremistischen Kampfsportgruppierung mit elitärem Selbstverständnis, welche aktiv in die Durchführung des „Kampf der Nibelungen“ eingebunden war, und ein Hauptprotagonist der „European Fight Night“. Der Kläger im Verfahren M 23 K 25.838 führte zum Zeitpunkt der polizeilichen Maßnahmen T-Shirts, eine Jacke, eine Bauchtasche sowie Sticker mit dem Logo der Kampfsportgruppierung „Wardon“ mit sich. Der Kläger im Verfahren M 23 K 25.840 ist ebenfalls Gründungsmitglied der Kampfsportgruppierung „Wardon“ und führte zum Zeitpunkt der polizeilichen Maßnahmen ebenfalls T-Shirts und eine Jacke mit dem Logo der Kampfsportgruppierung „Wardon“ mit sich; ein T-Shirt war zudem mit der Aufschrift „Trainer“ versehen.

4

Am 5. Mai 2023 fuhren die Kläger zunächst zusammen mit zwei weiteren Begleitern auf der Autobahn A3 Richtung deutschösterreichischer Grenze, mutmaßlich um an der „European Fight Night“ teilzunehmen. Von etwa 00:45 bis 01:30 Uhr wurden die Kläger sowie das von ihnen genutzte Fahrzeug von Beamten der bayerischen Landespolizei an der Autobahn A 3 durchsucht, wobei auch eine Identitätskontrolle stattfand.

5
Nachdem sie nach Ende der Maßnahme der Landespolizei weiterfuhren, wurden sie kurz darauf gegen 02:00 Uhr am Grenzübergang Passau, Nibelungentankstelle, von Zivilbeamten der Bundespolizei erneut durchsucht. Die Bundespolizeibeamten teilten den Klägern mit, sie müssten aufgrund weiterer Maßnahmen mit auf die Wache der Bundespolizei in Passau, Außenstelle Dr.-Emil-Brichter-Str. 7, verbracht werden. Dort wurden die Kläger einer Identitätsfeststellung unterzogen sowie im Zeitraum von etwa 06:40 bis 17:00 Uhr erneut in Gewahrsam genommen, dabei durchsucht und verhört. Gegen Ende des Aufenthalts auf der Polizeiwache wurde den Klägern jeweils ein Bescheid ausgehändigt, mit denen ihnen die Ausreise in die Länder Österreich, Tschechische Republik, Ungarn, Slowakei und Slowenien bis zum Ablauf des 9. Mai 2023 untersagt und ihnen eine tägliche Meldeauflage bis Ablauf der Ausreiseuntersagung auferlegt wurde. Zudem wurden die Reisepässe der Kläger in Verwahrung genommen.

6
Mit Schriftsatz vom 1. Juni 2023 ließen die Kläger durch ihren Bevollmächtigten jeweils Klage zum Verwaltungsgericht München erheben, insbesondere gegen die Ausreiseuntersagungen (M 30 K 23.2687, M 30 K 23.3119, M 30 K 23.3122) und (soweit hier streitgegenständlich) beantragen,

„festzustellen, dass die polizeilichen Maßnahmen zur Identitätskontrolle und Aushändigung des vorgenannten Bescheides rechtswidrig waren.“

7
Dies ließen sie im Wesentlichen damit begründen, dass keine Gefahr im Sinne des Polizeirechts bestanden habe. Auch sei die Art und Weise der Bekanntgabe rechtswidrig, da nicht nachvollziehbar sei und sich auf keinen rechtlichen Gesichtspunkt stützen lasse, warum, bzw. dass die Kläger festgenommen und durchsucht worden seien. Auch sei nicht ersichtlich, warum für die Aushändigung eines vermeintlich lange feststehenden Verwaltungsaktes fünfzehn (Kläger in den Verfahren M 23 K 25.838 und M 23 K 25.840) bzw. fünf (Kläger im Verfahren M 23 K 25.839) Stunden gebraucht worden seien, wenn fünfzehn (Kläger in den Verfahren M 23 K 25.838 und M 23 K 25.840) bzw. fünf (Kläger im Verfahren M 23 K 25.839) Minuten hierfür ausgereicht hätten. Schließlich sei die Menschenwürde der Kläger verletzt.

8
Die Beklagtenseite, vertreten durch die Bundespolizeidirektion München, trat dem mit Klageerwiderung vom 24. August 2023 entgegen und beantragte

Klageabweisung.

9
Sie begründete dies im Wesentlichen unter Wiederholung der Begründung und Feststellungen der Bescheide vom 5. Mai 2023. Die Klage sei mangels Fortsetzungsfeststellungsinteresse bereits unzulässig.

10
Zur Identitätsfeststellung erfolgte (zunächst) kein dezidierter Vortrag.

11
Mit Beschluss vom 14. Februar 2025 trennte die 7. Kammer des Verwaltungsgerichts München, bei der die Verfahren ursprünglich anhängig waren, die Verfahren betreffend der Ausreiseuntersagungen und Sicherstellungen der Reisepässe ab und verwies sie an die insoweit zuständige 30. Kammer des Gerichts (dort M 30 K 23.2687, M 30 K 23.3119, M 30 K 23.3122). Im Übrigen verwies sie die Verfahren an die insoweit zuständige 23. Kammer des Gerichts.

12
Auf Aufforderung der Kammer an die Beteiligten zur Stellungnahme zu der insoweit streitgegenständlichen Identitätsfeststellung führte der klägerische Bevollmächtigte mit Schriftsatz vom 28. August 2026 aus, dass das Wesentliche zum Ablauf der Identitätskontrolle bereits mit der Klageschrift vorgetragen worden sei und überreichte ein Gedächtnisprotokoll des Klägers zu 1. Er beanstande die unnötig lange Dauer der

Maßnahme und äußerte die Ansicht, eine Rechtsgrundlage für die Durchsuchung der Person und der Sachen und für ihre Ingewahrsamnahme sei weder dargetan, noch ersichtlich.

13
Mit Schriftsatz vom 31. August 2026 begründete die Beklagte die Identitätskontrolle mit der Feststellung der Personengruppe im unmittelbaren zeitlichen und räumlichen Zusammenhang mit dem beabsichtigten Grenzübertritt, wonach ein konkreter Anlass bestanden habe, die Identität der Personen festzustellen und zu prüfen, ob und durch welche Personen ein Grenzübertritt erfolgen könne oder ob gegebenenfalls passrechtliche Gründe einer Ausreise entgegenstehen würden. Insbesondere sei zu prüfen gewesen, ob aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse Tatsachen gegeben seien, die eine Annahme von Passversagungsgründen nach § 7 Abs. 1 PassG begründeten und damit eine Ausreiseuntersagung nach § 10 Abs. 1 S. 2 PassG in Betracht kommen ließen. Die Identitätsfeststellung und die Überprüfung der Grenzübertrittsberechtigung seien daher geeignet und erforderlich gewesen, um sowohl den tatsächlich beabsichtigten Grenzübertritt festzustellen als auch die gegebenenfalls erforderliche Prüfung einer Ausreiseuntersagung nach § 10 PassG zu ermöglichen.

14
Am 16. September 2026 fand die mündliche Verhandlung statt, zu der für die Klageseite niemand erschien.

15
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte, die übersendete Behördenakte sowie das Protokoll der mündlichen Verhandlung verwiesen.

Entscheidungsgründe

16
Das Gericht entscheidet in der im Tenor ersichtlichen Besetzung, nachdem der Befangenheitsantrag gegen den Vorsitzenden mit Beschluss vom 24. September 2026 verworfen wurde.

17
Das Gericht verbindet die Verfahren zur gemeinsamen Entscheidung, § 93 S. 1 VwGO.

18
Die Klagen sind zulässig, aber unbegründet und bleiben daher ohne Erfolg.

19
Die Klagen sind zulässig, da sie als Fortsetzungsfestellungsklagen gem. § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO analog statthaft sind und das Gericht ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse zumindest in Gestalt einer hinreichend konkreten Wiederholungsgefahr zugesteht. Dies gilt neben der Ausreiseuntersagung und der Meldeauflage auch für die damit einhergehende Identitätskontrolle sowie die Mitnahme und das Festhalten an der Dienststelle, da diese Maßnahme der Überprüfung diente, ob eine Ausreiseuntersagung ausgesprochen werden sollte, sowie deren Vorbereitung (vgl. VG Hannover, U.v. 17.09.2025 – 10 A 3111/23 – juris, Rn. 30). Bei einem erneuten Besuch einer vergleichbaren Veranstaltung der Klägers im Ausland wäre ein ähnlicher modus operandi zu erwarten, da ohne die Überprüfungs- und Vorbereitungsmaßnahmen eine Ausreiseuntersagung nur schwer ausgesprochen werden kann (VG Hannover, aaO).

20
Die Klagen sind indes unbegründet, da die Identitätskontrollen rechtmäßig waren und die Kläger daher nicht in ihren Rechten verletzten, § 113 Abs. 1 S. 1, S. 4 VwGO analog.

21
1. Befugnisnorm für die Identitätskontrolle ist § 23 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 BPolG. Aus Sicht der handelnden Bundespolizeibeamten durften diese bei Antreffen der Kläger von einer hinreichend konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen. Aufgrund der Betätigung der Kläger im rechtsextremistischen Kampfsportmilieu, ihrer bei ihnen gefundenen Kleidung und Ausrüstung, der zeitlichen Nähe zur „European Fight Night“ und ihres unmittelbar bevorstehenden Grenzübertrittes in Richtung Ungarn bestanden konkrete Anhaltspunkte für eine Teilnahme der Kläger an der „European Fight Night“, selbst wenn einzelne Kläger das gegenüber der Polizei zumindest bestritten. Dies begründete zumindest einen Gefahrenverdacht, da durch die Ausreise der Kläger die Gefährdung erheblicher Belange

der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere ihres Ansehens im Ausland, drohte (vgl. VG Hannover, aaO, Rn. 42 ff.). Die Bundespolizei war vor diesem Hintergrund befugt, die Identität der Kläger festzustellen.

22
Sofern man dies noch vom klägerischen Antrag erfasst sieht, durften die Kläger nach § 23 Abs. 3 BPolG auch angehalten, befragt und mit auf die Dienststelle genommen werden, da ihre Berechtigung zum Grenzübertritt nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden konnte. Zwar war die Identität der Kläger zum Zeitpunkt der Maßnahme bereits geklärt, da sie diese bereits durch Vorlage ihrer Ausweisdokumente nachgewiesen hatten. Allerdings bestand vorliegend der Gefahrenverdacht, dass gegenüber den Klägern jeweils Ausreiseuntersagungen – wie später tatsächlich geschehen – ausgesprochen werden könnten (VG Hannover, aaO, Rn. 68). In diesem Fall wären die Kläger zum Grenzübertritt nicht berechtigt gewesen. Angesichts der tatsächlichen Anhaltspunkte, die eine Teilnahme an der „European Fight Night“ nahelegten, dies aber anfangs noch von den Klägern teilweise bestritten wurde, waren weitergehende Recherchen und Befragungen erforderlich, um weitere Erkenntnisse zu erlangen, und das Vorliegen der Voraussetzung einer Ausreiseuntersagung zu prüfen (VG Hannover, aaO, Rn. 68).

23
Auch relevante Ermessensfehler sind insofern nicht erkennbar. Die Identitätskontrolle war insbesondere im Hinblick auf den nur kurzzeitigen und geringfügigen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung auch verhältnismäßig. Relativ mildere Maßnahmen zur Ermittlung und Vorbereitung etwaiger Ausreiseuntersagungen sind nicht erkennbar. Die Dauer der Identitätskontrolle an sich begegnet keinen rechtlichen Bedenken, da sie unter Zugrundelegung der Behördenakten und der Angaben der Kläger bereits nach kurzer Zeit abgeschlossen waren.

24
2. Das Gericht sieht sich gehindert, weitere an diesem Tag durchgeführte polizeiliche Maßnahmen zu überprüfen, da sie nicht streitgegenständlich sind. Nach dem Antrag des klägerischen Bevollmächtigten wird mit der Klage allein die Überprüfung der polizeilichen Maßnahmen zur Identitätskontrolle und Aushändigung des Bescheides vom 5. Mai 2023 begehrt.

25
In den dort ausdrücklich formulierten „Maßnahmen zur Aushändigung des Bescheides“ vom 5. Mai 2023 können keine polizeilichen Maßnahmen von rechtlichem Gehalt, die einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich wären, erkannt werden. Sofern mit dem klägerischen Antrag insoweit die Bekanntgabe (bzw. die in der Klageschrift ausdrücklich als rechtswidrig bezeichnete Art und Weise derselben) des Verwaltungsaktes an die Adressaten gem. § 41 VwVfG angegriffen werden soll, ist dies isoliert nicht möglich und wäre im Übrigen auch vom Streitgegenstand der Überprüfung durch die 30. Kammer erfasst.

26
Insbesondere die Durchsuchung und Ingewahrsamnahme durch die Bundespolizei sind nicht streitgegenständlich. Sofern die Kläger auch die gerichtliche Überprüfung dieser begehren sollten, hat es ihr Bevollmächtigter versäumt, diese durch entsprechende Antragstellung zum Streitgegenstand zu machen. Aufgrund der anwaltlichen Vertretung kommt der Antragsformulierung eine gesteigerte Bedeutung zu. Vorliegend ist der Antrag sprachlich auf die „Identitätskontrolle“ und die „Aushändigung des Bescheids“ eingeengt; die Durchsuchung und Ingewahrsamnahme werden allenfalls und allein in der Klagebegründung und der Replik erwähnt. Mit richterlichem Hinweises vom 22. Juli 2026 hat das Gericht auch zu erkennen gegeben, dass es aufgrund der Formulierung des Antrags des klägerischen Bevollmächtigten (allein) die Identitätskontrolle als streitgegenständlich erachtete. Eine Präzisierung des klägerischen Antrags bzw. Klageerweiterung erfolgte auch daraufhin insoweit nicht.

27
Auch eine Auslegung des klägerischen Antrags durch das Gericht gem. §§ 88, 86 Abs. 3 VwGO ergibt eine solche Erfassung einer etwaigen Durchsuchung und Ingewahrsamnahme nicht. Danach hat das Gericht den Antrag interessengerecht und am wirklichen Rechtsschutzziel orientiert auszulegen, darf aber nicht über den erklärten Willen hinausgehen, § 88 VwGO. Bei der Durchsuchung und der Ingewahrsamnahme handelt es sich zweifelsohne um gegenüber der Identitätskontrolle und der Aushändigung des Bescheids eigenständige polizeirechtliche Maßnahmen. Dies erkennt auch der klägerische Bevollmächtigte: Aus dem schriftsätzlichen Vortrag des klägerischen Bevollmächtigten vom 28. August 2026 ergibt sich, dass er die Durchsuchung und die Ingewahrsamnahme als eigenständige Maßnahmen begreift, ohne diese jedoch

ausdrücklich zum Gegenstand seines Klageantrags zu machen. Folglich würde eine Erfassung der Durchsuchung und Ingewahrsamnahme als Streitgegenstand nicht der gebotenen und zulässigen Auslegung des Klageantrags entsprechen, sondern eine – dem Gericht ohne Weiteres verwehrte – Erweiterung desselben darstellen. Jedenfalls an einer hierfür erforderlichen eindeutigen Willensäußerung der fachanwaltlich vertretenen Klageseite fehlte es vorliegend; mangels Erscheinen in der mündlichen Verhandlung konnten Unklarheiten auch final nicht ausgeräumt werden.

28
Das Gericht weist dennoch darauf hin, dass gerade hinsichtlich der Gewahrsamnahme die Dauer und die Nichteinholung einer richterlichen Entscheidung erheblichen rechtlichen Bedenken begegnen dürften.

29
3. Die Kostenfolge ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

30
4. Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung ergibt sich aus § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 ff. ZPO.