

Vf. 43-II-00



Verkündet am 10. Juli 2003

gez.
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES FREISTAATES SACHSEN

IM NAMEN DES VOLKES

Urteil

In dem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle

auf Antrag des Abgeordneten Prof. Dr. Peter Porsch
und weiterer 29 Mitglieder des 3. Sächsischen Landtages

- Antragsteller -

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof. Dr. L.

zur verfassungsrechtlichen Prüfung einzelner Vorschriften des Polizeigesetzes des
Freistaates Sachsen

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch den Präsidenten
des Verfassungsgerichtshofes Thomas Pfeiffer und die Richter Klaus Budewig,
Ulrich Hagenloch, Alfred Graf von Keyserlingk, Hans Dietrich Knoth, Hans
v.Mangoldt, Siegfried Reich, Hans-Peter Schneider und Hans-Heinrich Trute

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 22. Mai 2003

für Recht erkannt:

I.

1. § 19 Abs. 1 Nr. 5 des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen (SächsPolG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. August 1999 (SächsGVBl. S. 466) ist, soweit er die Feststellung der Identität einer Person außerhalb eines Grenzstreifens von 30 Kilometern Tiefe erlaubt, mit der Sächsischen Verfassung mit der Maßgabe vereinbar, daß den Feststellungskontrollen ein vorab zu dokumentierendes polizeibehördliches Konzept zu Grunde liegen muß und Kontrollen auf „anderen Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität“ nur bei entsprechenden, auf die jeweilige konkrete Straße bezogenen, hinreichend präzisen und vorab zu dokumentierenden Lageerkenntnissen stattfinden dürfen.

2. § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. b SächsPolG verstößt gegen Art. 3 Abs. 2 sowie Art. 39 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 1 Satz 1 der Sächsischen Verfassung und ist nichtig.

Im übrigen ist § 19 Abs. 1 Nr. 6 SächsPolG mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

3. § 21 Abs. 2 SächsPolG ist, soweit der Aufenthalt in einem Gemeindegebiet oder -gebietsteil untersagt werden kann, mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

4. § 39 Abs. 9 Satz 2 SächsPolG verstößt gegen Art. 33 und 38 der Sächsischen Verfassung und ist nichtig, soweit eine nachträgliche Unterrichtung der Betroffenen über den Einsatz des Verdeckten Ermittlers aus Gründen der Gefährdung seiner weiteren Verwendung unterbleibt.

5. § 22 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b SächsPolG ist mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

6. § 38 Abs. 2 SächsPolG ist hinsichtlich der Befugnis, an den in § 19 Abs. 1 Nr. 2 SächsPolG genannten Orten personenbezogene Daten durch Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen von Personen zu erheben, soweit tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß an Orten dieser Art Straftaten begangen werden sollen, durch die Personen, Sach- oder Vermögenswerte gefährdet werden, mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

II.

Der Freistaat Sachsen hat den Antragstellern die notwendigen Auslagen zu 1/3 zu erstatten.

Gründe:

A.

Das Normenkontrollverfahren betrifft Regelungen des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. August 1999 (SächsGVBl. S. 466). Die in Betracht kommenden Vorschriften lauten:

§ 18 Befragung, Vorladung, Vernehmung

(1) Die Polizei kann eine Person befragen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß die Person sachdienliche Angaben machen kann, die zur Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erforderlich sind. Für die Dauer der Befragung kann die Person angehalten werden.

(2) Die Polizei kann eine Person vorladen, wenn

1. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die Person sachdienliche Angaben machen kann, die zur Wahrnehmung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erforderlich sind, oder
2. dies zur Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen erforderlich ist.

(3) Eine Person, deren Befragung oder Vorladung nach den Absätzen 1 oder 2 zulässig ist, hat auf Verlangen der Polizei anzugeben:

1. Familiennamen.
 2. Vornamen, unter Kennzeichnung des gebräuchlichen Vornamens (Rufname),
 3. frühere Namen,
 4. Tag und Ort der Geburt,
 5. Anschrift, gegebenenfalls Haupt- und Nebenwohnung,
 6. Staatsangehörigkeiten.
- ...

§ 19 Identitätsfeststellung

(1) Die Polizei kann die Identität einer Person feststellen,

- ...
2. wenn sie sich an einem Ort aufhält, an dem erfahrungsgemäß Straftäter sich verbergen, Personen Straftaten verabreden, vorbereiten oder verüben, sich ohne erforderliche Aufenthaltserlaubnis treffen oder der Prostitution nachgehen,
- ...
5. zum Zwecke der vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität im Grenzgebiet zur Republik Polen und zur Tschechischen Republik bis zu einer Tiefe von 30 km, darüber hinaus in öffentlichen Anlagen, Einrichtungen oder Verkehrsmitteln des internationalen Verkehrs oder in unmittelbarer Nähe hiervon sowie auf Bundesfernstraßen und anderen Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität,
6. wenn sie sich innerhalb eines Kontrollbereichs aufhält, der von der Polizei eingerichtet worden ist,
 - a) um Straftaten im Sinne des § 100a der Strafprozeßordnung oder § 27 des Versammlungsgesetzes zu verhindern,
 - b) um nach Personen zu fahnden, bei denen bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, daß sie eine Straftat im Sinne des § 100a der Strafprozeßordnung oder § 27 des Versammlungsgesetzes begangen oder in Fällen, in denen der

Versuch strafbar ist, zu begehen versucht oder durch eine Straftat vorbereitet haben.

Die Einrichtung eines Kontrollbereichs darf nur vom Staatsministerium des Innern oder mit seiner Zustimmung angeordnet werden.

(1a) Das Staatsministerium des Innern erfaßt den Umfang und die Ergebnisse der Anwendung von Absatz 1 Satz 1 Nr. 5 und berichtet hierüber jährlich dem Sächsischen Landtag.

(§ 19 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 1a treten gemäß Art. 5 Abs. 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen vom 21. Juni 1999 [SächsGVBl. S. 330] am 31. Mai 2004 außer Kraft)

(2) Die Polizei kann zur Feststellung der Identität die erforderlichen Maßnahmen treffen. Sie kann den Betroffenen insbesondere anhalten und verlangen, daß er mitgeführte Ausweispapiere vorzeigt und zur Prüfung aushändigt. Der Betroffene kann festgehalten und zur Dienststelle gebracht werden, wenn die Identität auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann.

§ 20 Erkennungsdienstliche Maßnahmen

(1) Die Polizei kann erkennungsdienstliche Maßnahmen ohne Einwilligung des Betroffenen nur vornehmen, wenn

1. eine nach § 19 zulässige Identitätsfeststellung auf andere Weise nicht zuverlässig durchgeführt werden kann oder
2. ...

(2) Erkennungsdienstliche Maßnahmen sind insbesondere

1. die Abnahme von Finger- und Handflächenabdrücken,
2. die Aufnahme von Lichtbildern einschließlich Bildaufzeichnungen,
3. die Feststellung äußerer körperlicher Merkmale,
4. Messungen und ähnliche Maßnahmen

(3) Die erkennungsdienstlichen Unterlagen sind zu vernichten, wenn die Identität festgestellt oder der Verdacht entfallen ist, es sei denn, ihre weitere Aufbewahrung ist nach anderen Rechtsvorschriften zulässig.

§ 21 Platzverweis und Aufenthaltsverbot

...

(2) Die Polizei kann einer Person für höchstens drei Monate den Aufenthalt in einem Gemeindegebiet oder -gebietsteil untersagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die Person dort eine Straftat begehen oder zu ihrer Begehung beitragen wird. Das Verbot ist zeitlich und örtlich auf den zur Verhütung der Straftat erforderlichen Umfang zu beschränken und darf räumlich nicht den Zugang zur Wohnung der betroffenen Person umfassen. Die Vorschriften des Versammlungsrechts sowie die Wahrnehmung berechtigter Interessen durch die betroffene Person bleiben unberührt.

§ 22 Gewahrsam

(1) Die Polizei kann eine Person in Gewahrsam nehmen, wenn

1. ...
2. das zum Schutz der Person gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist und die Person
 - a) sich erkennbar in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand oder sonst in hilfloser Lage befindet oder
 - b) Selbstmord begehen will oder
3. die Identität einer Person auf andere Weise nicht festgestellt werden kann ...

(7) Nimmt die Polizei eine Person nach Absatz 1 oder 2 in Gewahrsam, so hat sie unverzüglich eine richterliche Entscheidung über die Zulässigkeit und Fortdauer des Gewahrsams herbeizuführen. Der Herbeiführung der Entscheidung bedarf es nicht, wenn anzunehmen ist, daß die Entscheidung erst nach Wegfall des Grundes des Gewahrsams ergehen würde.

§ 23 Durchsuchung von Personen

(1) Die Polizei kann eine Person durchsuchen, wenn

1. sie nach diesem Gesetz oder anderen Rechtsvorschriften festgehalten oder in Gewahrsam genommen werden darf,
2. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß sie Sachen mit sich führt, die sichergestellt oder beschlagnahmt werden dürfen,
3. dies zur Feststellung ihrer Identität erforderlich ist und die Person sich erkennbar in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand oder sonst in einer hilflosen Lage befindet,

...

(2) Die Polizei kann eine Person, deren Identität gemäß § 19 oder anderen Rechtsvorschriften festgestellt werden soll, nach Waffen, anderen gefährlichen Werkzeugen und Sprengmitteln durchsuchen, wenn dies nach den Umständen zum Schutz eines Polizeibediensteten oder eines Dritten gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich erscheint.

§ 24 Durchsuchung von Sachen

Die Polizei kann eine Sache durchsuchen, wenn

...

6. es sich um ein Land-, Wasser- oder Luftfahrzeug handelt, in dem sich eine Person befindet, deren Identität nach § 19 Abs. 1 Nr. 4, 5 oder 6 festgestellt werden darf; die Durchsuchung kann sich auch auf die in dem Fahrzeug enthaltenen oder mit dem Fahrzeug verbundenen Sachen erstrecken, oder
7. sie von einer Person mitgeführt wird, deren Identität nach § 19 Abs. 1 Nr. 4, 5 oder 6 festgestellt werden darf.

§ 25 Betreten und Durchsuchung von Wohnungen

...

(5) Außer bei Gefahr im Verzug darf die Durchsuchung einer Wohnung nur durch das Amtsgericht angeordnet werden, in dessen Bezirk die Durchsuchung vorgenommen werden soll. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend. Die Entscheidung des Gerichts kann ohne vorherige Anhörung des Betroffenen ergehen und bedarf zu ihrer Wirksamkeit nicht der Bekanntmachung an ihn. Gegen die Entscheidung des Gerichts findet die sofortige Beschwerde statt; die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.

§ 36 Begriffsbestimmungen

(1) Straftaten von erheblicher Bedeutung im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Verbrechen,
2. Vergehen, die im Einzelfall nach Art und Schwere geeignet sind, den Rechtsfrieden besonders zu stören, soweit sie
 - a) sich gegen das Leben, die Gesundheit oder die Freiheit einer oder mehrerer Personen richten,
 - b) auf den Gebieten des unerlaubten Waffen- oder Betäubungsmittelverkehrs, der Geld- oder Wertzeichenfälschung, der Vorteilsnahme oder -gewährung, der Bestechlichkeit oder Bestechung (§§ 331 bis 335 StGB) oder des Staatsschutzes (§§ 74a und 120 des Gerichtsverfassungsgesetzes) begangen werden,
 - c) gewerbs-, gewohnheits-, serien-, bandenmäßig oder sonst organisiert begangen werden.

(2) Besondere Mittel zur Erhebung von Daten im Sinne dieses Abschnitts sind

...

3. der Einsatz eines Polizeibediensteten, der unter einer ihm verliehenen, auf Dauer angelegten, veränderten Identität (Legende) ermittelt (Verdeckter Ermittler),

§ 38 Erhebung von Daten bei öffentlichen Veranstaltungen, Ansammlungen und besonders gefährdeten Objekten

...

(2) Der Polizeivollzugsdienst kann an den in § 19 Abs. 1 Nr. 2 genannten Orten und in den in § 19 Abs. 1 Nr. 3 genannten Objekten oder in deren unmittelbarer Nähe personenbezogene Daten durch Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen von Personen erheben, soweit tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß an Orten dieser Art oder an oder in Objekten dieser Art Straftaten begangen werden sollen, durch die Personen, Sach- oder Vermögenswerte gefährdet werden. Die Erhebung kann auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.

§ 39 Einsatz besonderer Mittel zur Erhebung von Daten

(1) Der Polizeivollzugsdienst kann personenbezogene Daten durch den Einsatz besonderer Mittel erheben

1. über die für eine Gefahr Verantwortlichen und unter den Voraussetzungen des § 7 über die dort genannten Personen, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für bedeutende fremde Sach- oder Vermögenswerte erforderlich ist,
2. über Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß sie Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 36 Abs.1) begehen werden,
3. über Personen, die zu den in Nummer 2 genannten Personen in näherer persönlicher oder geschäftlicher Beziehung stehen oder zu ihnen über einen längeren Zeitraum eine Verbindung unterhalten oder eine Verbindung unter konspirativen Umständen hergestellt haben oder pflegen (Kontakt- oder Begleitpersonen). Die Datenerhebung ist insoweit beschränkt auf die Gewinnung von Hinweisen bezüglich der angenommenen Straftaten und muß zu deren vorbeugender Bekämpfung zwingend erforderlich sein.

...

(7) Daten dürfen auch dann nach Absatz 1 erhoben werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden. Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen, die ausschließlich Personen betreffen, gegen die sich die Datenerhebungen nicht richten, sind unverzüglich zu löschen oder zu vernichten, soweit sie nicht zur Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 36 Abs. 1) erforderlich sind.

(8) Die Betroffenen sind nach dem Abschluß der Maßnahme hierüber durch den Polizeivollzugsdienst unverzüglich zu unterrichten, sobald dies ohne Gefahr für Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder ohne Gefährdung des Zwecks der Datenerhebung erfolgen kann. Im Fall des § 36 Abs. 2 Nr. 3 sind auch die Personen zu unterrichten, deren nicht allgemein zugängliche Wohnung der Verdeckte Ermittler betreten hat.

(9) Eine Unterrichtung unterbleibt, wenn wegen des auslösenden Sachverhalts ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren gegen den Betroffenen eingeleitet und Akteneinsicht gewährt worden ist. Im Fall des § 36 Abs. 2 Nr. 3 unterbleibt die Unterrichtung auch, soweit sie nicht ohne Gefährdung von Leib oder Leben oder der weiteren Verwendung des Verdeckten Ermittlers geschehen kann.

(10) Der Staatsminister des Innern erstattet dem Sächsischen Landtag jährlich Bericht über abgeschlossene Maßnahmen unter Einsatz besonderer Mittel nach § 36 Abs. 2.

§ 43 Speicherung, Veränderung und Nutzung von Daten

...

(6) Der Polizeivollzugsdienst kann personenbezogene Daten auch zur Aus- und Fortbildung nutzen. Die Anonymisierung kann unterbleiben, wenn diese nicht mit vertretbarem Aufwand möglich ist oder dem Aus-

und Fortbildungszweck entgegensteht und jeweils die berechtigten Interessen des Betroffenen an der Geheimhaltung der Daten ausnahmsweise nicht überwiegen.

§ 46 Datenabgleich

(1) Der Polizeivollzugsdienst kann personenbezogene Daten der in §§ 4 und 5 genannten Personen mit dem Inhalt polizeilicher Dateien abgleichen. Personenbezogene Daten anderer Personen kann der Polizeivollzugsdienst nur abgleichen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß dies zur Wahrnehmung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erforderlich ist. Der Polizeivollzugsdienst kann ferner die im Rahmen der Wahrnehmung seiner Aufgaben erlangten personenbezogenen Daten mit dem Fahndungsbestand abgleichen. ...

§ 49 Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten

Hinsichtlich der Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten durch den Polizeivollzugsdienst sind die §§ 18-20 SächsDSG mit der Maßgabe anzuwenden, daß eine Löschung nach § 19 Abs. 4 SächsDSG auch dann unterbleibt, wenn

- ...
2. die Nutzung der Daten zu wissenschaftlichen Zwecken erforderlich ist; § 43 Abs.6 Satz 2 gilt entsprechend.

§ 67 Weisungsrecht und Unterrichtungspflicht

(1) Die zur Dienstaufsicht oder zur Fachaufsicht zuständigen Behörden können den allgemeinen Polizeibehörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit uneingeschränkt Weisungen erteilen. Die allgemeinen Polizeibehörden haben diesen Weisungen Folge zu leisten.

§ 74 Dienstaufsicht und Fachaufsicht

...

(5) Die zur Dienstaufsicht oder zur Fachaufsicht zuständigen Stellen können den Polizeidienststellen im Rahmen ihrer Zuständigkeit Weisungen erteilen. Die Polizeidienststellen haben diesen Weisungen Folge zu leisten. Sie sind verpflichtet, die weisungsbefugten Stellen von allen sachdienlichen Wahrnehmungen zu unterrichten.

I.

Die Antragsteller, 30 Mitglieder des 3. Sächsischen Landtages, beantragen, folgende Vorschriften des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen (SächsPolG) für verfassungswidrig und nichtig zu erklären:

1. § 19 Abs. 1 Nr. 5, soweit jedermann außerhalb eines Grenzstreifens von 30 km Tiefe angehalten, festgehalten, identifiziert und durchsucht werden darf (§ 19 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. § 19 Abs. 2, §§ 20, 22 Abs. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 und 2, § 24 Nrn 6 und 7),
2. § 19 Abs. 1 Nr. 6, soweit jedermann innerhalb eines gesetzlich nicht bestimmten Kontrollbereichs ohne einen ihm zurechenbaren Grund vorsorglich kontrolliert und einer Fahndung unterzogen werden darf,
3. § 21 Abs. 2, soweit ein Aufenthaltsverbot für Gemeindegebiete und Gemeindegebietsteile in Betracht kommt,

4. § 39 Abs. 9 Satz 2, soweit über den Fall einer Gefährdung von Leib oder Leben hinaus eine Unterrichtung von heimlich Betroffenen nach Ende des Eingriffs unterbleiben darf,
5. § 22 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b, soweit jeder Suizidwillige, also auch derjenige, der in freier Selbstbestimmung sterben will, in Gewahrsam genommen werden darf,
6. § 38 Abs. 2 i.V.m. § 19 Abs. 1 Nr. 2, soweit ohne konkrete Gefahr Bild- und Tonaufnahmen von jedermann an Örtlichkeiten gemacht werden dürfen, an denen erfahrungsgemäß Straftäter sich verbergen, Personen Straftaten verabreden, verbreiten oder verüben, sich ohne erforderliche Aufenthaltserlaubnis treffen oder der Prostitution nachgehen.

II.

Zur Begründung machen die Antragsteller im wesentlichen geltend:

1. § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG

Jedermannkontrollen seien nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 21. Oktober 1999 jedenfalls außerhalb eines Grenzbereiches von 30 Kilometern Tiefe verfassungswidrig. Die Kontrollbefugnis „zum Zwecke der vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität“ unterscheide nicht exakt zwischen dem Schutz der Grenze nebst der Verhinderung unerlaubter Grenzübertritte (Grenzschutz) und der Abwehr innerstaatlicher Gefahren, die mit der Grenznähe im Zusammenhang stünden. Für die Abwehr der Grenzgefahren einschließlich der „Grenzfahndung“ sei nach Art. 73 Nr. 5 GG ausschließlich der Bund zuständig. Eine Grenzkontrolle durch das Land scheide nach Maßgabe des Gesetzes über den Bundesgrenzschutz aus. Die Gesetzesbegründung zu § 19 SächsPolG lasse die Absicht erkennen, neben den kalkulierbaren Grenzkontrollen auch unvorhersehbare Kontrollen im Landesinneren durchführen zu können. Zugleich würden Fahndungserfolge hervorgehoben, der Normzweck über den Gesetzeswortlaut hinaus auf einen strafprozessualen Zweck ausgedehnt. Landespolizeilich solle bewirkt werden, was dem Bundesgrenzschutz nach § 2 Abs. 2 BGS auf Grund der Art. 73 Nr. 5 und Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zustehe. Die angegriffene Norm verstoße also gegen vorrangiges Bundesrecht. Dem Freistaat fehle die Kompetenz, strafprozessuale Fahndungsbefugnisse im landesspezifischen Gefahrenabwehrrecht zu regeln, um unabhängig von jedem Verdacht gemäß § 152 Abs. 2 StPO jedermann polizeilicher Fahndung unterziehen zu können.

Daß es immer schon Fahndungszugriffe bei Gelegenheit einer Polizeikontrolle gegeben habe, eröffne nicht den Weg zur Schaffung einer landespolizeilichen Fahndungsbefugnis sui generis. Rechtmäßige Polizeikontrollen präventiver Art hätten stets unter dem Vorbehalt der Abwehr einer Gefahr gestanden und sich in der Regel gegen den Störer gerichtet, wobei ein Abgleich mit dem „Fahndungsbestand“ durchaus möglich gewesen sei. Zwar erlaube etwa die Befugnis zur Einrichtung von Kontrollstellen, jedermann ohne Verdacht oder Zurechenbarkeit zu einem Störungsanlaß zu kontrollieren; diesen ortsbezogenen Kontrollen könne der Einzelne aber durch Umkehren oder Ausweichen entgehen. Demgegenüber solle die angegriffene Regelung einen unausweichlichen, anlaß- und verdachtslosen Polizeizugriff zur strafprozessualen Nutzung ermöglichen. Daß es im wesentlichen um eine polizeiliche Fahndungsbefugnis gehe, belegten die zur Rechtfertigung angeführten „Erfolgsmeldungen“ und die ministerielle Bezeichnung als „Schleierfahndung“. Die Kontrollen würden zwar nicht ohne jeden Grund vorgenommen. Die Reisewege gefaßter Täter könnten z.B. Hinweise auf bevorzugte Strecken liefern. Der einzelne Kontrollzugriff unterliege freilich keinem tatbestandlich bestimmten Vorbehalt, so daß jedermann nach subjektivistischer Einschätzung seines Aussehens, seines Fahrzeugs und ggf. seines Gesamtverhaltens beliebig kontrolliert werden könne. Solche Kontrollen machten ohne die Möglichkeit des Fahndungszugriffs keinerlei Sinn und könnten daher nicht als Mittel der Prävention ausgegeben werden.

§ 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG verstoße zudem gegen das Selbstbestimmungsrecht (Art. 15 und 33 i.V.m. Art. 14 SächsVerf). Das Grundrecht sei schon nach dem Wortlaut von Art. 15 SächsVerf nur einschränkbar, soweit seine Ausübung Rechte anderer verletze. Das schlichte Reisen biete keinen Grund für einen Kontrollvorbehalt zu Gunsten der Exekutive. Wer ein Kraftfahrzeug führe, könne lediglich wegen der latenten Betriebsgefahr gemäß § 36 Abs. 5 StVO kontrolliert werden; Reisegründe, Gepäck und Mitreisende hätten kontrollfrei zu bleiben.

Der bundesrechtliche Grenzkontrollverzicht durch das Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 (Gesetz vom 15. Juli 1993, BGBl. II S. 1010) rechtfertige keine wahllosen Binnenkontrollen. Um den angeblichen Ausgleich eines Kontrolldefizits könne es in Sachsen mit seinen Außengrenzen der Schengen-Staaten nicht gehen. Daß die Möglichkeit einer landesweiten Totalkontrolle zu vermehrten "Fahndungserfolgen" führen müsse und solle, reiche zur Legitimierung einer derart fundamentalen Beschränkung des Rechts auf freie Selbstbestimmung

nicht aus. Eine verfassungsgemäße "Jedermannpflicht", bei staatlicher Kontrolle an der Aufklärung seiner Identität mitzuwirken, gebe es nicht. Wer jedermann auf Reisen als Kontrollobjekt ansehe, setze an die Stelle des Vertrauens in seine Rechtstreue ein vorgreifliches Mißtrauen. Die Identitätsfeststellung sei - auch wegen der möglichen Folgeeingriffe - kein relativ geringfügiger Eingriff, sie betreffe mit dem Selbstbestimmungsrecht den Kern der Menschenwürde des Einzelnen. Ohne erkennbaren Zurechnungszusammenhang zu einer Gefahrenlage sei der Einzelne vom Staat „in Ruhe zu lassen“. Fehle es an einer Notlage im Sinne von Art. 35 Abs. 2 oder Art. 91 GG, müsse es bei der „normalen“ Grundrechtsordnung bleiben. Diese lasse sich auch nicht durch den Gesetzgebungsvorbehalt in Art. 2 Abs. 1 GG in der Weise relativieren, daß Bürgerfreiheiten von vornherein nur nach Maßgabe der Gesetze gewährt seien. Der Gesetzgeber dürfe die konkrete Grundrechtsausübung lediglich zum Schutze anderer Grundrechtsgüter verhältnismäßig zuordnen. Der politisch und rechtlich unbestimmte Begriff der Sicherheit sei kein Rechtsgut.

Ferner sei die Jedermannkontrollbefugnis so unbestimmt, daß niemand ihre Anwendung voraussehen oder sich ihr durch gesetzmäßiges Verhalten entziehen könne. Der Sinn des Verfassungsgebotes der Bestimmtheit und Normenklarheit werde absichtlich verfehlt, um die „Effektivität der Polizeiarbeit“ zu steigern. Eine höhere „Trefferquote“ könne ein absichtliches „Untermaß“ an gesetzlicher Bestimmtheit nicht rechtfertigen. Der angegriffenen Norm fehle es - anders als bei den Kontrollbefugnissen an gefährlichen Orten oder im Grenzbereich - an jeder räumlichen Bestimmtheit. Das ganze Land solle Eingriffsort sein können. Die im Landtag seitens der Exekutive gegebene Zusicherung, analog zu § 22 BGG nur nach konkreten Lageerkennnissen und Erfahrungen vorzugehen, sei nicht mehr als eine selbstverständliche Zusicherung verhältnismäßigen Handelns. Die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips entbinde jedoch nicht von der Einhaltung normativ bestimmter und damit verifizierbarer und justizabler Vorgaben. Auch müsse der Betroffene wenigstens Anhaltspunkte für einen Kontrollbedarf erkennen können; die polizeiinterne Lagebeurteilung sei für ihn als Außenstehenden aber niemals erkennbar. Selbst ein Gericht könne sie später nicht unbedingt zuverlässig rekonstruieren.

Im übrigen hielten es die Antragsteller für begrüßenswert, wenn der Verfassungsgerichtshof „der sich aus dem Zusammenhang ergebenden Frage nachgehen würde, ob die über eine Namensfeststellung hinausgehende Kontrollbefugnis innerhalb eines Grenzstreifens von 30 km Tiefe zulässig ist“.

2. § 19 Abs. 1 Nr. 6 SächsPolG

Die Befugnis zur Kontrolle von jedermann innerhalb eines vom Innenminister bestimmten Kontrollbereiches begegne denselben verfassungsrechtlichen Bedenken wie § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG. Der Ministervorbehalt ersetze nicht die für die Vorhersehbarkeit, Notwendigkeit und Begründung eines Zugriffs erforderlichen tatbestandlichen Voraussetzungen. Er solle zwar rechtssichernde Wirkung haben, ändere aber nichts daran, daß für die Anordnung selbst keine Kriterien vorgesehen seien. Eine räumliche oder sächliche Eingrenzung bewirke die Zweckbestimmung in § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG nicht. „Straftaten im Sinne des § 100a StPO“ könnten sich im ganzen Land ereignen. Auch ließen sich einzelne Deliktstatbestände kaum vor ihrer Begehung lokal fixieren. Gebe es Anzeichen für den Beginn von Ausführungshandlungen, sei die Strafprozeßordnung maßgebend. Für eine weitere Prävention bedürfe es keines tatortübergreifenden Kontrollnetzes, dem ausnahmslos jedermann unterworfen sei. Für gefährdete Orte oder Betriebe genügten die Kontrollbefugnisse gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 2 und 3 SächsPolG.

§ 27 des Versammlungsgesetzes (VersG) sei ebenfalls kein hinreichender Anknüpfungspunkt einer Kontrollbefugnis. Das dort geregelte Waffenverbot sei hinsichtlich der sogenannten Passivbewaffnung so unpräzise, daß auch die präventive Kontrolle zu einer unwägbaren Ermessensausübung der Polizei führe. Die Weite der Kontrollbefugnis ermögliche es, die Namen vieler möglicher Protestierer zu erfahren, ohne daß konkrete Anhaltspunkte für ein geplantes strafbares Verhalten vorliegen müßten. Das beeinträchtige die Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 GG und Art. 23 SächsVerf.

Verfassungswidrig sei erst recht die Befugnis gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. b SächsPolG zur Fahndung nach abreisenden, eines Verstoßes gegen § 27 VersG verdächtigen Versammlungsteilnehmern und nach Verdächtigen im Hinblick auf Straftaten im Sinne des § 100a StPO. Das Land habe keine Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiet des Strafverfahrens; die Fahndungsbefugnis der Polizei richte sich allein nach der Strafprozeßordnung.

3. § 21 Abs. 2 SächsPolG

Die Regelung über das Aufenthaltsverbot verstoße gegen Art. 73 Nr. 3 GG und damit gegen Art. 3 Abs. 3 SächsVerf. Der Freizügigkeitsbegriff in Art. 73 Nr. 3 GG

decke sich mit dem des Art. 11 GG und betreffe die freie Wahl des beliebigen Aufhaltens und Niederlassens im ganzen Bundesgebiet. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 11 Abs. 2 GG sei im Kontext mit Art. 73 Nr. 3 GG dahin zu verstehen, daß jegliche Einschränkung nur auf Grund einer bundeseinheitlichen Norm erfolgen dürfe. Werde die Beschränkung der Freizügigkeit, wie sich aus der Zitierung von Art. 11 GG in § 79 Nr. 5 SächsPolG ergebe, zum Mittel vermeintlicher Gefahrenabwehr, liege die Normierung allein beim Bund. Gegen eine ergänzende Kompetenz der Länder spreche ferner das Ziel der bundesweiten Freizügigkeitsgarantie: Jeder ländereigenen Steuerung von Wanderbewegungen und Bevölkerungsstrukturen durch unterschiedliche Aufenthalts- und Niederlassungsregelungen – wie in den Reichsverfassungen von 1871 und 1919 – habe ein Riegel vorgeschoben werden sollen.

Außerdem sei gemäß Art. 31 GG der Vorrang des § 112a StPO zu beachten. Soweit das Institut der Sicherungshaft bei Wiederholungsgefahr reiche, sei für eine polizeirechtliche Regelung kein Platz. Zudem könne für eine Polizeihaft allenfalls insoweit Raum sein, als es um die Ingewahrsamnahme von Störern gehe, die entweder bei einer Störung oder beim Ansatz zu einer Störung ergriffen würden. Dafür biete bereits § 22 Abs. 1 Nr. 1 SächsPolG eine Eingriffsgrundlage. Das Aufenthaltsverbot nach § 21 Abs. 2 SächsPolG mache nur Sinn, soweit es um das Fernhalten von potentiellen Störern gehe.

Die Eingriffsvoraussetzungen des § 21 Abs. 2 SächsPolG seien vage. Erforderlich seien nicht konkrete Anhaltspunkte für den Beginn strafbaren Tuns, wie von Art. 11 Abs. 2 GG vorgegeben; vielmehr genüge, daß „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die Person ... eine Straftat begehen oder zu ihrer Begehung beitragen“ werde. Entscheidend sei demnach ein subjektiver Schluß aus ungenannten Indizien, also eine wertende Betrachtung, bei der – anders als bei § 152 Abs. 2 StPO – die Wahl der Bewertungskriterien im Ermessen desjenigen liege, der über den Eingriff bestimme. Für eine berechenbare und justiziable Eingriffsregelung solcher Schwere seien jedoch verifizierbare Tatsachen unerlässlich. Die Verhängung eines Aufenthaltsverbots in einem Zweifelsfall verstoße gegen die Unschuldsvermutung.

Die erstrebte Flexibilität der Normanwendung durch eine Generalklausel, welche Raum für Wertungen und lageangepaßte Interpretationen lasse, könne nicht durch den Richtervorbehalt gemäß § 22 Abs. 7 SächsPolG relativiert werden. Soweit es danach überhaupt zu einer Richterentscheidung komme, werde nur

Kompetenz verlagert. Die materiellen Eingriffsvoraussetzungen blieben dieselben. Die Frage nach den gesetzlich bestimmten Kriterien, nach denen sich das Verhalten des Betroffenen als Störungsdrohung bemessen solle, bleibe offen. Die „Zuflucht“ zum Richter könne allenfalls reine Willkür verhindern. Selbst solche Vorsorge sei nicht durchgängig gesichert, da das Aufenthaltsverbot nur mit einem nachträglichen Richterentscheid gemäß § 22 Abs. 7 SächsPolG verknüpft sei und von der Anrufung und Erreichbarkeit eines Richters abhängige.

Nicht einmal mit Hilfe verfassungskonformer Auslegung könne § 21 Abs. 2 SächsPolG Bestand haben. Anderes gelte allenfalls für eine Regelung zum Schutz vor gefährlichen Vorbestraften. Art. 11 Abs. 2 GG sei nach dem Normzweck des Gesetzesvorbehaltes, strafbaren Handlungen vorzubeugen, eng auszulegen. Andernfalls gelange man zu einer präventivpolizeilichen Generalklausel, welche die abschließende Aufzählung der Gesetzesvorbehalte habe ausschließen wollen. Art. 11 Abs. 2 GG erlaube trotz seiner generell präventiven Fassung nur Freiheitsbeschränkungen, die durch vorangegangene Bestrafungen indiziert seien. Dem entspreche die Sicherungshaft nach § 112a StPO; für ein weitergehendes landespolizeiliches Aufenthaltsverbot bleibe verfassungsrechtlich kein Raum.

Aus der Sicht praktischer Anwendbarkeit sei § 21 Abs. 2 SächsPolG als ungeeignet anzusehen. Zur etwaigen Durchsetzung des Aufenthaltsverbots könnten gegen den Betroffenen maximal drei Tage Gewahrsam verhängt werden (§ 22 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 7 Satz 3 SächsPolG). Kettengewahrsam sei nicht zulässig und das Dreimonatsverbot in § 21 Abs. 2 SächsPolG deshalb von vornherein wenig wirksam. Zudem müßte die Polizei den gewaltbereiten Störer oder Dealer erkennen können; er werde seine Absichten aber nicht vorher erklären; seine äußere Aufmachung sei kein sicheres Indiz. Polizeipräsenz, nicht aber vorsorgliche Freiheitsbeschränkungen, sei das geeignete und gebotene Mittel bei den angenommenen Gefahrenlagen, gerade auch bei Massenauftritten.

4. § 39 Abs. 9 Satz 2 Alt. 2 SächsPolG

Die Verschweigebefugnis begegne keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, solange die Offenbarung zu einer konkreten, nicht anders zu behebenden Gefahr für Leib und Leben eines Beteiligten führe. Die weitere Verwendbarkeit eines Verdeckten Ermittlers als Mittel der Gefahrenabwehr könne dagegen niemals rechtfertigen, den Betroffenen die für die Realisierung der Rechtsschutzgarantie

erforderliche Information vorzuenthalten. Die (weitere) Verwendungsmöglichkeit sei kein Rechtsgut, das mit einem Hauptgrundrecht auf- oder abgewogen werden könne. Der Verdeckte Ermittler sei ein Einsatzmittel und nur der Person nach, nicht der Funktion wegen „grundrechtsfähig“. Das „Verbrennen“ eines Verdeckten Ermittlers sei Verfahrenspreis; wer ihn einsetze und durch ihn in Grundrechte anderer eingreife, müsse sich sofort oder nach dem Einsatzende zu den Eingriffen bekennen. Dabei werde es oft nicht nötig sein, den Verdeckten Ermittler namentlich zu benennen. Bekannt werde ggf. nur, daß die Polizei mit einem Verdeckten Ermittler gearbeitet und dadurch bestimmte Beweismittel erlangt habe und womöglich immer noch ein „Spitzel“ in der Bande arbeite, zu welcher der Betroffene gehört habe. Dies unterscheide sich nicht wesentlich von der Situation beim Einsatz von V-Leuten. Der Einsatz von Verdeckten Ermittlern sei in § 39 SächsPolG auch nicht etwa auf längere Dauer angelegt, sondern lediglich als Mittel einer nicht anders zu bewältigenden akuten Gefahrenlage gedacht. In § 39 Abs. 1 Nr. 1 SächsPolG würden gegenwärtige Gefahren, in Nr. 2 und Nr. 3 Tatsachen für bestimmte Planungen vorausgesetzt. Ziel sei jeweils die Verhinderung einer bestimmten Planausführung. Also könne die Methode nach erfolgreicher Gefahrenabwehr ohne Rechtsnachteile für andere mitgeteilt werden.

Daß die Ausbildung des Agenten unter Umständen teuer gewesen sei und seine Kenntnisse nicht mehr in weiteren Fällen genutzt werden könnten, sei kein grundrechtsrelevanter Nachteil, so daß eine Abwägung mit den Grundrechtsbelangen der Betroffenen aus Art. 19 Abs. 4 GG nicht möglich sei. Geheimhaltung könne es deshalb nur geben, solange der Verdeckte Ermittler noch in der Gefahrenlage operiere und persönlich gefährdet sei.

Eine weitergehende Verschweigebefugnis sei auch nicht im ersten Polizeigesetz-Urteil des Verfassungsgerichtshofes begründet; die Klarstellung, daß der Einsatz eines Verdeckten Ermittlers als geheimdienstliche Methode im Sinne von Art. 83 Abs. 3 SächsVerf zu qualifizieren sei, berühre weder die Rechtsschutzgarantie des Art. 38 SächsVerf noch die nach Art. 19 Abs. 4 GG. Der Richtervorbehalt in § 39 Abs. 4 SächsPolG könne nicht als Rechtsschutzersatz gewertet werden, weil es vor dem Einsatz nicht zu einer Anhörung des Betroffenen (Art. 103 Abs. 1 GG) kommen könne. Die Kompetenzverlagerung für die Einsatzanordnung sei Bestandteil des Verwaltungsverfahrens, kein Rechtsschutzverfahren. Das Polizeigesetz sehe auch keine parlamentarische Einzelfallkontrolle analog zum G-10-Gesetz vor. Die Berichtspflicht des Innenministers gegenüber dem Parlament solle der Evaluation dienen, könne also nicht zur konkreten Restitution

eines Betroffenen führen. Außerdem sei die Rechtsschutzgarantie nur für den Fall geheimdienstlicher Eingriffe in das Post- und Fernmeldegeheimnis zugunsten einer parlamentarischen Kontrolle reduzierbar. Insoweit könne gemäß „Art. 30 GG“ auch Art. 83 SächsVerf nichts anderes bestimmen.

Die erheblich weitergehende Verschweigebefugnis in § 101 Abs. 1 StPO bei einigen neuen geheimen Ermittlungsmethoden sei kein Indiz dafür, daß die engere Regelung im Polizeigesetz für geheime präventive Methoden verfassungsrechtlich erst recht vertretbar sein müsse. Denn die Erstreckung der Verschweigebefugnis in § 101 StPO auf jeden Fall der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit sei verfassungswidrig, weil damit jegliche Rechtsgutgefahr zum Informationsausschluß und zum Rechtsschutzverlust führen könne. Im übrigen sei in § 79 SächsPolG Art. 19 Abs. 4 GG so wenig zitiert wie Art. 38 SächsVerf, obwohl Art. 37 SächsVerf dies für eine wirksame Grundrechtsbeschränkung verlange.

5. § 22 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b SächsPolG

Zwar sei bei jedweder Ungewißheit darüber, ob der Suizidwillige zur freien Willensbestimmung fähig sei, das polizeiliche Eingreifen und die Rettung des Betroffenen gerechtfertigt. Nach der Systematik des § 22 Abs. 1 Nr. 2 SächsPolG betreffe der Gewahrsam gemäß Buchst. b aber gerade Selbstmordwillige, die über eine intakte Selbstbestimmungsmöglichkeit verfügten. Wer sein Leben beenden oder gefährden wolle, handele nicht rechts- oder polizeiwidrig, wenn er bei klarem Verstand sei. Das Bundesverfassungsgericht habe Würde und Leben des Menschen nicht derart verabsolutiert, daß er ggf. vor sich selbst zu schützen sei. Freilich werde die These vom staatlichen Schutz des Menschen vor sich selbst durch moderne Sicherheitsprogramme (Sicherheitsgurt, Pflicht zum Helmtragen auf dem Motorrad) gefördert. Der Verfassungsgeber habe jedoch gewollt, daß jeder „tun und lassen kann, was die Rechte anderer nicht verletzt“. Mit der Umdeutung der Grundrechtsordnung in eine „Werteordnung“ seien die Bürgerfreiheiten allerdings relativiert worden. Die Entwicklung des Polizeirechts belege dies mit der Befugnis zur Ingewahrsamnahme jedes Suizidwilligen.

6. § 38 Abs. 2 i.V.m. § 19 Abs. 1 Nr. 2 SächsPolG

Bei der Videoüberwachung von jedermann an allen nach der „Erfahrung“ der Polizeibehörden als „kriminogen“ angesehenen Orten werde das Recht des

Einzelnen auf Privatheit nicht nur geringfügig betroffen. Maßgebend seien die für den Laien unübersehbaren Möglichkeiten von Folgeeingriffen. Die Befugnis erlaube überall, wo die Polizeioberen eine Überwachung für opportun hielten, eine Entprivatisierung der Menschen, die sich außer Hauses bewegen. Die Jedermannkontrollen gemäß § 19 Abs. 1 Nrn 5 und 6 SächsPolG fänden in der fast ebenso voraussetzungslosen Videoüberwachung des öffentlichen Verkehrsraumes eine unpersönliche und unbemerkbare Ergänzung. Sie lasse sich zu Fahndungszwecken einsetzen, was ebenfalls nicht erlaubt, aber zu besorgen sei. Sie sei auch nicht beschränkt auf die Abwehr bestimmter, schwerwiegender Rechtsstörungen, etwa an extrem gefahrenträchtigen Verkehrsorten. Es gehe um Totalprävention und ggf. um umfassende Repression mit Hilfe eines vorsorglichen Zugriffs auf jedermann. Faktisch werde damit die Vermutung der Rechtstreue ebenso wie die Unschuldsvermutung nach der Europäischen Menschenrechtskonvention in eine permanente Delinquenzvermutung verkehrt, bei der das Recht auf Achtung der psychischen Integrität und der Privatheit hinter das politisch definierte Ziel der „Sicherheit“ zurücktrete. Um solche Zweckverkehrung der Freiheitsordnung des Grundgesetzes zu unterbinden, erzwingen die Gesetzesvorbehalte und das Gebot der Gesetzlichkeit normative Eingriffsschranken, die exakt meßbar und vorhersehbar zu sein und dem Schutz gefährdeter Rechtsgüter zu dienen hätten; Blankoermächtigungen genügten insoweit nicht. Der Schritt ins „Vorfeld“ der Gefahr mit Zugriffsbefugnissen ohne jede wahrhaftige tatbestandliche Voraussetzung entspreche nicht dem Entwicklungsstand des Rechtsstaates.

III.

Der Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.

Die Staatsregierung hat sich zu den Anträgen wie folgt geäußert:

1. § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG

Die Befugnis verfolge das Ziel, die Allgemeinheit vor international operierenden Straftätern und den erheblichen Folgen ihrer Straftaten (Rauschgifthandel, Frauenhandel, Schlepperunwesen, Kfz-Verschiebung, Bandendiebstähle, Umweltkriminalität, Organhandel) zu schützen. Unerheblich sei, daß es im Freistaat bis zur EU-Osterweiterung noch eine Schengen-Außengrenze nach Tschechien und Polen gebe. Weder beschränke sich die Bekämpfung von

Kriminalität im Rahmen der angegriffenen Norm auf den Grenzbezug, noch ersetzen die verdachtsunabhängigen Identitätskontrollen diese Grenzkontrollen. Daß sich diese in Europa gelockert hätten, habe mit der Reisefreiheit auch die international und grenzüberschreitend tätige Kriminalität begünstigt; dies auszugleichen und einem gestiegenen Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung zu tragen, sei der Freistaat Sachsen angetreten.

Verdachtsunabhängige Identitätskontrollen gälten als sehr erfolgversprechend. Das zeigten die Einführung entsprechender Regelungen in anderen Bundesländern und im Bund (§§ 22, 23 BGS) sowie praktische Erfahrungen.

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes folge daraus, daß der Schwerpunkt im präventivpolizeilichen Bereich liege. Daß die angegriffene Regelung Berührungspunkte zu Art. 73 Nr. 5 GG (Grenzschutz) und zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (Strafverfolgung/gerichtliches Verfahren) aufweise, sei deshalb unschädlich. Die vorbeugende Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität gehe mit ihrem präventivpolizeilichen Charakter über die dem Bundesgrenzschutz zugewiesenen Aufgaben hinaus. Die Aufgaben der Landespolizei zur Gefahrenabwehr in Grenznähe könnten durch Zuständigkeiten des Bundesgrenzschutzes schon deshalb nicht verdrängt werden, weil dieser nicht zu einer allgemeinen Bundespolizei ausgebaut werden dürfe. Art. 73 Nr. 5 GG begründe die ausschließliche Bundeskompetenz nur für den Schutz der Grenze im engeren Sinne, d.h. den Schutz des deutschen Hoheitsgebiets vor unerlaubtem Eindringen von Personen und Sachen, nicht aber für jede Gefahrenabwehr in Grenznähe. Mit Blick auf die konkurrierende Bundeskompetenz für den repressiv-polizeilichen Bereich (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) unterfalle die Identitätsfeststellungsbefugnis der Landeskompetenz, weil sie in eine präventive Richtung ziele. „Zur vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität“ bestimmt, sei sie nach ihrem Hauptzweck nicht auf die Verfolgung von Straftaten, sondern auf deren Verhinderung sowie auf die Verunsicherung potentieller Straftäter ausgerichtet. Daß Maßnahmen zur Verhütung und Unterbindung künftiger Straftaten mit einzelnen Strafverfolgungsmaßnahmen einhergehen könnten, sei für präventivpolizeiliches Tätigwerden typisch. § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG habe zudem nicht nur die einzelne Tat und die einzelne Gefahr im Blick, sondern diene der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität im Ganzen. Dabei seien die Gewinnung von Erkenntnissen und die Zerschlagung von Strukturen (und damit die präventive Zielrichtung) weitaus bedeutsamer als die Ahndung einzelner Delikte.

Die angegriffene Norm sei hinreichend bestimmt. Der Bürger werde hinsichtlich der Eingriffsvoraussetzungen und -wirkungen nicht im Unklaren gelassen. Die punktuelle Preisgabe der Privatsphäre (Feststellung der Identität, Kontrolle des Wageninneren und Kofferraums) sei jedenfalls vorhersehbar und der etwaige Zeitverlust nicht belastender als die Folgen eines unerwarteten Verkehrsstaues. Klar bestimmt sei, welche Auslegungs- und Anwendungsspielräume dem Polizeivollzugsdienst verblieben. Die Zwecksetzung der gesamten Maßnahme sei gesetzlich vorgegeben. Den unbestimmten Rechtsbegriff der „Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität“ habe die Polizei so auszulegen, daß dies einer gerichtlichen Nachprüfung standhalte. Festgelegt seien ferner Art der Maßnahme, Ort und Adressaten. Der Gesetzgeber habe in diesem Zusammenhang weite, generalklauselartige Formulierungen verwenden dürfen, weil es die Eigenart des zu regelnden Sachbereichs und der Normzweck nahegelegt hätten, schnell wechselnden Situationen entsprechen zu können.

Die angegriffene Regelung sei verhältnismäßig. Die von ihr berührten Grundrechte (Art. 15, 17 SächsVerf) unterlägen einem Gesetzesvorbehalt, der die angegriffene Norm und die Regelungen zu Folgemaßnahmen (§ 20 Abs. 1 Nr. 1, § 22 Abs. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 1 Nr. 1, § 24 Nrn 6 und 7 SächsPolG) als verfassungsrechtlich gerechtfertigt erscheinen lasse.

Das Gesetz verfolge gewichtige und legitime Zwecke. Es orientiere sich an der drohenden Begehung von Straftaten in Kriminalitätsformen, die sich den erleichterten Grenzübertritt, die internationale Verflechtung der Märkte und damit die gegenwärtig noch vorhandenen Probleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit zunutze machten. Kurzfristig gehe es um die Unterbindung einzelner Straftaten durch konkrete Abwehrmaßnahmen, langfristig um die nachhaltige Bekämpfung eines Kriminalitätsphänomens und, soweit durch die Kontrollen nicht direkt Gefahren abgewehrt würden, um die Erledigung präventiv-polizeilicher Aufgaben im Wege der Informations- und Gefahrenvorsorge, auch mit dem Ziel einer Verunsicherung der betroffenen Kreise.

§ 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG sei zur Förderung dieser Zwecke nach vertretbarer gesetzgeberischer Prognose geeignet und auch erforderlich. Die Kontrolle nur solcher Personen, bei denen zumindest tatsächliche Anhaltspunkte eine Störereigenschaft nahelegten, sei kein gleich wirksames Mittel. Dasselbe gelte für eine „isolierte“ Identitätsfeststellungsbefugnis ohne die Möglichkeit zu Folgemaßnahmen gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 1 und § 24 Nrn 6 und 7 SächsPolG. Mit

der Identitätsfeststellung allein könne der international operierenden Kriminalität nicht wirksam begegnet werden; nötig sei im Hinblick auf Drogen-, Waffen- und Menschenschmuggel gleichzeitig die Kontrolle von Fahrzeugen und mitgeführten Gegenständen. Eine räumliche Begrenzung der Kontrollen auf ein kleineres Gebiet – z.B. den Grenzgürtel – fördere den Gesetzeszweck nicht gleich gut.

Der Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung, ggf. auch in die (Fortbewegungs-)Freiheit der Person und in das allgemeine Persönlichkeitsrecht sei nicht unangemessen. Die Eingriffsschwelle sei niedrig angesetzt. Eine allgemeine Redlichkeitsvermutung stehe dem nicht entgegen; keinesfalls komme ihr verfassungsrechtlicher Rang zu. Die Identitätskontrollen stigmatisierten den Kontrollierten nicht als Rechtsbrecher, sondern spiegelten nur die Ungewißheit der Sachlage. Sie richteten sich auch nicht gezielt gegen Nichtstörer, sondern gegen „Unbekannt“. Damit habe der Gesetzgeber unter Wahrung seines Gestaltungsspielraums jenseits von Störern und Nichtstörern eine neue Kategorie von Adressaten polizeilicher Maßnahmen geschaffen. Es liege im Wesen der verfassungsrechtlich unbedenklichen, staatlicher Schutzpflicht entsprechenden Gefahrenvorsorge, bei grenzüberschreitender Kriminalität nicht nur einzelnen Verdachtsfällen nachzugehen, sondern darüber hinaus nach kriminaltaktischen Erwägungen die Verkehrswege zu kontrollieren, die zur Durchführung solcher Taten ausgenutzt würden. Mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ließe sich zwar kaum vereinbaren, den Bürger „auf Schritt und Tritt“ zu überwachen; davon sei die angegriffene Regelung aber weit entfernt. Bei der Gesamtabwägung stehe den gewichtigen legitimen Zielen des Gesetzes die Identitätskontrolle als solche gegenüber; der Einzelne werde angehalten, mitgeführte Ausweispapiere würden kontrolliert. Damit sei das Recht auf Bewegungs- und Handlungsfreiheit am unteren Ende einer Skala dessen berührt, was überhaupt als Grundrechtseingriff bezeichnet werden könne. Auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sei von der offenen Maßnahme zur Erhebung weniger Daten, die nicht ohne weiteren Anlaß gespeichert würden, nur geringfügig berührt. Im Grenzgürtel wie im übrigen Kontrollgebiet bleibe die Verhältnismäßigkeit gewahrt. Für die Angemessenheit der Maßnahme sei insbesondere auf die Eingriffsintensität aus der Sicht des betroffenen Bürgers abzustellen; nicht ersichtlich sei, warum der Eingriff im Vergleich der Kontrollgebiete unterschiedlich gewertet werden sollte. Die Verhältnismäßigkeit werde auch nicht dadurch in Frage gestellt, daß mit der Identitätskontrolle Folgemaßnahmen verknüpft sein könnten, etwa die Durchsuchung von Personen, das Festhalten und Verbringen zur Dienststelle, die Ingewahrsamnahme, erkennungsdienstliche Maßnahmen und die Durchsuchung

von Sachen. Schon nach dem Wortlaut der betreffenden Vorschriften seien diese Folgebefugnisse nicht voraussetzungslos eingeräumt, stünden in einem Stufenverhältnis und seien deshalb angemessen. Die Verhältnismäßigkeit werde schließlich durch Verfahrensvorkehrungen gesichert. So solle die Berichtspflicht gegenüber dem Landtag (§ 19 Abs. 1 a SächsPolG) Gewähr für einen sorgfältigen Umgang mit den erweiterten polizeilichen Befugnissen bieten.

2. § 19 Abs. 1 Nr. 6 SächsPolG

Die Vorschrift regle Fälle der Identitätsfeststellung, die – regelmäßig einhergehend mit großräumigen Absperrmaßnahmen – eine Vielzahl auch unverdächtiger Personen betreffen, aber an sehr enge Voraussetzungen gebunden seien. In materieller Hinsicht seien nur bestimmte erhebliche Straftaten erfaßt; als institutionelle Vorkehrung diene ein Ministervorbehalt (§ 19 Abs. 1 Nr. 6 Satz 2 SächsPolG). Normzweck sei die vorbeugende Verbrechensbekämpfung in einem Bereich, in dem erhebliche Gefahren durch Einzelmaßnahmen gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 1 SächsPolG nicht ebenso effektiv abgewehrt werden könnten.

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes ergebe sich daraus, daß es, in Abgrenzung zu § 111 StPO, um allgemeine ereignisunabhängige Fahndung gehe, die keinen Bezug zu einer bestimmten Straftat aufweise. Landes- und Bundesrecht ergänzten einander zu einem polizeilichen Instrument, das wichtige Funktionen der Verbrechensbekämpfung erfülle. Präventivpolizeiliches Handeln werde nicht an das Vorliegen einer (konkreten) Gefahr geknüpft, es diene der Gewährleistung der inneren Sicherheit in größeren Zusammenhängen. Die Gefährlichkeit im Zusammenhang mit schweren Straftaten gesuchter Personen stehe außer Frage. Ob und inwieweit diese Personen einzelne solcher Straftaten bereits begangen oder nur versucht hätten, sei nicht entscheidend. Die Identitätsfeststellung in Kontrollbereichen wirke allemal präventiv. Es gehe nicht etwa um Festnahmen oder andere repressive Instrumente.

Die Regelung sei bei Heranziehung anerkannter Auslegungsmethoden hinreichend bestimmt. Dies gelte auch für § 27 VersG. Unfriedlichen Demonstrationen gewähre Art. 8 GG keinen Schutz. Regelmäßig würden unter dem (vermeintlichen) Schutz der Vermummung erhebliche (Gewalt-)Straftaten mit dem Wissen begangen, daß die Strafverfolgung in diesen Fällen zumindest erschwert sei. „Friedfertige Vermummung“ lasse sich im Rahmen verfassungskonformer Auslegung des § 27 VersG ohne weiteres ausklammern.

Die Befugnis zur Einrichtung von Kontrollbereichen sei erforderlich und angemessen. Die Möglichkeiten zur Identitätsfeststellung durch Einrichtung von Kontrollstellen (§ 19 Abs. 1 Nr. 4 SächsPolG) genügten nicht, um die in Nr. 6 angesprochenen spezifischen Gefahren abzuwehren. Insbesondere die Katalogstraftaten des § 100a StPO könnten eine großräumige Absperrung (z.B. die Umgebung eines Veranstaltungsortes) erforderlich machen, die über § 19 Abs. 1 Nr. 4 SächsPolG nicht zu bewerkstelligen sei.

3. § 21 Abs. 2 SächsPolG

Die Vorschrift solle der Polizei eine Handhabe bieten, effizienter als bisher Straftaten zu unterbinden, die ortsgebunden innerhalb einer „Szene“ oder aus ihr heraus planmäßig begangen würden. Dies betreffe die offene Drogenszene, erfasse aber auch gewaltbereite Veranstaltungsteilnehmer, etwa an sog. Chaos-Tagen. Aufenthaltsverbote trügen zur Gefahrenabwehr bei, wenn etwa der Handel mit Drogen erschwert oder die für Chaos-Tage typischen Gefahren abgewehrt würden. Ob in diesen Fällen ein Platzverweis i.S.d. § 21 Abs. 1 SächsPolG auch länger als etwa 24 Stunden Geltung haben dürfte, könne nach der Neuregelung dahinstehen. Mit ihr werde Rechtssicherheit geschaffen.

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes sei angesichts der klaren, präventiven Zielrichtung nicht zu bezweifeln. Gefahrenabwehr bleibe auch dann Ländersache, wenn dabei Schranken einer bundesgrundrechtlichen Garantie, hier der Freizügigkeit, ausgefüllt würden. Selbst wenn der Grundrechtsschutz des Art. 11 GG (bzw. Art. 15 SächsVerf bei Übertragung der Schranken aus Art. 11 Abs. 2 GG) greifen sollte, sei Art. 73 Nr. 3 GG nicht einschlägig. Die Bundeskompetenz gehe von einem anderen Begriff der Freizügigkeit aus als Art. 11 GG und lasse Spielraum für präventivpolizeiliche Regelungen der Länder.

§ 112a StPO habe mit dem Aufenthaltsverbot als solchem nichts zu tun und könne keine Sperrwirkung entfalten. Im übrigen hätten § 112a StPO und §§ 21 Abs. 2, 22 Abs. 1 Nr. 4 SächsPolG völlig unterschiedliche Anwendungsbereiche. § 22 Abs. 1 Nr. 4 SächsPolG diene der Durchsetzung des Aufenthaltsverbots, sei Vollstreckungsmittel in der Form einer Standardbefugnis, habe keine eigenständige Bedeutung und mit „Präventivhaft“ nichts zu tun. Im übrigen sei der Gewahrsam nicht die regelmäßige Folge des Aufenthaltsverbotes. Verstöße würden zunächst durch Platzverweise erwidert.

Die Regelung sei hinreichend bestimmt. Unbedenklich sei, daß Aufenthaltsverbote bereits ausgesprochen werden dürften, wenn Tatsachen die Annahme einer bevorstehenden Straftat rechtfertigen. Das gesamte Gefahrenabwehrrecht habe es mit „Annahmen“, also Prognosen zu tun, die ihrerseits auf offenkundigen oder ermittelten Tatsachen beruhen.

Art. 11 GG stehe der angegriffenen Regelung nicht entgegen. Seine elementare Bedeutung lasse eine allzu weite Ausdehnung des „Aufenthaltes“ nicht zu. Sonst könne nicht einmal die polizeiliche Sperrung einer gewöhnlichen Unfallstelle gegenüber den davon Betroffenen gerechtfertigt werden. Die Beschränkung des freien Zuges müsse räumlich und zeitlich von einiger Bedeutung sein. Zudem sei bei polizeilichen Aufenthaltsverboten der eingeschränkte Inhalt des Verbots zu beachten. Soweit Art. 11 Abs. 1 GG demnach überhaupt einschlägig sei, müsse bei der Schrankenbestimmung in Art. 11 Abs. 2 GG der geringfügigen, durch ein Aufenthaltsverbot bewirkten Beeinträchtigung Rechnung getragen werden. Der qualifizierte Gesetzesvorbehalt greife nicht nur, wenn es um den Schutz der staatlichen Gemeinschaft vor Gefährdung lebenswichtiger Belange gehe.

Die Befugnis zur Verhängung von Aufenthaltsverboten sei verhältnismäßig. Sie sei nach den Erfahrungen anderer Bundesländer zur Erreichung des Normzwecks geeignet. Daß die Polizei „den gewaltbereiten Störer oder den Dealer“ erkennen könne, stehe außer Frage, da die Adressaten des Aufenthaltsverbots vorweg mehrfach Platzverweise erhalten hätten und den zuständigen Polizeibeamten häufig bereits bekannt sein dürften. Der Einwand, durch Aufenthaltsverbote würden bestimmte Kriminalitätsformen nicht verhütet, sondern räumlich verlagert, sei verfassungsrechtlich unerheblich. Die Eignung des Aufenthaltsverbots als Mittel der Gefahrenabwehr ergebe sich jedenfalls daraus, daß der Neuaufbau einer „Szene“ an einem anderen Ort verzögert und Tatgelegenheitsstrukturen beseitigt würden. Im übrigen seien Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahme bereits im Wortlaut der Vorschrift angelegt.

4. § 39 Abs. 9 Satz 2 Alt. 2 SächsPolG

Mit der angegriffenen Regelung sei der Forderung nach zusätzlichen Verfahrensvorkehrungen beim Einsatz besonderer Mittel Rechnung getragen worden. Allerdings untersage § 39 Abs. 9 Satz 2 SächsPolG in der zweiten Alternative die Unterrichtung, soweit sie die weitere Verwendung des Verdeckten Ermittlers gefährdete. Aus der Rechtsschutzgarantie (Art. 38 SächsVerf) folge

jedoch kein Vorrang des Benachrichtigungsrechts vor der Möglichkeit, den Verdeckten Ermittler weiter zu verwenden. Der Informationsanspruch des Betroffenen sei nicht schrankenlos gewährt, er müsse öffentlichen Interessen weichen, wenn diese im Einzelfall überwögen. Die (weitere) Verwendung eines Verdeckten Ermittlers und mit ihr die gegenüber anderen Ermittlungsmethoden gesteigerte Chance zur Aufdeckung von Straftaten und zur Verhinderung von weiteren erheblichen Rechtsgutverletzungen begründe ein solches öffentliches Interesse. Damit verbundene Rechtsschutzdefizite könnten durch Verfahrensrechte kompensiert werden. Dies sei mit der Neufassung von § 39 Abs. 8 und 9 SächsPolG geschehen. Daß die gegen die angegriffene Regelung vorgebrachten Bedenken unberechtigt seien, zeige die überzeugende, auf die vorliegende Konstellation übertragbare Güterabwägung im Rahmen des § 110b Abs. 3 Satz 3 StPO.

5. § 22 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b SächsPolG

Die Teilung des § 22 Abs. 1 Nr. 2 SächsPolG in zwei selbständige Alternativen habe Fehldeutungen aufgrund der früheren Gesetzesfassung vorbeugen sollen. Der Schutzgewahrsam sei ein Instrument in dubio pro vita. Buchst. b dürfe nicht als eine gegen jedwede autonome Entscheidung über das eigene Leben gerichtete Vorschrift mißverstanden werden. Die Regelung solle wegen des hohen Rechtsgutes Leben und der Irreversibilität der Selbsttötung eine eindeutige Rechtsgrundlage für den rettenden Polizeibeamten bieten. Ausgehend von der ex-ante-Sicht des Polizeibeamten typisiere sie in der Weise, daß die Selbsttötungshandlung im Regelfall nicht das Ergebnis freier Willensbildung sei, und lasse die wenigen Fälle des sog. Bilanzselbstmordes außer Betracht. Daß diese „vernachlässigbar“ seien, ergebe sich auch aus Forschungsergebnissen.

Falls das polizeiliche Einschreiten gegen den Versuch der Selbsttötung nicht bereits aus staatlicher Schutzpflicht zugunsten des Lebens zu rechtfertigen sei, befinde sich der Suizident zumindest in der Situation, in der ihn der Polizeibeamte aufgreife, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in einer hilflosen Lage. Hier setze zu Recht die Hilfeleistung der Polizei an. Die Vorschrift verfolge das legitime Ziel, einerseits den Polizeibeamten von einer unlösbaren Subsumtion zu befreien und andererseits das Leben derer zu retten, die letztlich gerettet werden wollten. Die typisierende Regelung sei deshalb verhältnismäßig. Damit komme es nicht auf die Frage an, ob der Staat ausnahmslos jegliche Selbsttötung verbieten, verhindern oder sanktionieren dürfe.

6. § 38 Abs. 2 i.V.m. 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SächsPolG

Die Regelung schließe eine allgemeine Videoüberwachung des gesamten öffentlichen Raumes tatbestandlich aus. Überwachung sei (neben den gefährdeten Orten i.S.d. § 19 Abs. 1 Nr. 3 SächsPolG) nur möglich an Orten, an denen erfahrungsgemäß Personen Straftaten verabredeten, vorbereiteten oder verübten. Dafür bedürfe es tatsächlicher Anhaltspunkte. Als „Kriminalitätsschwerpunkte“ müßten solche Orte nachweislich einen besonderen Kontrollbedarf hervorrufen. Grundsätzlich werde die Beobachtung am Bildschirm nur in Form einer Übersichtsaufnahme ohne Aufzeichnung durchgeführt. Eine Bildvergrößerung mit der Möglichkeit der Identifizierung einzelner Personen erfolge in der Praxis lediglich bei Anfangsverdacht einer Straftat. Bestätige er sich, dürfe das Bild aufgezeichnet werden. Die Videoüberwachung erfolge offen. Der Bürger werde beim Betreten eines überwachten Bereichs durch auffällige Beschilderung auf die Videoüberwachung hingewiesen. Dafür, daß diese der Bevölkerung bekannt sei, sorgten weitere Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit.

Bei bloßer Übertragung von Bild und Ton von einem öffentlich zugänglichen an einen anderen Ort nehme die Polizei nur wahr, was jedermann zugänglich sei. Beobachtet werde allgemein das Geschehen. Die Person bleibe anonym. Die bloße Videoüberwachung könne deshalb auf die Aufgabeneröffnung des § 1 Abs. 1 Satz 1 SächsPolG gestützt werden.

Die Regelung sei verhältnismäßig. Mit der Verteidigung bzw. Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit an Kriminalitätsschwerpunkten verfolge sie einen legitimen Zweck. Das Mittel sei nach der Erfahrung geeignet, das Ziel der Verhinderung bestimmter, ortstypischer Straftaten zu fördern. Eine Verlagerung der Kriminalität an unbewachte Plätze sei nur bedingt möglich. Die Norm sei auch erforderlich, weil selbst stark erhöhte Polizeipräsenz an den gefährdeten Orten erfahrungsgemäß keine ähnlichen Erfolge erreiche. Die Regelung sei angemessen, weil Dritte von Überwachungsmaßnahmen nur betroffen sein dürften, wenn dies unvermeidbar sei. Das Verfahren der Auswahl der Einsatzorte und die begleitende Öffentlichkeitsarbeit sorgten für einen verhältnismäßigen Ausgleich. Von Anpassungsdruck im Verhalten der Bürger infolge des Beobachtetwerdens könne keine Rede sein. Im Gegenteil gerate allzu leicht aus dem Blick, daß die Entfaltungsmöglichkeiten großer Teile der Bevölkerung geschmälert seien, weil bestimmte Örtlichkeiten aus Sorge vor Kriminalität besser gemieden würden.

Das Polizeigesetz beschränke Technikeinsatz und Datenverarbeitung auf konkret festgelegte Zwecke. Für einen Mißbrauch der Daten bei der Videoüberwachung gebe es keine plausiblen Anhaltspunkte. Die rasante technische Entwicklung mit ihren gesellschaftlichen Folgen spreche eher für als gegen die Zulässigkeit eines behutsamen Einsatzes der Videotechnik. Die weitere Anwendung werde von allen Seiten kontrolliert.

IV.

Die Antragsteller regen außerdem an, gemäß § 23 Satz 2 SächsVerfGHG folgende Regelungen des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen auf ihre Verfassungsverträglichkeit zu prüfen:

1. § 18 hinsichtlich des Umfangs des polizeilichen Fragerechts und hinsichtlich der Auskunftsverwendung jenseits der Gefahrenabwehr,
2. § 39 Abs. 7, soweit geheim erhobene Daten von unvermeidlich betroffenen Dritten abweichend vom Erhebungsgrund auch für jegliche Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung verwendet werden dürfen,
3. § 43 Abs. 6 Satz 2 und § 49 Nr. 2, soweit eine Anonymisierung wegen eines nicht vertretbaren Aufwandes unterbleiben kann,
4. § 24 Nrn 6 und 7, soweit Sachen und Fahrzeuge bei anlaßlosen Jedermannkontrollen durchsucht werden dürfen,
5. § 22 Abs. 7 Satz 2 und § 25 Abs. 5, soweit auf jede richterliche Entscheidung verzichtet werden kann,
6. § 67 Abs. 1 und § 74 Abs. 5, soweit Aufsichtsbehörden unbeschränkt, also ohne gesetzlich definierte Voraussetzungen, Weisungen erteilen können.

Zu den vorgenannten Vorschriften haben sich die Antragsteller und die Staatsregierung im einzelnen geäußert.

B.

Der Normenkontrollantrag ist nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf, § 7 Nr. 2, § 21 Nr. 1 SächsVerfGHG zulässig.

I.

Der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof ist nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf, § 7 Nr. 2 SächsVerfGHG eröffnet. Gegenstand des Verfahrens ist die Vereinbarkeit einzelner Bestimmungen des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen mit einer Reihe von Grundrechten und Grundsätzen der Sächsischen

Verfassung. Darum geht es auch, soweit die Antragsteller unter Hinweis auf Art. 73, 74 GG eine Gesetzgebungskompetenz des Freistaates Sachsen verneinen. Denn insoweit ist darüber zu entscheiden, ob die dem Freistaat durch Art. 3 Abs. 2 und Art. 39 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 1 Satz 1 SächsVerf für seine Gesetzgebungszuständigkeit gezogenen Grenzen (unten C I 1) eingehalten sind.

II.

Die Antragsberechtigung liegt vor. Antragsberechtigt ist nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf, § 7 Nr. 2 SächsVerfGHG ein Viertel der Mitglieder des Landtages. Die Antragsteller, 30 von 120 Mitgliedern des dritten Sächsischen Landtages, erfüllen dieses Quorum.

Der Antrag ist zulässig im Sinne von § 21 Nr. 1 SächsVerfGHG, da die Antragsteller bestimmte Vorschriften eines Landesgesetzes wegen förmlicher oder sachlicher Unvereinbarkeit mit der Sächsischen Verfassung für nichtig halten. Den Begründungsanforderungen gemäß § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG genügt der Antrag ebenfalls.

C.

§ 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG ist, soweit zur Prüfung gestellt (Befugnis zur Identitätsfeststellung *außerhalb* eines Grenzstreifens von 30 Kilometern Tiefe), mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, allerdings nur mit der Maßgabe, daß den Feststellungskontrollen ein vorab zu dokumentierendes polizeibehördliches Konzept zu Grunde liegen muß und Kontrollen auf „anderen Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität“ nur bei entsprechenden, auf die jeweilige konkrete Straße bezogenen, hinreichend präzisen und vorab zu dokumentierenden Lageerkennnissen der Polizei stattfinden dürfen.

I.

Die Vorschrift ist – in dem zur Prüfung gestellten Umfang – kompetenzgemäß ergangen (Art. 70 GG) und verstößt insbesondere nicht gegen das Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 (Gesetz vom 15. Juli 1993, BGBl. II S. 1010).

1. Prüfungsmaßstab sind bei der abstrakten Normenkontrolle mittelbar auch die Bestimmungen des Grundgesetzes über die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern.

Nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf, § 7 Nr. 2 SächsVerfGHG entscheidet der Verfassungsgerichtshof über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit dieser Verfassung und stellt entweder dessen Unvereinbarkeit (§ 23 Satz 1 SächsVerfGHG) oder dessen Vereinbarkeit mit ihr (§ 14 Abs. 2 und 3 SächsVerfGHG) fest. Diese Begrenzung seiner Befugnis zu abschließender Entscheidung allein am Maßstab der Sächsischen Verfassung, die mit der entsprechenden Kompetenzabgrenzung für das Bundesverfassungsgericht in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, § 78 BVerfGG übereinstimmt (vgl. BVerfGE 60, 175 [204 f., 206]; 69, 112 [117 f.]), hindert den Verfassungsgerichtshof nicht daran, über die Gesetzgebungskompetenz des Freistaates zu entscheiden und dazu die maßgeblichen Bestimmungen des Grundgesetzes heranzuziehen (für Nordrhein-Westfalen im Ergebnis ebenso VerfGH NW, DÖV 1992, 368 [369 f.]). Dies folgt letztlich aus Art. 3 Abs. 2 und Art. 39 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 Satz 1 SächsVerf. Nur durch eine solche Inbezugnahme der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung steht die Gesetzgebungsbefugnis des Freistaates Sachsen (Art. 39 Abs. 2 SächsVerf) mit dessen Grundstruktur als Land der Bundesrepublik Deutschland (Art. 1 Satz 1 SächsVerf) in Einklang.

2. a) § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG unterfällt nicht der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. Die Vorschrift ist nicht dem gerichtlichen Verfahren im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzurechnen.

Die Kompetenzmaterie „gerichtliches Verfahren“ ist weit zu verstehen (vgl. BVerfGE 30, 1 [29]; *Maunz/Dürig*, GG, Stand: 41. Lfg. Oktober 2002, Art. 74 Rn 79, 82). Umfaßt sind das eigentliche gerichtliche und das vorgelagerte behördliche Verfahren, sofern es – wie das in der Strafprozeßordnung geregelte polizeiliche und staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren – mit dem gerichtlichen in einem untrennbaren funktionalen Zusammenhang steht. Diese nach dem Wortlaut nicht zwingende Ausdehnung auf behördliche Verfahren folgt der entsprechenden, gewachsenen Handhabung der Vorgängerkompetenzbestimmungen (Art. 4 Nr. 13 Reichsverf 1871; Art. 7 Nr. 3 Weimarer Verf) und entspricht Sinn und Zweck der Regelung, dem Bund eine wirksame Kompetenzausübung zu ermöglichen. Zweck des strafgerichtlichen Verfahrens ist die Verfolgung und Ahndung einer nach Ort, Zeit und Umständen individualisierten Tat, entsprechend dem strafprozessualen

Tatbegriff, der mit dem des Art. 103 Abs. 3 GG identisch ist (vgl. BVerfGE 45, 434 [435]: bestimmter geschichtlicher Vorgang; Meyer-Goßner, StPO, 46. Aufl. 2003, § 264 Rn 1). Ihm vorgelagerte behördliche Verfahren können darum nur bei gleicher Zwecksetzung unter die Kompetenzmaterie „gerichtliches Verfahren“ fallen, polizeiliche Tätigkeit also nur, soweit sie zur Verfolgung einer bestimmten Tat erfolgt (ebenso Deutsch, Die heimliche Erhebung von Informationen und deren Aufbewahrung durch die Polizei, 1992, S. 186 f.; Kastner, VerwArch 2001, 216 [235 f.]; vgl. auch Gusy, StV 1993, 269 [271 f.]).

Die Identitätsfeststellungsbefugnis in § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG hat mit ihrer vorbeugenden Zweckbestimmung keine in der vorbezeichneten Weise individualisierte Tat zum Anknüpfungspunkt. Die Vorschrift fällt deshalb nicht unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, auch nicht, soweit sie verdachts- und ereignisunabhängig Fahndungsmöglichkeiten eröffnet.

b) § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG unterfällt, soweit zur Prüfung gestellt, auch nicht der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die Regelung ist nicht dem Grenzschutz im Sinne des Art. 73 Nr. 5 GG zuzuordnen.

Die Kompetenzmaterie Grenzschutz erstreckt sich auf die polizeiliche Überwachung der Bundesgrenzen, die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs einschließlich der Abwehr von Gefahren für die Grenzen (vgl. BVerfGE 97, 198 [214, 218]; MVVerfG, LKV 2000, 149 [151]) und in einem hinreichend tiefen, herkömmlich auf 30 km Tiefe begrenzten Streifen des Grenzgebiets (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 BGG; vgl. v.Mangoldt/Klein, GG, 2. Aufl. 1974, Art. 87 IV 4 a bb, S. 2273) die Abwehr von Gefahren, welche die Sicherheit der Grenze beeinträchtigen. Die räumliche Begrenzung auf einen 30-km-Streifen folgt dabei nicht nur im Gegenschluß aus Art. 115f Abs. 1 Nr. 1 GG, sondern auch daraus, daß der Ausnahmefall bundespolizeilicher Zuständigkeit nicht zum Aufbau einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei genutzt werden darf (vgl. BVerfGE 97, 198 [217 f.]). Diesen räumlich eingegrenzten Bereich berührt § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG, soweit er die hier allein fragliche Befugnis zur Identitätsfeststellung außerhalb eines Grenzstreifens von 30 km Tiefe einräumt, nicht (ebenso Bizer, Die zweite Novelle zum sächsischen Polizeigesetz, Leipziger Juristische Vorträge, Heft 39, 1999, S. 37).

Darüber hinaus zielt die Vorschrift insgesamt nicht auf den Schutz der Grenze vor rechtswidrigem Eindringen von Personen und Sachen aus dem Ausland bzw. vor

Gefahren aus dem Inneren, sondern dient, insoweit grundsätzlich indifferent, der vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, die keineswegs zwingend grenzverletzend auftritt (vgl. Schnekenburger, BayVBl. 2001, 129 [131]).

c) Der Gesetzgebungszuständigkeit des Freistaates steht schließlich auch nicht das Vertragsgesetz des Bundes zum Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 entgegen (zur Verknüpfung der Rangfrage gemäß Art. 31 GG mit der Kompetenzfrage aus Art. 70 ff. GG vgl. BVerfGE 36, 342 [364]). Eine Berührung mit dem Anwendungsbereich des Durchführungsübereinkommens, nach dessen Art. 2 Abs. 1 die Binnengrenzen (s. Art. 1 DÜ) „an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden (dürfen)“, kommt nicht vor Inkrafttreten des Schengener Vertragssystems für die Republik Polen bzw. die Tschechische Republik in Betracht (ebenso Bizer, aaO., S. 43).

II.

In dem zur Prüfung gestellten Umfang ist § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG mit der Sächsischen Verfassung unter den im Folgenden näher bezeichneten Voraussetzungen auch sachlich vereinbar.

1. a) Die Vorschrift verleiht der Polizei zum Zwecke der vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität die Befugnis zur Identitätsfeststellung. Der Gesetzgeber reagiert damit nach der Regierungsbegründung (DS 2/7794, S. 14 f.) auf die erhebliche Ausweitung der grenzüberschreitenden Kriminalität, die als Folge weggefallener Grenzkontrollen im Westen (Schengen-Abkommen) und der Öffnung der Grenzen im Osten sowie des dadurch deutlich verstärkten Reiseverkehrs eingetreten ist. Mit der ereignis- und verdachtsunabhängigen Befugnis zur Identitätsfeststellung und zur Durchsuchung (§ 24 Nrn 6 und 7 SächsPolG) soll dem weitgehenden Verlust der Filterfunktion grenzpolizeilicher Kontrollen begegnet und eine effektive Möglichkeit eröffnet werden, den vormals an der Außengrenze bewirkten Schutz der inländischen Rechtsordnung unter veränderten Bedingungen aufrecht zu erhalten, indem eine *grenzüberschreitungsbezogene*, grundsätzlich gegenüber jedermann ausübbarer Kontrollbefugnis in das Binnenland verlagert wird. Auf Grund der Identitätsfeststellung nach dem Fahndungsbestand (§ 46 Abs. 1 Satz 3 SächsPolG) oder den mit ihr selbst gewonnenen Erkenntnissen mögliche Zugriffe, etwa auf gesuchte Straftäter oder illegal Eingereiste, Sachfahndungstreffer

oder die Sicherstellung/Beschlagnahme von Gegenständen wie Waffen, Diebesgut oder Betäubungsmitteln sind das Ziel.

b) Die Befugnis zur Identitätsfeststellung ist in § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG verdachts- und ereignisunabhängig ausgestaltet, nicht aber voraussetzungslos eingeräumt.

aa) Mit *grenzüberschreitender Kriminalität*, deren Bekämpfung die Vorschrift bezweckt, ist jede Form von Kriminalität gemeint, die sich die Grenzsituation als solche und die durch die Existenz internationaler Grenzen bedingte Erschwerung der Strafverfolgung zielgerichtet zur Tatbegehung zunutze macht, etwa indem die Tatbeteiligten sich selbst oder ihre Beute im Ausland dem Zugriff der deutschen Strafverfolgungsorgane entziehen (vgl. Rommelfanger/Rimmele, Polizeigesetz des Freistaates Sachsen, 2000, § 19 Rn 17).

Zwar enthalten die Gesetzesmaterialien insoweit keine ausdrückliche Abgrenzung (vgl. Regierungsbegründung, DS 2/7794, S. 14 f.), doch ist ihnen sinngemäß zu entnehmen, daß Straftaten erfaßt werden sollen, die unter Ausnutzung der weitgehenden Öffnung internationaler Grenzen, insbesondere zu den Staaten des ehemaligen Ostblocks, begangen werden (so auch Rommelfanger/Rimmele, aaO., § 19 Rn 17). Dem sächsischen Gesetzgeber kam es dabei nicht auf einzelne, unveränderbar feststehende Straftatbestände oder Deliktgruppen an; im Vordergrund stand vielmehr eine bestimmte Modalität der Tatbegehung, eine Begehungsart, die unabhängig von dem verwirklichten Straftatbestand einen spezifisch internationalen Grenzbezug aufweist.

bb) Außerhalb eines 30 km tiefen Grenzstreifens erlaubt § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG die Identitätskontrolle „in öffentlichen Anlagen, Einrichtungen oder Verkehrsmitteln des internationalen Verkehrs oder in unmittelbarer Nähe hiervon sowie auf Bundesfernstraßen und anderen Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität“.

Die *öffentlichen Anlagen, Einrichtungen oder Verkehrsmittel des internationalen Verkehrs* lassen sich an Hand der Systematik des zweiten Halbsatzes der Vorschrift konkretisieren. Wenn dort anschließend von Bundesfernstraßen und bestimmten anderen Straßen – die jeweils auf die Benutzung durch Kraftfahrzeuge zugeschnitten sind – die Rede ist, kann es sich bei den „Verkehrsmitteln des internationalen Verkehrs“ nur um Kraftfahrzeugen vergleichbare Verkehrsmittel

handeln, mit denen internationale Grenzen des Freistaates überschritten werden können (etwa Bahn, Flugzeug, Schiff). Dementsprechend sind unter den „Anlagen und Einrichtungen“ bauliche Gebilde zu verstehen, die in einem funktionellen Zusammenhang zu diesen Verkehrsmitteln stehen, z.B. Bahnhöfe, Flugplätze, Häfen sowie Raststätten und Parkplätze an Bundesfernstraßen (vgl. DS 2/7794, S. 16; ebenso Rommelfanger/Rimmele, aaO., § 19 Rn 18).

Unter den *anderen Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität* sind, ausgehend von Wortlaut und Normzweck, alle Straßen zu verstehen, die in nennenswertem Umfang als Verbindungslinien zwischen Orten, an denen grenzüberschreitungsbezogen Straftaten begangen werden, und solchen Orten genutzt werden, die den Tätern zu Sicherung bzw. Rückzug dienen. Dies müssen nicht unbedingt Durchgangsstraßen höherer Ordnung, sondern können alle Straßen, also auch Straßen mit reinem Ziel- und Quellverkehr sein.

cc) Die präventive Zielsetzung („zum Zwecke“) *der vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität* ist zwar echtes Tatbestandsmerkmal. Sie muß das den Kontrollanlaß bestimmende Kriterium sein und darf gegenüber repressiven Maßnahmen, die im Zuge von Identitätskontrollen mitunter möglich sind, nicht – insbesondere nicht als bloßes Mittel zum eigentlichen Zweck – in den Hintergrund treten. Der klassische gefahren- und verdachtsbezogene Bereich, der über die Wahrscheinlichkeit eines gefahrbezüglichen Ereignisses präzisiert wird, ist damit freilich verlassen. Statt dessen wird mit diesem eingrenzenden Merkmal präventionsorientiert allein an die Eignung der Maßnahme zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität angeknüpft.

c) Liegen die Voraussetzungen des § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG vor, darf die Polizei – *primär* – die Identität des Betroffenen feststellen. Dabei handelt es sich um eine diesem gegenüber offene Form der Datenerhebung mit dem Ziel der Feststellung seiner Personalien. § 19 Abs. 2 SächsPolG ermächtigt die Polizei, die hierzu erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Spezielle Befugnisnormen zur Erreichung dieses Ziels treten hinzu. Kann die Identität schon durch Anhalten des Betroffenen und das Verlangen, mitgeführte Ausweispapiere vorzuzeigen und zur Prüfung auszuhändigen (§ 19 Abs. 2 Satz 2 SächsPolG), oder auf andere Weise, etwa die telefonische Überprüfung seiner Angaben mit Hilfe einer von ihm benannten Person, festgestellt werden, sind weitere Maßnahmen unzulässig. Ist die Identifizierung dagegen so nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten

möglich, darf der Betroffene bei steigender Eingriffsintensität gegen oder ohne seinen Willen festgehalten, ggf. durchsucht (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 19 Abs. 2 Satz 3 oder § 22 Abs. 1 Nr. 3 SächsPolG; a.A. Robrecht, LKV 2001, 391 [393 f.]: Durchsuchungen zum Zwecke der Identifizierung *de lege lata* unzulässig), zur Dienststelle verbracht (Sistierung, § 19 Abs. 2 Satz 3 SächsPolG) bzw. in Gewahrsam genommen werden (§ 22 Abs. 1 Nr. 3 SächsPolG); außerdem sind ggf. erkennungsdienstliche Maßnahmen (§ 20 Abs. 1 Nr. 1 SächsPolG) sowie – im vorliegenden Zusammenhang allein mit dem Ziel, Informationen über die Identität zu gewinnen – die Durchsuchung von Sachen möglich (§ 24 Nrn 6 und 7 i.V.m. § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG).

Mit der Identitätsfeststellung nach § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG in engem Zusammenhang stehen – *zweitens* – die Ermächtigungen zur Durchsuchung von Personen bzw. Sachen zu anderen Zwecken als der Identitätsfeststellung (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 19 Abs. 2 Satz 3 oder § 22 Abs. 1 Nr. 3, § 23 Abs. 2, § 24 Nrn. 6 und 7 SächsPolG), etwa um Erkenntnisse zu gewinnen über mitgeführte gefährliche Gegenstände oder über Diebesgut und -werkzeug. Diese an keine weiteren als die Voraussetzungen des § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG geknüpften Durchsuchungsermächtigungen sind ebenfalls Gegenstand des Normenkontrollantrages. Unter dem Gesichtspunkt der Informationsgewinnung bedürfen sie eigenständiger verfassungsrechtlicher Prüfung.

Eng verbunden mit der Identitätsfeststellung ist schließlich – *drittens* – die mögliche Verwendung der durch sie erlangten Daten. Maßgeblich sind insoweit die Vorschriften über die polizeiliche Datenverarbeitung (§§ 35 ff., 43 ff. SächsPolG). Von zentraler Bedeutung ist dabei der durch § 46 Abs. 1 Satz 3 SächsPolG ermöglichte Datenabgleich mit dem Fahndungsbestand. Ohne diese Möglichkeit wäre der Nutzen von Identitätskontrollen, insbesondere ihr Abschreckungseffekt, weitaus geringer, wenn nicht zu vernachlässigen. Deshalb ist die gesetzliche Befugnis zum Abgleich mit dem Fahndungsbestand in die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG einzubeziehen, auch wenn die Antragsteller ihren Antrag hierauf nicht eigens erstreckt haben. Dagegen hat die Frage, ob eine allgemeine Speicherung aus Identitätskontrollen gewonnener personenbezogener Daten zulässig ist (§ 19 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. § 43 Abs. 1 Satz 1 SächsPolG), außer Betracht zu bleiben, weil die Antragsteller sie nicht zum Gegenstand ihres Antrags gemacht haben und die Eignung der Identitätskontrollen für den gesetzlich bestimmten Zweck (vorbeugende Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität) nicht mit einer etwaigen generellen

Speicherbefugnis aus §§ 19 Abs. 1 Nr. 5, 43 Abs. 1 Satz 1 SächsPolG steht oder fällt (unten 3 c aa).

2. a) Maßstab der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG ist, soweit es – *erstens* – um die Befugnisse zur Identitätsfeststellung und Erlangung darauf zielender personenbezogener Informationen geht, vor allem das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 33 SächsVerf (nachfolgend 3.). Der Schutzbereich weiterer Grundrechte der Sächsischen Verfassung ist nicht berührt, soweit es um vom Betroffenen freiwillig befolgte Identitätsfeststellungsmaßnahmen geht, etwa die Befugnis zum Anhalten oder das Verlangen, Ausweispapiere vorzuzeigen und auszuhändigen; als notwendige Bestandteile der Informationsgewinnung sind sie nur dem speziellen Schutz des Art. 33 SächsVerf zugeordnet. Die ohne oder gegen den Willen des Betroffenen ergriffenen Mittel zur Durchsetzung der Identitätsfeststellung sind dagegen teilweise zusätzlich am Freiheitsgrundrecht (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf) zu messen (nachfolgend 4.).

Soweit – *zweitens* – die Durchsuchung von Personen und Sachen nicht der Identitätsfeststellung, sondern der Erlangung zusätzlicher Informationen dient, ermächtigen die entsprechenden Vorschriften des Polizeigesetzes zu eigenständigen Eingriffen in das informationelle Selbstbestimmungsrecht. Insoweit bedarf es einer besonderen Prüfung am Maßstab des Art. 33 SächsVerf (nachfolgend 5.).

Schließlich ist – *drittens* – die im Zuge einer Identitätsfeststellungskontrolle eröffnete Möglichkeit zum Abgleich mit dem Fahndungsbestand (§ 19 Abs. 1 Nr. 5, § 46 Abs. 1 Satz 3 SächsPolG) allein an Art. 33 SächsVerf zu messen. Allerdings kommt es dabei nicht auf den Schutz vor Datenerhebung, sondern auf die weiteren Schutzbereiche des Art. 33 SächsVerf an (nachfolgend 6.).

Entgegen der Auffassung der Antragsteller ist Art. 15 i.V.m. Art. 14 SächsVerf nicht einschlägig. Mit Art. 33 SächsVerf hat der Verfassungsgeber die vom Bundesverfassungsgericht aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht entwickelte datenbezogene Selbstbestimmung (vgl. BVerfGE 65, 1 [41 ff.]) in einer besonderen Regelung aufgegriffen und sie dadurch aus dem Anwendungsbereich des Art. 15 i.V.m. Art. 14 SächsVerf ausgegliedert. Das zeigt insbesondere die unterschiedliche Schrankenregelung. Nicht zu entscheiden ist deshalb die von den Antragstellern angesprochene Frage, ob das Selbstbestimmungsrecht, das bei Zuordnung zu Art.

15 SächsVerf der Schranke der verfassungsmäßigen Ordnung unterläge (vgl. BVerfGE 6, 32 ff.), nur eingeschränkt werden könnte, soweit seine Ausübung Rechte anderer verletzt.

b) Art. 33 SächsVerf schützt die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des Einzelnen, selbst zu entscheiden, wann und in welchem Umfang er seine persönlichen Lebenssachverhalte offenbart. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung den Schutz des Einzelnen gegen die unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Sie dürfen deshalb ohne seine freiwillige und ausdrückliche Zustimmung nicht erhoben, gespeichert, verwendet und weitergegeben werden. Jeder behördliche, für den Betroffenen unfreiwillige Umgang mit ihnen berührt dieses Grundrecht, weshalb insoweit sämtliche Phasen der Datenerhebung und -verarbeitung durch den Polizeivollzugsdienst an Art. 33 SächsVerf zu messen sind. Darüber hinaus kommt dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eine objektivrechtliche Bedeutung zu, da die Selbstbestimmung des Einzelnen elementare Funktionsbedingung eines freiheitlich-demokratischen Gemeinwesens ist. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist eine Gesellschafts- und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der die Einzelnen nicht mehr wissen, wer was wann bei welcher Gelegenheit über sie weiß (SächsVerfGH, Urt. v. 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94, JbSächsOVG 4, 50 [73]).

Das Grundrecht aus Art. 33 SächsVerf ist allerdings nicht schrankenlos gewährleistet. Der Einzelne hat kein Recht zu uneinschränkbarer Herrschaft über seine Daten, grundsätzlich muß er nach Art. 33 Satz 3 SächsVerf durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgende, im überwiegenden Allgemeininteresse liegende Eingriffe hinnehmen. Voraussetzungen und Umfang der Beschränkung müssen sich aus dem Gesetz ergeben (Bestimmtheitsgebot). Die Regelung muß überdies dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Dabei hat der Gesetzgeber organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, die der Gefahr einer Verletzung des informationellen Selbstbestimmungsrechts entgegenwirken (vgl. BVerfGE 65, 1 [43 f.]).

3. § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG und die einzelnen Befugnisnormen zur Durchführung der Identitätsfeststellung gestatten in verfassungsrechtlich letztlich nicht zu beanstandender Weise Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 33 SächsVerf.

a) Dem Bestimmtheitsgebot wird § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG allerdings nicht insgesamt gerecht.

aa) Das aus dem Gesetzesvorbehalt des Art. 33 SächsVerf folgende, im Rechtsstaatsprinzip (Art. 1 Satz 2 SächsVerf) wurzelnde Bestimmtheitsgebot verlangt, daß der Gesetzgeber die staatlicher Eingriffsmöglichkeit offenliegende Rechtssphäre selbst abgrenzt und Eingriffsvoraussetzungen wie Eingriffstiefe möglichst klar bestimmt. Sie dürfen nicht dem Belieben der vollziehenden oder der diese kontrollierenden rechtsprechenden Gewalt überantwortet werden (vgl. BVerfGE 8, 71 [76] - st. Rspr.). Das Gesetz muß so bestimmt gefaßt sein, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (vgl. BVerfGE 78, 205 [212]). Das gebietet auch die aus Art. 38 SächsVerf und dem Rechtsstaatsprinzip folgende Garantie effektiven Rechtsschutzes, welche erfordert, daß die zur Rechtskontrolle berufenen Gerichte die Rechtslage möglichst klar erkennen können (vgl. BVerfGE 13, 153 [161]). Der zu ordnende Lebenssachverhalt kann es allerdings mit Rücksicht auf den Normzweck erforderlich machen, Eingriffsermächtigungen so zu fassen, daß der Betroffene selbst das Vorliegen der gesetzlichen Eingriffsvoraussetzungen nicht oder jedenfalls nicht ohne weiteres erkennt, wie in den Fällen offener Identitätsfeststellung an Kontrollstellen gemäß § 111 StPO oder an gefährlichen Orten oder in gefährdeten Objekten (§ 19 Abs. 1 Nr. 2 und 3 SächsPolG), in denen dem Betroffenen die Voraussetzungen des Eingriffs häufig nicht bekannt oder nicht einsichtig sind. Kann aber der Betroffene das Vorliegen der tatsächlichen Voraussetzungen bzw. deren Subsumtion unter die Eingriffsermächtigung nicht oder nicht hinreichend deutlich erkennen oder nicht nachvollziehen, wird die Verfügbarkeit effektiver gerichtlicher Kontrolle und damit die gesetzliche Bestimmung möglichst klarer, für die vollziehende Gewalt wie für den zur Rechtsschutzgewährung berufenen Richter erkennbarer Eingriffskriterien umso gewichtiger (vgl. BVerfGE 49, 168 [181]).

bb) Gemessen hieran ist § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG nicht hinsichtlich aller Tatbestandsvoraussetzungen hinreichend bestimmt.

(1) Das Merkmal der „grenzüberschreitenden Kriminalität“ genügt mit dem durch Auslegung zu ermittelnden Inhalt (vgl. oben C II 1 b aa) dem Bestimmtheitsgebot. Sinn und Zweck der Regelung ist es, der Kriminalität, welche die Besonderheiten der Grenzsituation bzw. -nähe, insbesondere die Erschwerungen grenzüberschreitender Fahndung und Strafverfolgung ausnutzt, wegen ihrer hohen

Sozialschädlichkeit und Gefährlichkeit für die Aufrechterhaltung der inneren Rechtsordnung entgegenzutreten. Dies gilt in besonderer Weise für organisierte bzw. schwere Kriminalität. Aber auch weniger schwerer Kriminalität vorzubeugen, ist ein vom weiten Begriff der grenzüberschreitenden Kriminalität umfasstes Ziel. Für eine einengende Auslegung, etwa durch Gleichsetzung mit den „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ (§ 36 Abs. 1 SächsPolG), ist im Hinblick auf den steten Wandel der Erscheinungsformen grenzüberschreitender Kriminalität sowie angesichts der durch den Grenzbezug häufig bedingten Erschwerung der Strafverfolgung kein Raum.

(2) Nicht hinreichend bestimmt ist dagegen die Erstreckung des räumlichen Anwendungsbereichs über den 30-km-Grenzstreifen hinaus auch auf die „anderen Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität“. Im Ausgangspunkt sind darunter alle bedeutsamen Verbindungen zwischen Orten, an denen grenzüberschreitungsbezogen Straftaten begangen werden, und solchen Orten zu verstehen, die den Tätern zu Sicherung bzw. Rückzug dienen (s.o. unter C II 1 b bb). Damit kann im Grunde jede Straße des Freistaates kontrollierbarer Bereich werden. Dem Einzelnen, namentlich dem Nichtstörer, sind die Grundlagen der polizeilichen Bewertung als „andere Straße“ regelmäßig verschlossen. Entscheidend kommt hinzu, daß dem Normprogramm eine gesetzliche Bindung an Lageerkenntnisse über die Kriminalitätsbedeutung der betreffenden Straße nicht zu entnehmen ist. Dies begründet die Gefahr, daß eine objektive Kontrolle der subjektiven Einschätzung des kontrollierenden Polizeibeamten nicht stattfinden kann, letztlich also die Gefahr beliebiger Kontrollen, mithin willkürlicher Entscheidungen.

(3) Auch dem Merkmal „zum Zwecke der vorbeugenden Bekämpfung“ fehlt ungeachtet dessen, daß diese Zwecksetzung eine gerichtlich überprüfbare Schranke der Kontrollbefugnis darstellt (vgl. oben C II 1 b cc; ferner Möllers, NVwZ 2000, 382 [386]), die nötige Bestimmtheit. Mit der funktionalen Anknüpfung allein an die vom Gesetzgeber geforderte Eignung der Identitätskontrolle zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität verzichtet das Gesetz sehr weitgehend auf das Erfordernis einer Gefahrenprognose oder eines Wahrscheinlichkeitsurteils. Statt dessen können (und sollen) die der Vorsorge dienenden Kontrollen ereignis- und im einzelnen Feststellungsfall auch verdachtsunabhängig erfolgen. Ihrem Wortlaut nach ermöglicht die Vorschrift damit eine nahezu beliebig hohe Kontrolldichte und -breite. Zahl und Anlaß der Eingriffe spürbar begrenzende Kriterien sind ihr nicht zu entnehmen, da – im hier

interessierenden Gebiet außerhalb der 30-km-Grenzzone – auf zahllosen Straßen und an zahlreichen sonstigen Orten kontrolliert werden darf und im Einzelfall praktisch kaum nachvollzogen werden kann, ob es sich um eine zweckgerechte oder eine zweckentfremdete Kontrolle handelt (vgl. Möllers, aaO., S. 387). Die Schwierigkeit der Überprüfung, ob die Kontrolle dem vom Tatbestand geforderten Zweck entspricht bzw. entsprochen hat, gilt dabei für den einzelnen Betroffenen wie für den nachträglich ggf. angerufenen Richter gleichermaßen. In der vorliegenden Ausgestaltung vermag § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG daher weder die Zahl der Eingriffe zu determinieren, noch Willkür bzw. Mißbrauch bei der Anwendung hinreichend sicher auszuschließen. Gerade den willkürlichen Gebrauch tatbestandlich weit gefaßter Eingriffsbefugnisse weitgehend zu verhindern, ist jedoch ein Gebot der Bestimmtheit.

b) Dieses Defizit an Bestimmtheit läßt sich unter dem Gesichtspunkt prozeduralen Grundrechtsschutzes kompensieren.

aa) Damit die Grundrechte ihre Funktion in der sozialen Wirklichkeit erfüllen können, bedarf es, wie der Verfassungsgerichtshof im ersten Polizeigesetz-Urteil im Einzelnen ausgeführt hat (JbSächsOVG 4, 50 [96 ff.]), neben inhaltlichen Normierungen auch geeigneter Organisationsformen und Verfahrensregelungen. Grundrechte beeinflussen nicht nur das materielle Recht, sondern enthalten auch Garantien für das Verwaltungsverfahren, soweit dieses für einen effektiven Grundrechtsschutz von Bedeutung ist. Greift die Polizei offen in die Grundrechtspositionen des Einzelnen ein, wird der Schutz vor allem durch die verwaltungsverfahrenrechtlichen Vorkehrungen und die Garantie umfassenden Rechtsschutzes (Art. 38 SächsVerf) gewährleistet. Ergänzt werden die individualbezogenen Sicherungen durch die strukturellen Vorkehrungen der parlamentarischen Kontrolle sowie der Kontrolle durch die Öffentlichkeit.

Ob und inwieweit verfahrensrechtliche Garantien erforderlich sind, richtet sich nach der Art und Intensität des Grundrechtseingriffs, aber auch danach, inwieweit Grundrechtsschutz durch die nachträgliche Kontrolle der Gerichte gewährleistet ist (SächsVerfGH aaO., S. 98 ff.). Wo der Gesetzgeber in entwicklungs-offenen Bereichen die Voraussetzungen für Grundrechtseingriffe im wesentlichen durch unbestimmte Gesetzesbegriffe umschreibt, hat die Regelung der Organisation und des Verfahrens eigenständige grundrechtliche Bedeutung. Je weniger die materiellen Eingriffsvoraussetzungen vom Gesetzgebungsprogramm vorentschieden sind, desto mehr sind sie im Verwaltungsverfahren und bei der

etwaigen späteren gerichtlichen Kontrolle zu konkretisieren. Für das hier zu beurteilende Polizeihandeln im Vorsorgebereich ist die Unbestimmtheit der Eingriffsvoraussetzungen typisch. Diese Voraussetzungen lassen sich im Bereich präventiver, nicht über den Gefahrenbegriff eingegrenzter Ermittlungsmaßnahmen oft nur mittels vager Begriffe umschreiben. In dieser Situation kommt dem Grundrechtsschutz durch Verfahren gesteigerte Bedeutung zu (SächsVerfGH aaO., S. 99).

bb) Bei Anwendung dieser Maßstäbe läßt sich die ungenügende Bestimmtheit des § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG durch organisatorische und verfahrensmäßige Vorkehrungen (nur) ausgleichen, wenn den Identitätskontrollen ein vorab zu dokumentierendes polizeiliches Konzept zu Grunde liegt und, soweit es um Kontrollen auf „anderen Straßen“ geht, hinreichend präzise und vorab zu dokumentierende Lageerkenntnisse der Polizei die erhebliche Bedeutung dieser konkret zu bezeichnenden Straßen für die grenzüberschreitende Kriminalität belegen. Dem Gesetzgeber steht es allerdings frei, auch auf andere Weise – durch ergänzende oder anderweitige Regelung – die Bestimmtheit der Vorschrift herzustellen.

(1) Daß der Gesetzgeber wegen der tatsächlichen Ungewißheit über die Eignung und den Umfang der Wirksamkeit der neuen Präventionsbefugnis lediglich eine begrenzte Geltungsdauer der Vorschrift (bis zum 31. Mai 2004; Art. 5 Abs. 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen vom 21. Juni 1999) und vor allem zusätzlich eine Evaluation mit jährlicher Berichtspflicht an das Parlament angeordnet hat (§ 19 Abs. 1a SächsPolG), bedeutet zwar eine gewisse institutionelle Sicherung gegen Mißbrauch. Die Anwendungspraxis wird damit einschließlich der Ergebnisse in ihrer Gesamtheit der parlamentarischen Kontrolle unterworfen. Als individualschutzbezogene Vorkehrung, die eine rechtsstaatliche Bindung polizeilichen Handelns gewährleisten soll, hat das parlamentarische, also vornehmlich politische Kontrollinstrument aber kaum, jedenfalls nicht genügend Wirkung.

(2) Um einer uferlosen bzw. mißbräuchlichen Anwendung der Vorschrift zu begegnen und zugleich ein hinreichendes Kontrollniveau zu erreichen, sind kompensatorisch vielmehr weitergehende Verfahrensvorkehrungen erforderlich. Wegen der Vergleichbarkeit der Ausgangslagen drängt sich insoweit eine Parallele zum Umweltrecht auf (so auch Möllers, NVwZ 2000, 382 [387] m.w.N.). Dort ist seit langem anerkannt, daß eine mit Grundrechtseingriffen für den Einzelnen

verbundene Risikovorsorge, die keine Individualzurechnung erfordert, zwar nicht durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausgeschlossen ist, wohl aber eines gesetzlichen Regelungsausgleichs in Form eines normativ verbindlichen Schutzkonzepts bedarf (BVerwGE 69, 37 [44 f.]); die Ausgestaltung der in ihrer Intensität der Konzeptbildung und -bindung unterworfenen Risikovorsorge muß eine gerichtliche Kontrolle einzelner Vollzugsakte ermöglichen und deshalb verbindlich definiert sein. Die strukturelle Ähnlichkeit verdachts- und anlaßloser Identitätskontrollen nach § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG liegt auf der Hand. Auch diese dienen einem Vorsorgezweck (vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung) und verzichten auf eine individuelle Zurechnung. Die Anforderung aus dem Bereich der Risikovorsorge im Umweltrecht bedeutet übertragen, daß die Polizei die zweckgebundene verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollbefugnis nur im Rahmen eines nachvollziehbaren und rechtlich verbindlichen Konzepts ausüben darf (vgl. Möllers, aaO., S. 387). Nur wenn dem Handeln der Polizei ein solches Konzept, mittels dessen sie sich selbst rationalisiert bzw. bindet, zu Grunde liegt, lassen sich die Identitätskontrollen bei voller Aufrechterhaltung ihrer Funktion einerseits begrenzen und andererseits gerichtlicher Nachprüfung zugänglich machen. Wie das notwendige Vorsorgekonzept dabei im Einzelnen ausgestaltet sein muß, gibt die Verfassung nicht vor. Voraussetzung ist aber, daß es auf übergeordneter Leitungsebene entwickelt und nicht nur kurzfristig ausgerichtet ist, eine Gewichtung sowie eine Begrenzung der vorgesehenen Kontrollen nach Ort und Häufigkeit enthält und schließlich in seiner Gesamtheit einen sinnvollen Beitrag zur vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität zu liefern vermag. Aus Gründen effektiven Rechtsschutzes ist es außerdem geboten, das Konzept zu dokumentieren. Allein auf diese Weise wird dem ggf. nachträglich angerufenen Gericht die Prüfung und Entscheidung ermöglicht, ob die konkrete Identitätskontrolle nicht nur den sonstigen Voraussetzungen des § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG genügt, sondern sich auch im Rahmen des Konzepts gehalten hat.

(3) Speziell an die „anderen Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität“ sind unter dem Gesichtspunkt der Kompensation mangelnder Bestimmtheit durch Verfahrensvorkehrungen zusätzliche Anforderungen zu stellen, um eine mißbräuchliche Praxis der Identitätskontrollen gerade auf untergeordneten Straßen zu verhindern. Die Einschätzung, ob eine bestimmte Straße die genannte Bedeutung aufweist, darf nicht dem Belieben des einzelnen Beamten überlassen bleiben. Willkür läßt sich nur vermeiden, wenn die Bewertung auf Tatsachen oder tatsächlichen Anhaltspunkten beruhende, hinreichend präzise Lageerkenntnisse voraussetzt.

Diese müssen den Schluß erlauben, daß die ins Auge gefaßte konkrete Straße im Kontrollzeitraum in nennenswertem Umfang zu Zwecken der internationalen Kriminalität genutzt wird. In der Regel wird dabei ein Bezug zu Delikt und Begehungsform hergestellt werden müssen, so etwa für die Vermutung, geschmuggelte Drogen oder eingeschleuste Ausländer auf bestimmten Verkehrswegen im Binnenland „antreffen“ zu können. Außerdem müssen die entsprechenden Erkenntnisse der Polizei dokumentiert werden. Andernfalls ließe sich effektiver Rechtsschutz nicht gewährleisten.

c) § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG und die Befugnisnormen zur Durchsetzung der Identitätsfeststellung sind mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbar (zur weitgehend vergleichbaren bayerischen Regelung in Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG ebenso jüngst BayVerfGH, Urt. v. 28. März 2003 – Vf. 7-VII-00 unter V A 2 c; zitiert nach <http://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/7-VII-00.htm>).

Es verlangt, daß die Grundrechtsbeschränkung von hinreichenden Gründen des Gemeinwohls getragen wird, das gewählte Mittel zur Erreichung des Zwecks geeignet und erforderlich ist und die Regelung das Übermaßverbot wahrt. Bei der Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit des gewählten Mittels für den erstrebten Zweck sowie bei der Prognose und Einschätzung der dem Eingriffs- und dem Schutzgut drohenden Nachteile und Gefahren ist verfassungsgerichtliche Zurückhaltung geboten. Angesichts der Vielgestaltigkeit der Gefahren, zu denen auch die Bedrohung durch die grenzüberschreitende Kriminalität gehört, kommt dem Gesetzgeber ein weiter Beurteilungsspielraum zu, welche Befugnisse er der Polizei zur effektiven Aufgabenerfüllung einräumen will (SächsVerfGH, JbSächsOVG 4, 50 [75]).

aa) Die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, der die Identitätskontrollen nach dem Wortlaut der Vorschrift dienen, ist ein Ziel, welches der Gesetzgeber von Verfassungs wegen verfolgen durfte. Das schließt die Informationsgewinnung im Vorfeld konkreter Gefahrenabwehr ein, da sie die Polizei erst in die Lage versetzen soll, wirksam zur Kriminalitätsbekämpfung tätig zu werden. Wenn ausweislich der Gesetzesbegründung die Einräumung einer polizeilichen Fahndungsbefugnis ein weiteres wesentliches Ziel war und dort unter Hervorhebung von Fahndungserfolgen in Bayern und Baden-Württemberg ausgeführt ist, daß es „zahlreiche Fälle (gebe), in denen trotz fehlenden Anfangsverdachts im Sinne der Strafprozeßordnung eine Personenüberprüfung erforderlich und erfolgreich ist“ (DS 2/7794, S. 14 f.), stellt dies ebenfalls einen

zulässigen Gesetzeszweck dar (zur kompetenziellen Seite vgl. C I 2 a). Soweit die verdachts- und ereignisunabhängigen Identitätskontrollen schließlich abschrecken, namentlich geneigte kriminelle Kreise verunsichern und von der Begehung von Straftaten abhalten sollen, liegt auch darin ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel.

Geeignet ist das Gesetz, wenn die abstrakte Möglichkeit der Zweckerreichung besteht, wenn mit seiner Hilfe das vom Gesetzgeber verfolgte Gemeinwohlziel gefördert werden kann (vgl. BVerfGE 100, 313 [373]). Dies durfte der Gesetzgeber hier im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative bejahen. Die Erlangung von Informationen nach § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG kann dazu beitragen, der Polizei Erkenntnisse zu verschaffen, mit denen sie von der grenzüberschreitenden Kriminalität ausgehende Störungen beseitigen bzw. Gefahren abwehren kann. Wie ergiebig solche Informationen und daran ggf. anknüpfende Folgemaßnahmen sind, kann verlässlich erst nach längerer Praxiserfahrung beurteilt werden. Der Gesetzgeber war deshalb nicht gehindert, mit der bis zum 31. Mai 2004 befristeten Vorschrift eine experimentierende Regelung zu treffen und gesetzgeberisches „Neuland“ zu betreten. Er darf in Form der Berichte zu Umfang und Ergebnissen der Identitätskontrollen (§ 19 Abs. 1a SächsPolG) weitere Erfahrungen abwarten. Die Berichte für die Jahre 2000 und 2001 (DS 3/3264, 3/5330) weisen für den Bereich außerhalb der 30-km-Zone steigende Fallzahlen und eine Zunahme der störungsbeseitigenden bzw. gefahrenabwehrenden Folgemaßnahmen aus, belegen also jedenfalls nicht die Untauglichkeit des Mittels. Außerdem kann den Identitätskontrollen eine generelle Abschreckungswirkung nicht von vornherein abgesprochen werden.

Die Erforderlichkeit eines Gesetzes ist nur dann zu verneinen, wenn ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht eindeutig weniger stark einschränkendes Mittel zur Verfügung steht (vgl. BVerfGE 25, 1 [19 f.]; 30, 292 [319]). Bleibt es in seiner Geeignetheit nach hinzunehmender gesetzgeberischer Prognose hinter dem gewählten zurück, ist es kein milderes Mittel, sondern ein aliud. Als schonendere Alternativen scheiden vorliegend Maßnahmen aus, die auf Grund einer höheren Eingriffsschwelle einen kleineren Adressatenkreis betreffen als § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG. Denn die Wirkung der Vorschrift soll nach der Konzeption des Gesetzgebers gerade auf ihrem weiten Adressatenkreis und dem entsprechenden Anwendungsbereich beruhen. Kein milderes Mittel wäre ferner die bloße Identitätsfeststellungsbefugnis ohne ein Instrumentarium zur Durchsetzung. Deren geringere Eingriffsintensität wäre nämlich mit einer Gefährdung des Gesetzeszwecks verbunden, da der Erfolg der Identitätsfeststellung von der

freiwilligen Mitwirkung des Betroffenen abhinge. Zudem beruht die Abschreckungswirkung, die der Gesetzgeber der Vorschrift beimißt, zu einem großen Teil darauf, daß die zu Kontrollierenden mit der Durchsuchung ihrer Person, ihres Fahrzeugs bzw. mitgeführter Sachen rechnen und damit die Entdeckung illegaler Gegenstände befürchten müssen (vgl. auch DS 2/7794, S. 21 zu § 24 SächsPolG). Zur beträchtlichen Weite des räumlichen Anwendungsbereichs der Norm ist, sollen die Identitätskontrollen möglichst wirksam sein, ebenfalls keine mildere Alternative ersichtlich.

bb) Die zur Identitätsfeststellung und deren Durchsetzung ermächtigenden Vorschriften verstoßen nicht gegen das Übermaßverbot, sondern sind das Ergebnis einer verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Abwägung des Gesetzgebers.

Das Übermaßverbot verlangt, daß die Einbußen an grundrechtlich geschützter Freiheit nicht in unangemessenem Verhältnis zu den Gemeinwohlzwecken stehen, denen der Grundrechtseingriff dient. Einschränkungen seiner Grundrechte muß der Einzelne nur hinnehmen, wenn überwiegende Gemeinwohlinteressen dies rechtfertigen. Dabei hat der Gesetzgeber einen angemessenen Ausgleich zwischen Individual- und Allgemeininteressen herbeizuführen. Den Abwägungsvorgang bestimmt, unter welchen Voraussetzungen welche und wieviele Grundrechtsträger wie intensiven Beeinträchtigungen ausgesetzt sind, und auf der anderen Seite das Gewicht der mit dem Grundrechtseingriff verfolgten Gemeinwohlbelange. Das Ergebnis hängt dann unter anderem davon ab, wie groß die Gefahren sind, denen mit der Regelung begegnet werden soll, und wie wahrscheinlich ihr Eintritt ist (vgl. BVerfGE 100, 313 [375 f.]).

(1) Den Ausgang der Abwägung entscheidet nicht von vornherein, daß § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG die Identitätskontrolle ohne jedes „zurechenbare“ Tun des Betroffenen gestattet und dieser der Kontrolle nicht durch eigenes Verhalten entgehen kann. Maßgebend bleibt vielmehr eine Abwägung der Interessen des Einzelnen und der Allgemeinheit.

Außer dem Aufenthalt einer Person im – hier nicht relevanten – 30-km-Grenzstreifen oder an bestimmten anderen Orten des Verkehrs sowie der Zwecksetzung, die Maßnahme zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität durchzuführen, enthält die Vorschrift keine Eingriffsvoraussetzungen. Damit ist die Eingriffsschwelle denkbar niedrig. Die Identitätskontrollen können eine unübersehbare Vielzahl von Personen, nämlich ereignis- und verdachtslos jeden

treffen, der sich an den genannten Örtlichkeiten aufhält. Aus dieser Ereignis- und Verdachtslosigkeit der Kontrollen wird unter Hinweis darauf, daß ein gebotener „Zurechnungszusammenhang“ fehle, teilweise die Verfassungswidrigkeit des § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG und vergleichbarer Vorschriften anderer Bundesländer hergeleitet (vgl. MVVerfG, LKV 2000, 149 [152 ff.] für § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 MVSOG; Bizer, aaO., S. 57 ff.; Stephan, DVBl. 1998, 81 [82 f.], Schnekenburger, BayVBl. 2001, 129 [132 ff.]). Dem ist nicht zu folgen.

Allerdings ist für Befugnisnormen des Polizeirechts bislang kennzeichnend gewesen, daß bestimmte Tatbestandsvoraussetzungen zugleich eine spürbare Eingriffsschwelle markieren. Diese herkömmlich mit Begriffen wie „Gefahr“ und „Störer“ festgelegte Schwelle erfordert eine besondere Beziehung zwischen Eingriff und Betroffenen, die sich auch als Zurechnungszusammenhang bezeichnen läßt. Danach darf grundsätzlich niemand Adressat polizeilicher Maßnahmen werden, der in keiner Weise einen Grund dafür gegeben hat. Von den einzelnen Identitätsfeststellungsbefugnissen des § 19 Abs. 1 SächsPolG fügen sich die nach den Nummern 1 bis 3 zwanglos in diese Systematik ein. Bei § 19 Abs. 1 Nr. 4 SächsPolG ist zwar – insoweit ähnlich wie bei Nr. 5 – der räumliche Anwendungsbereich nicht näher begrenzt, so daß Kontrollstellen (zur Verhinderung bestimmter qualifizierter Straftaten) überall im Landesgebiet möglich sind. Gleichwohl kann man auch hier einen gewissen „Zurechnungszusammenhang“ darin sehen, daß eine durch eine schwerwiegende Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit gekennzeichnete zeitlich begrenzte Sondersituation vorliegen muß (so für die vergleichbare Norm des MVSOG das MVVerfG, LKV 2000, 149 [153]) und darüber hinaus eine gewisse Wahrscheinlichkeit erforderlich ist, gerade diejenige Person an der Kontrollstelle anzutreffen, die die zu verhindernden Straftaten begehen will (zu dieser einschränkenden Auslegung des § 19 Abs. 1 Nr. 4 SächsPolG Rommelfanger/Rimmele, aaO., § 19 Rn 15).

Für die Befugnis aus § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG ist ein Zurechnungszusammenhang im vorstehenden Sinne keine Voraussetzung. Zwar enthält die Norm Tatbestandsmerkmale. Deren Steuerungskraft ist jedoch deutlich geringer als die sonstiger Eingriffsnormen. Die für eine Identitätskontrolle in Betracht kommenden räumlichen Bereiche sind so weit gespannt, daß allein aus dem Aufenthalt an ihnen – anders als bei den „gefährlichen“ und „verrufenen“ Orten oder in gefährdeten Objekten (§ 19 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 3 SächsPolG) – nach herkömmlichem Verständnis kein Zurechnungsgrund abgeleitet werden könnte. Die tatbestandlich vorgeschriebene Zweckverfolgung der vorbeugenden Bekämpfung

der grenzüberschreitenden Kriminalität hat nur in geringem Umfang und durch die erschwerte Nachprüfbarkeit für den Betroffenen und ggf. die Gerichte eher noch weiter abgeschwächt begrenzende Wirkung.

Von Verfassungen wegen besteht das Erfordernis eines – nach einfachem Recht bislang üblichen – „Zurechnungszusammenhangs“ indessen nicht. Dem Gesetzgeber ist es nicht verwehrt, die Systematik der polizeilichen Eingriffsbefugnisse fortzuentwickeln. Er ist hierzu kraft seiner demokratischen Legitimation und seiner daraus resultierenden Gestaltungsfreiheit befugt, sofern er nur die verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere die Grundrechte und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, beachtet.

Nach der Sächsischen Verfassung ist die Angemessenheit eines Grundrechtseingriffs, den ein Gesetz ermöglicht, im Wege einer Güterabwägung zu bestimmen. Diese muß unter anderem berücksichtigen, wie groß die Gefahren sind, die abgewehrt werden sollen, und wie wahrscheinlich ihr Eintritt ist (vgl. oben C II 3 c bb). Die öffentlichen Sicherheitsbelange und der Schutz der Persönlichkeitssphäre sind dabei, wie der Verfassungsgerichtshof im ersten Polizeigesetz-Urteil ausgesprochen hat (JbSächsOVG 4, 50 [76 f.]), prinzipiell gleichwertig, so daß bei der Abwägung keinem von beiden ein genereller Vorrang zukommt. Diese Ergebnisoffenheit würde bereits im Ansatz verhindert, erhöbe man die Notwendigkeit eines Zurechnungszusammenhangs – wie es die Antragsteller tun – unmittelbar in den Rang von Verfassungsrecht.

Mit einer Redlichkeitsvermutung läßt sich das verfassungsrechtliche Erfordernis eines „Zurechnungszusammenhangs“ nicht begründen. Eine aus dem Menschenbild der Verfassung abzuleitende Vermutung der Redlichkeit des Einzelnen, wonach der Staat nur dann über Kontrollbefugnisse gegenüber dem Einzelnen verfüge, wenn konkrete Anzeichen für einen Mißbrauch der Freiheitsrechte durch ihn bestünden, kann weder dem Grundgesetz noch der Sächsischen Verfassung entnommen werden (ebenso MVVerfG, LKV 2000, 149 [153]; a.A. Schnekenburger, BayVBl. 2001, 129 [133]). Wenn das Bundesverfassungsgericht den Zusammenhang betont zwischen der Vorstellung vom Menschen als einem „geistig sittlichen Wesen, das darauf angelegt ist, in Freiheit sich selbst zu bestimmen und zu entfalten“, und der Ausgestaltung dieser Freiheit „nicht als diejenige eines isolierten und selbstherrlichen, sondern als die eines gemeinschaftsbezogenen und gemeinschaftsgebundenen Individuums“ (vgl. BVerfGE 45, 187 [227]), so steht dahinter nicht zuletzt die Erkenntnis, daß der

Mensch Freiheit auch mißbrauchen kann. Um festzustellen, ob die so verstandene Freiheit nur gebraucht oder aber mißbraucht wird, sind Kontrollen unerlässlich. Eine Herabwürdigung des Einzelnen zum bloßen Objekt liegt nicht schon darin, daß der Staat Befugnisse für verdachts- und anlaßlose Kontrollen schafft. Das Mißtrauen des Staates ist dabei kein konkretes, gegen einen bestimmten Betroffenen, sondern allenfalls ein abstraktes, gegen die „verführbare Natur des Menschen“ gerichtetes (zutreffend Kastner, VerwArch 2001, 216 [251]; Müller-Terpitz, DÖV 1999, 329 [335]). Die fragliche Kontrollbefugnis knüpft außerdem gerade nicht daran an, daß der Einzelne als (möglicher) Straftäter angesehen wird; statt dessen geht es zunächst nur darum, bestimmte Informationen zu gewinnen, um überhaupt erst beurteilen zu können, ob der Betroffene Störer ist.

(2) Die Identitätsfeststellung, an der der Betroffene freiwillig mitwirkt, d.h. das Anhalten und Fragen des Polizeibeamten nach der Identität und ggf. die Inaugenscheinnahme mitgeführter Ausweispapiere, ist für sich betrachtet ein eher geringfügiger Eingriff. Dies folgt aus der Form der offenen Erhebung der Informationen, aber auch aus dem Wesen der erhobenen Daten, die nicht dem engeren Persönlichkeitsbereich angehören. Insofern liegt der Fall grundlegend anders als bei der heimlichen Informationserhebung mit verdeckten Mitteln aus Wohnungen (vgl. dazu SächsVerfGH, JbSächsOVG 4, 50 ff.). Andererseits kann von den Identitätsfeststellungen eine große Zahl an Personen, nämlich praktisch jedermann, betroffen werden. Zudem läßt § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG seinem Wortlaut nach praktisch ständige Polizeikontrollen an zahlreichen Orten des Freistaates zu. Mögen auch die äußeren Rahmenbedingungen gegenwärtig eher eine Normanwendungspraxis begünstigen, bei der der Einzelne außerhalb der 30-km-Zone nicht mit bedeutend häufigeren Kontrollen als ohnehin schon mit Verkehrskontrollen nach § 36 Abs. 5 StVO rechnen muß und erst recht nicht „auf Schritt und Tritt“ überwacht wird, so kommt es für die verfassungsrechtliche Wertung doch allein darauf an, wie die Vorschrift angewendet werden kann, ohne gegen sie zu verstoßen (zutreffend MVVerfG, LKV 2000, 149 [154]).

Diesen Belangen des Einzelnen steht das Interesse der Allgemeinheit an der Abwehr und Bekämpfung bestimmter Formen der Kriminalität gegenüber. Die vorbeugende Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität stellt dabei einen hohen Belang des Wohls der Allgemeinheit dar. Denn der Rechts- und Verfassungsstaat hat nicht nur die Freiheitsrechte des Einzelnen zu achten, sondern diese auch vor Übergriffen Dritter zu schützen. Daher ist die Sicherheit der Bevölkerung, die der Staat als Garant einer Friedens- und Ordnungsmacht zu

gewährleisten hat, nicht nur ein unverzichtbarer Verfassungswert, sondern steht im Rang anderen Verfassungswerten grundsätzlich gleich (vgl. BVerfGE 49, 24 [56 f.]; MVVerfG, LKV 2000, 149 [154]). Der Verhinderung und Aufklärung von Straftaten kommt somit von Verfassungs wegen hohe Bedeutung zu (vgl. BVerfGE 77, 65 [76]; 80, 367 [375]).

Bei Abwägung der unterschiedlichen Belange überwiegt das Allgemeinwohlinteresse an wirksamer Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Eine willkürliche, überzogene Anwendungspraxis durch übermäßig häufige bzw. breit angelegte Kontrollen ist für den Einzelnen – unabhängig davon, ob die personellen Ressourcen der Polizei gegenwärtig oder in absehbarer Zeit eine sehr hohe Kontrolldichte erlauben würden – nicht zu besorgen. Dem steht vor allem entgegen, daß die Polizei bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen lediglich nach pflichtgemäßem Ermessen zu Kontrollen berechtigt ist und sich im – wenn auch möglicherweise eher seltenen – Fall der Inanspruchnahme nachträglichen Rechtsschutzes der richterlichen Überprüfung stellen muß. Kontrolldichte und -häufigkeit begrenzende Wirkung kommt außerdem jedenfalls in der Tendenz der jährlichen ministeriellen Berichtspflicht gegenüber dem Parlament gemäß § 19 Abs. 1a SächsPolG zu. Die offene Form der Identitätsfeststellung ist für den Betroffenen im allgemeinen, kommt er der entsprechenden Offenbarungspflicht freiwillig nach, mit keinem nennenswerten eigenen Aufwand und lediglich einer Einbuße von wenigen Minuten verbunden. Sie stellt sich damit regelmäßig als eine Art Lästigkeit dar, die hinzunehmen dem einzelnen Betroffenen im Interesse der vom Gesetzgeber verfolgten Gemeinwohlbelange zuzumuten ist.

(3) Gelingt eine sichere Identifizierung auf „freiwilliger“ Grundlage nicht, so darf sich die Polizei zur Durchsetzung der Identitätsfeststellung des oben (vgl. C II 1 c) aufgeführten Instrumentariums bedienen. Die entsprechenden Ermächtigungen, die bei steigender Eingriffsintensität bis hin zur Möglichkeit des Identitätsgewahrsams reichen, vertiefen den Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht und bedürfen, allerdings nur in ihrem spezifischen Bezug zur Feststellungsbefugnis gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG, der Prüfung am Maßstab des Art. 33 SächsVerf. Das gilt auch, soweit für einzelne Durchsetzungsbefugnisse andere Grundrechte ebenfalls einschlägig sind (a.A. Kastner, VerwArch 2001, 216 [257]: vorrangiger Maßstab Spezialgrundrechte, insbesondere Freiheit der Person).

Bei der Frage, wie sich die unterschiedliche Intensität der Eingriffsbefugnisse auf die Verfassungsmäßigkeit des Grundtatbestandes (§ 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG)

auswirkt, ist zunächst zu berücksichtigen, daß diese Maßnahmen keineswegs gleichsam zum Programm einer jeden Identitätsfeststellung gehören. Das jeweils schärfere Mittel darf nach dem ausdrücklichen Wortlaut der entsprechenden Vorschriften (vgl. § 19 Abs. 2 Satz 3, § 20 Abs. 1 Nr. 1, § 22 Abs. 1 Nr. 3 SächsPolG) nur zur Anwendung kommen, wenn die Identität auf andere Weise nicht, nur erschwert oder nicht zuverlässig festgestellt werden kann. Die Polizei hat somit die Entscheidung, ob und welche Maßnahme sie zum Zwecke der Identitätsfeststellung ergreift, in strikter Bindung an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu treffen. Dabei hat sie zu berücksichtigen, daß nach bundesrechtlichen Vorschriften niemand verpflichtet ist, einen Personalausweis mit sich zu führen (Medert/Süßmuth, Paß- und Personalausweisrecht Bd. 1, 3. Aufl. 2001, Kommentar § 1 PAuswG Rn 17). So muß sich die Polizei auf die Einsichtnahme in den Führerschein, zu dessen Mitführung ein Kraftfahrer nach § 4 Abs. 2 Satz 2 Fahrerlaubnisverordnung verpflichtet ist, jedenfalls dann beschränken, wenn der Kraftfahrer keine anderen Ausweispapiere vorweisen kann. Führen Begleitpersonen keine Ausweispapiere mit sich, muß sie sich mit mündlichen Angaben begnügen, wenn diese durch einen Dritten, etwa den sich ausweisenden Fahrer, bestätigt werden und nach kriminalistischer Erfahrung kein Grund besteht, den Angaben zu mißtrauen (vgl. auch Schnekenburger, BayVBl. 2001, 129 [134]). In einem solchen Fall wäre schon eine Sistierung ein unverhältnismäßiger, weil nicht erforderlicher Eingriff. Kann sich schließlich ein Betroffener allgemein nicht ausweisen, etwa als einzelner Fußgänger oder als Kraftfahrer, der seinen Führerschein vergessen hat, hat die Polizei tunlichst zu versuchen, seine Identität ohne Sistierung oder gar erkennungsdienstliche Behandlung festzustellen. So muß sie unter Umständen die mündlichen Angaben des Betroffenen telefonisch mit Hilfe einer von diesem benannten Person überprüfen oder – in Fällen, die sich dafür anbieten – den Betroffenen nach Hause geleiten und dort Einsicht in die Papiere nehmen. Erst wenn die vorbezeichneten Möglichkeiten ausnahmsweise nicht zu einer zuverlässigen Identifizierung führen, darf zu weiteren Maßnahmen geschritten werden.

(a) Hiervon ausgehend ist zunächst für die Mittel der Sistierung (§ 19 Abs. 2 Satz 3 SächsPolG) und der erkennungsdienstlichen Behandlung (§ 20 Abs. 1 Nr. 1 SächsPolG) festzuhalten, daß die Wahrscheinlichkeit ihres Einsatzes im Kontrollfall wesentlich geringer ist als die des Erfolgs der Identitätsfeststellung ohne ihre Zuhilfenahme. Dadurch verliert die in der Bereitstellung dieser Befugnisse durch den Gesetzgeber liegende Intensivierung des Grundrechtseingriffs spürbar an Gewicht. Für den Einzelnen, der von derartigen Maßnahmen betroffen wird, ist der

Eingriff gleichwohl nachhaltig.

Auf der anderen Seite ist die Polizei bei der Identitätsfeststellung nach § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG auf die Möglichkeit angewiesen, die Informationen notfalls auch gegen den Willen des Betroffenen erheben zu dürfen. Müßte sie sich allein auf seine Bereitschaft verlassen, sich freiwillig auszuweisen, könnte jeder Betroffene die Identitätsfeststellung vereiteln. Dann aber könnten die Identitätskontrollen die Zwecke der Abschreckung und Fahndung kaum noch wirkungsvoll erfüllen. Damit sich also gerade die maßgeblichen Zielgruppen nicht einfach der Feststellung ihrer Identität entziehen können, sind die Befugnisse der Sistierung und zur erkennungsdienstlichen Behandlung unentbehrlich. Die grundsätzliche Eignung dieser Mittel für Zwecke der Identitätsfeststellung steht außer Frage.

Die erforderliche Gesamtabwägung ergibt, daß § 19 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 SächsPolG auch insoweit mit Art. 33 SächsVerf vereinbar ist, als der Polizei die Befugnis zur Sistierung und zur erkennungsdienstlichen Behandlung der zu kontrollierenden Person eingeräumt ist. Wenn die Polizei, wie es ihre Pflicht ist, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Anwendung dieser Mittel beachtet, liegt in deren Einsatz keine unangemessene Beeinträchtigung der grundrechtlichen Belange des Einzelnen. Da der Betroffene im Ausgangspunkt – wie verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist – zur Offenbarung seiner Identität verpflichtet ist, kann er durch gesetzestreu kooperatives Verhalten gegenüber der Polizei in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle verhindern, daß schärfere Maßnahmen erforderlich werden. Speziell für erkennungsdienstliche Maßnahmen kommt hinzu, daß § 20 Abs. 3 SächsPolG die Vernichtung erkennungsdienstlicher Unterlagen vorschreibt, sobald der Zweck der Identitätsfeststellung erreicht ist; damit unterliegt dieses Instrument einer strikten Zweckbindung, die es verbietet, die auf diese Weise erhobenen Daten auch dann noch aufzubewahren, wenn sich im Rahmen der Identitätsfeststellung die Nichtstörer-Eigenschaft des Betroffenen herausgestellt hat. Die Möglichkeit, daß die Polizei beim Vollzug des § 19 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 SächsPolG im Einzelfall unverhältnismäßige Maßnahmen trifft, kann die Verfassungsmäßigkeit der Normen im Grundsatz nicht berühren (vgl. Weingart, BayVBl. 2001, 69 [73]).

(b) Es verstößt schließlich auch nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wenn der Betroffene, dessen Identität auf andere Weise nicht festgestellt werden kann, als letzte Möglichkeit in Gewahrsam genommen werden darf (§ 22 Abs. 1 Nr. 3 SächsPolG).

Allerdings sind einer grundsätzlich auch mit den Mitteln des Zwanges zulässigen Datenerhebung durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gezogen. Die staatliche Datenerhebung beim Einzelnen ist im Rechtsstaat kein Selbstzweck, sondern bedarf besonderer verfassungsrechtlicher Rechtfertigung. Im Rahmen der gebotenen Abwägung ist bei den geschützten Belangen des von einem Identitätsgewahrsam Betroffenen nicht nur sein Interesse zu berücksichtigen, personenbezogene Daten nicht offenbaren zu müssen, sondern auch sein Grundrecht auf Freiheit der Person (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf) angemessen zur Geltung zu bringen. Die im Rang besonders hoch stehende „unverletzliche“ Freiheit des Menschen ist die Basis seiner allgemeinen Rechtsstellung und der meisten seiner anderen grundrechtlich verbürgten Entfaltungsmöglichkeiten (SächsVerfGH, JbSächsOVG 4, 50 [61]). Im Unterschied zur Sistierung, die als kurzfristige Aufhebung der physischen Bewegungsfreiheit eine bloße Freiheitsbeschränkung nach Art. 17 Abs. 1 SächsVerf darstellt (vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 1, 1996, Art. 2 Abs. 2 Rn 63: v.Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 5. Aufl. 2000, Art. 2 Rn 78 Stichwort „Mitnahme“), ist der Gewahrsam dabei eine Freiheitsentziehung im Sinne von Art. 17 Abs. 2 bis 4 SächsVerf (zur Abgrenzung vgl. Jarass/Pieroth, GG, 6. Aufl. 2002, Art. 104 Rn 10).

Dennoch erweist sich die Ermächtigung zur Datenerhebung unter Zugriff auch auf die Freiheit der Person als noch angemessen. Eine Ingewahrsamnahme kommt von vornherein nur in Betracht, wenn trotz Ausschöpfung der milderer Mittel zur Identitätsfeststellung entweder die Identität völlig ungeklärt ist oder jedenfalls, sofern bestimmte Personalien als mögliche Identität ermittelt oder vom Betroffenen genannt sind, begründete Zweifel an diesen Personalien bestehen. Entscheidend begrenzt wird die Befugnis, den Betroffenen in Gewahrsam zu nehmen, weiter dadurch, daß gerade der die Feststellung der Identität nach § 19 SächsPolG rechtfertigende Grund den Eingriff in die Freiheit der Person tragen muß (vgl. Belz, Polizeigesetz des Freistaates Sachsen, 2. Aufl. 1994, § 22 Rn 9). Die Ingewahrsamnahme anlässlich einer Identitätskontrolle nach § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG muß also nicht nur der Identitätsfeststellung als solcher, sondern zugleich der vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität zu dienen geeignet sein. Das ist in jedem Einzelfall sorgfältig zu prüfen und wird nur ausnahmsweise zutreffen. Als ultima ratio der Polizei auch im Rahmen von § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG das Mittel des Identitätsgewahrsams an die Hand zu geben, ist unter diesen Voraussetzungen nicht unverhältnismäßig. Die Bemessung der zulässigen Gewahrsamsdauer auf höchstens drei Tage schließlich (§ 22 Abs. 7 Satz 3 SächsPolG) stellt eine noch vertretbare Obergrenze dar.

4. Der durch das Mittel des Identitätsgewahrsams (§ 22 Abs. 1 Nr. 3 SächsPolG) zugleich bewirkte Eingriff in die Freiheit der Person (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf) ist ebenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Das nach Art. 17 Abs. 1 SächsVerf erforderliche förmliche Gesetz liegt vor. Ebenso ist dem in Art. 17 Abs. 2 SächsVerf angeordneten Richtervorbehalt Rechnung getragen (§ 22 Abs. 7, Abs. 8 SächsPolG).

Angesichts der besonderen Bedeutung des Grundrechts darf die Entziehung der Freiheit der Person nur aus wichtigen Gründen des Allgemeinwohls oder zum Schutze des Betroffenen erfolgen (SächsVerfGH, JbSächsOVG 4, 50 [63]). Solche überwiegenden Gemeinwohlinteressen sind hier gegeben. Vor Ingewahrsamnahme und Anordnung der Fortdauer ist von Polizei bzw. Gericht sorgfältig zu prüfen, ob der Freiheitsentzug wirklich die Feststellung der Identität erwarten läßt und ob er darüber hinaus tatsächlich einen Beitrag zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität leisten kann. Trifft dies zu, ist der auf höchstens drei Tage beschränkte Identitätsgewahrsam nicht unangemessen, und zwar auch dann nicht, wenn die Störereigenschaft des Betroffenen im Zeitpunkt der Ingewahrsamnahme nicht feststeht (a.A. Kastner, VerwArch 2001, 216 [258 f.]).

5. Die Ermächtigungen zu – anderen Zwecken als der Identitätsfeststellung dienenden – Durchsuchungen von Personen und Sachen nach § 23 Abs. 1 Nr. 1, 1. Alt. i.V.m. § 19 Abs. 2 Satz 3 bzw. i.V.m. § 22 Abs. 1 Nr. 3 SächsPolG sowie § 24 Nr. 6, Nr. 7 i.V.m. § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG greifen selbständig in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein, sind aber verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden.

a) Diese Folgemaßnahmen sind zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität geeignet. Zum einen fördert es den angestrebten Abschreckungseffekt, wenn der Einzelne mit den genannten Durchsuchungen rechnen muß. Zum anderen können dadurch im Einzelfall Erkenntnisse über die grenzüberschreitende Kriminalität gewonnen werden, die allein über die isolierte Identitätsfeststellung nicht zu erlangen wären. Die Folgemaßnahmen sind zur Erreichung dieser Zwecke auch erforderlich, da die vom Gesetzgeber beabsichtigte Abschreckungswirkung zu einem großen Teil gerade darauf beruht, daß die zu Kontrollierenden nicht nur ihre Identität offenbaren, sondern zusätzlich mit der Durchsuchung ihrer Person, ihres Pkw bzw. ihrer mitgeführten Sachen rechnen und damit die Entdeckung mitgeführter illegaler Gegenstände befürchten müssen. Eine Beschränkung auf die

bloße Identitätsfeststellung nach § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG als mildere Maßnahme wäre zumindest weniger geeignet.

b) Die genannten Durchsuchungsermächtigungen verstoßen auch nicht gegen das Übermaßverbot.

Zunächst steht ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit nicht das Fehlen eines „Zurechnungszusammenhangs“ entgegen; maßgebend ist vielmehr allein eine Güterabwägung (vgl. oben C II 3 c bb [1]). Die Durchsuchung von Personen und Sachen stellt gegenüber der „isolierten“ Identitätsfeststellung den schwerer wiegenden Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Der Betroffene muß nicht nur die punktuelle und klar abgegrenzte Information seiner Identität offenbaren (und ggf. hierauf gerichtete besondere Feststellungsmaßnahmen dulden), sondern unter Umständen – je nach dem, welche zur Privatsphäre gehörenden Gegenstände er mit sich zu führen pflegt – die Preisgabe eines beträchtlichen Teil seiner Privatsphäre hinnehmen. Gleichwohl erweisen sich die Durchsuchungen nicht als unangemessen. Denn auf der anderen Seite ist die Unentbehrlichkeit der Durchsuchungsermächtigungen für die Erreichung der vom Gesetzgeber angestrebten Zwecke zu beachten. Allein die Identität der kontrollierten Person gibt vielfach kaum oder gar keinen Aufschluß darüber, ob der Betroffene mit grenzüberschreitender Kriminalität in Verbindung steht. Außerdem darf bei der Abwägung nicht außer Betracht bleiben, daß die Durchsuchungen von Personen und Sachen, sofern es zu solchen kommt, nicht selten (jedenfalls auch) dem Selbstschutz der kontrollierenden Beamten dienen. Insgesamt führen daher die an § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG anknüpfenden, nicht mehr der eigentlichen Identitätsfeststellung dienenden Ermächtigungen zur Durchsuchung von Personen und Sachen nicht zu übermäßigen Eingriffen in Art. 33 SächsVerf.

6. Verfassungsrechtlich unbedenklich ist schließlich die Befugnis der Polizei, die bei der Identitätsfeststellung erlangten Daten nach § 46 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG mit dem Fahndungsbestand abzugleichen (ebenso Kastner, VerwArch 2001, 216 [255]).

§ 46 SächsPolG regelt die Möglichkeiten der Polizei, Daten abzugleichen, differenziert. Während ein Abgleich mit sonstigen polizeilichen Dateien nach Absatz 1 Satz 1 ohne weiteres allein gegenüber Störern und nach Absatz 1 Satz 2 unter zusätzlichen Voraussetzungen auch gegenüber anderen Personen erfolgen darf,

kann der Polizeivollzugsdienst nach Absatz 1 Satz 3 im Rahmen seiner Aufgabenwahrnehmung erlangte personenbezogene Daten, also gegenüber Störern wie Nichtstörern gleichermaßen, mit dem Fahndungsbestand – aber auch nur mit diesem – abgleichen. Unter Fahndungsbestand ist der gesamte polizeiliche Datenbestand zu verstehen, der der gezielten Suche nach Personen oder Sachen dient (vgl. im einzelnen Belz [SächsPolG], aaO., § 46 Rn 4; Belz/Mußmann, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 6. Aufl. 2001, § 39 Rn 5 f.; Rommelfanger/Rimmele aaO., § 46 Rn 4 und 8), nicht aber der polizeilichen Beobachtung (vgl. § 36 Abs. 2 Nr. 4 SächsPolG). Mit dieser gegenständlichen Beschränkung auf den Fahndungsbestand stellt die Befugnis zum Datenabgleich (§ 46 Abs. 1 Satz 3 SächsPolG), die bei Identitätskontrollen nach § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG eröffnet ist, lediglich einen geringfügigen (zusätzlichen) Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Auf der anderen Seite wäre eine Identitätsfeststellungsbefugnis ohne die Möglichkeit zum Abgleich mit dem Fahndungsbestand kaum sinnvoll. Beschränkte sich die Befugnis der Polizei darauf, die Personalien der zu Kontrollierenden zu erheben, ohne diese Daten in irgendeiner Weise verwenden zu dürfen, wäre für den Zweck der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität kaum etwas zu gewinnen. Selbst der bloße Abschreckungseffekt, den § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG neben anderen Zwecken verfolgt, liefe weitgehend leer, könnten sich im Fahndungsbestand der Polizei befindliche Personen oder solche, die dieses befürchten, auf das Unterbleiben eines Abgleichs einrichten. Da die Ermächtigung zum Fahndungsabgleich im vorliegenden Zusammenhang unmittelbar an die Identitätsfeststellungsbefugnis geknüpft ist, kann für die Abwägung im übrigen auf die dortigen Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne verwiesen werden (oben C II 3 c bb).

D.

§ 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. b SächsPolG verstößt wegen Unvereinbarkeit mit Art. 72 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gegen Art. 3 Abs. 2 sowie Art. 39 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 1 Satz 1 SächsVerf und ist nichtig. Im übrigen ist § 19 Abs. 1 Nr. 6 SächsPolG mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

I.

Die Vorschrift ist nur teilweise kompetenzgemäß ergangen.

1. a) § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG fällt nicht in die konkurrierende Bundesgesetzgebung für das gerichtliche Verfahren (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), sondern die Länderkompetenz für das Recht der Gefahrenabwehr (Art. 70 GG). Die Vorschrift zielt nicht auf die Verfolgung einzelner, nach Tatort, Tatzeit und Tatumständen individualisierter Taten (oben C I 2 a). Sie soll ermöglichen, Straftaten *zu verhindern*, ähnlich der Identitätsfeststellung an Kontrollstellen gemäß dem insoweit wortgleichen § 19 Abs. 1 Nr. 4 SächsPolG. Der gefahrenabwehrende Zweck wird auch nicht berührt, wenn im Einzelfall die für die Einrichtung eines Kontrollbereiches maßgebende polizeiliche Prognose, es werde zu Straftaten im Sinne der Nr. 6 Buchst. a kommen, auf der Erwartung des Antreffens von Personen beruht, die mit solchen Straftaten bereits in Erscheinung getreten waren.

b) § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG steht, soweit er an Straftaten im Sinne des § 27 VersG anknüpft, auch nicht die konkurrierende Bundesgesetzgebung für das Versammlungsrecht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG entgegen. Zwar mag die Verhinderung von Versammlungsstraftaten zu dem von der Kompetenzmaterie umfaßten öffentlichen Recht der Versammlungen gehören (vgl. v.Mangoldt/Klein/Oeter, GG, 4. Aufl., Art. 74 Rn 42; Enders, Jura 2003, 41). Das Versammlungsgesetz regelt als das Länderpolizeirecht verdrängendes Spezialpolizeigesetz des Bundes für unmittelbar versamlungsbezogene Eingriffe wegen Gefahren, die durch Versammlungen verursacht sind (vgl. BVerwGE 64, 55 [57]), polizeiliche Maßnahmen aber nur in Bezug auf nicht verbotene und nicht aufgelöste Versammlungen sowie deren Leiter und Teilnehmer. Das läßt Raum für landespolizeirechtliche Regelungen im Vorfeld, besonders bezüglich des Zugangs und der Verhütung versamlungsbezogener Straftaten (vgl. BVerwG, NVwZ 1988, 250; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1990, 602 [603], NVwZ 1998, 761 [762 f.] und DVBl. 2000, 1634; OVG Bremen, NVwZ 1987, 235 ff.; Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, 12. Aufl. 2000, § 1 Rn 88, 188, 199). Darum geht es bei § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG. Identitätsfeststellungen in Kontrollbereichen kommen zur Verhinderung von Straftaten nach § 27 VersG wegen des Waffen-, Schutzwaffen- und Vermummungsverbot *bei* Versammlungen besonders vor deren Beginn in Betracht. Soweit es um Straftaten nach § 27 Abs. 2 Nr. 3 VersG geht, bezieht sich die Identitätsfeststellungsbefugnis ebenfalls auf Verhalten außerhalb von Versammlungen. Gleiches gilt, soweit sich das Waffen-, Schutzwaffen- und Vermummungsverbot *auf den Weg zu* Versammlungen bezieht. Dagegen kann § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG nicht so ausgelegt werden, als wolle er eigenständige polizeirechtliche Identitätskontrollen gegenüber Versammlungsteilnehmern auch während und am Ort von Versammlungen

ermöglichen. Das widerspräche dem ersichtlichen Bestreben des Sächsischen Polizeigesetzes, die sonderpolizeiliche Bundesgesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht zu achten.

2. Dagegen verstößt § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. b SächsPolG gegen Art. 3 Abs. 2 und Art. 39 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 1 Satz 1 SächsVerf (vgl. oben C I 1). Insoweit fehlt dem Freistaat die Gesetzgebungskompetenz. Die angegriffene Regelung gehört zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das gerichtliche Verfahren (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), von der er mit § 111 StPO für jedermann betreffende Maßnahmen zur Identitätsfeststellung bei der Fahndung zur Verfolgung von Straftaten abschließenden Gebrauch gemacht hat.

a) Die Nr. 6 Buchst. b knüpft mit der Fahndung nach Personen, bei denen bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, daß sie eine Katalogstraftat begangen haben, ebenso wie § 111 StPO an einzelne, nach Tatort, Tatzeit und Tatumständen individualisierte Taten an, d.h. an Voraussetzungen, die dort für die Vornahme von Maßnahmen der Strafverfolgung maßgeblich sind. Auch zielt die Identitätskontrolle auf die Feststellung gerade der Personen, auf die sich die Fahndung bezieht. Die Annahme, § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. b SächsPolG ermächtige zu jedermann betreffender Identitätsfeststellung im Rahmen allgemeiner (ereignisunabhängiger) Fahndung *ohne* Bezug zu bestimmten Straftaten (vgl. Rommelfanger/Rimmele, aaO., § 19 Rn 23), widerspricht dem Gesetzeswortlaut und dem Zweck der Regelung, nicht nur die Einrichtung des Kontrollbereichs, sondern auch die Identitätsfeststellung selbst an die dort bestimmten Voraussetzungen zu binden; sonst wäre sie voraussetzungslos.

b) Auch wenn die Befugnis gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. b SächsPolG, abweichend von § 111 StPO, nicht ausdrücklich „zur Ergreifung des Täters“ eingeräumt und der Begriff Fahndung, abzuleiten von „finden“, nicht notwendig strafprozessual zu verstehen ist (vgl. Tilch [Hrsg.], Münchner Rechts-Lexikon, „Fahndung“), hat Nr. 6 Buchst. b keinen primär präventiven Anwendungsbereich. Aus ihrer im Polizeirecht der Länder singulären Stellung neben der Tatbestandsvariante Buchst. a folgt, daß es bei Buchst. b nicht um die Verhinderung der genannten Katalogstraftaten gehen kann. Sie ist nach dem System der Regelung bei gleichem Straftatenkatalog umfassend bereits durch die Variante Buchst. a erfaßt. Diese hat auch nicht nur die *Begehung* der Katalogtaten zum Gegenstand, so daß deren *Fortsetzung oder Beendigung* zu verhindern und dadurch präventiv bzw. störungsbeseitigend zu wirken, ein polizeirechtlich legitimer

Gegenstand der Nr. 6 Buchst. b sein könnte. Denn der Begriff der Verhinderung von Straftaten gemäß Nr. 6 Buchst. a bezieht sich auch auf deren Fortsetzung oder Beendigung. Bei der Nr. 4 verwendet der Gesetzgeber ebenfalls das Wort „um zu verhindern“. Dort bezieht es sich auf die Begehung, Fortsetzung oder Beendigung der bezeichneten Straftaten. Es kann aber nicht angenommen werden, daß der Gesetzgeber demselben Wort in der übernächsten Nummer derselben Vorschrift bei der engen sachlichen Verwandtschaft der Regelungen eine abweichende Bedeutung geben wollte.

c) § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. b SächsPolG kommt ein präventiver Anwendungsbereich auch nicht deshalb zu, weil die Fahndung wegen der genannten Katalogtaten zur Verhinderung von Straftaten bestimmt sein könnte, die nicht in den Katalog der Nr. 6 Buchst. a fallen, aber von Personen ausgehen können, die wegen früherer Katalogtaten der Fahndung nach Nr. 6 Buchst. b unterliegen. Die Nr. 6 bezieht sich ausschließlich auf die in beiden Buchstaben übereinstimmend bezeichneten Katalogtaten. Der Wortlaut gibt keinerlei Anhaltspunkt dafür, daß es um eine Verhinderung anderer Gefahren oder Störungen der öffentlichen Sicherheit gehen könnte. Sie wären in der Nr. 6 Buchst. b auch nicht hinreichend bestimmt. Nicht einmal eingegrenzt wäre, ob sie von Straftaten ausgehen müssten oder ob Ordnungswidrigkeiten genügen.

II.

§ 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG ist sachlich mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

1. Die Vorschrift verleiht der Polizei die Befugnis zur Identitätsfeststellung gegenüber allen Personen, die sich innerhalb eines Kontrollbereiches aufhalten, der von ihr auf Anordnung des Staatsministeriums des Innern oder mit seiner Zustimmung eingerichtet worden ist, um näher bestimmte Straftaten zu verhindern. Zur Einrichtung eines Polizeikessels, der neben der ggf. bestehenden Absicht, die Identität der betroffenen Personen festzustellen, vor allem den Zweck verfolgt, die betroffene Menschenmenge an einem bestimmten Ort festzuhalten, um von ihr ausgehenden Gefahren zu begegnen, und die darum regelmäßig als Ingewahrsamnahme angesehen wird (vgl. KG, NVwZ 2000, 468; OVG NW, NVwZ 2001, 1315), ermächtigt § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG nicht. Die mit der Identitätsfeststellung verbundene Befugnis, den *einzelnen* Betroffenen anzuhalten und ihn ggf. festzuhalten (§ 19 Abs. 2 SächsPolG), trägt weder eine allgemeine

Beschränkung der Bewegungsfreiheit aller im Kontrollbereich befindlichen Personen, noch ein allgemeines Verbot, ihn zu verlassen.

Die Befugnis ist in § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG zwar verdachtsunabhängig ausgestaltet, nicht aber voraussetzungslos eingeräumt.

a) Sie bezieht sich nur auf Personen, die sich zum Zeitpunkt der Anordnung, ihre Identität feststellen zu lassen, (schon/noch) *innerhalb* eines Kontrollbereichs aufhalten. Dabei muß es sich um ein (u.U. größeres) Gebiet handeln, das durch polizeiliche Maßnahmen tatsächlich, etwa durch Kontrollstellen an dessen Grenzen, abgegrenzt ist, z.B. ein Straßenzug oder ein Stadtgebiet. Die bloße Bestimmung eines Raumes zur Durchführung von Identitätskontrollen genügt nicht. § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG in Verbindung mit Satz 2 knüpft diese nicht allein an die Anordnung von - ggf. mobilen - Kontrollmaßnahmen. Auf Anordnung muß ein Kontrollbereich durch die Polizei *eingerichtet* worden sein, d.h. sie muß gebietsbezogene Maßnahmen zu dessen Abgrenzung vorgenommen haben. *In formeller Hinsicht* muß dabei das Staatsministerium des Innern durch seine entsprechende Anordnung oder Zustimmung beteiligt sein.

b) Die präventive Zielsetzung des Buchst. a ist Tatbestandsmerkmal und macht die Einrichtung (einschließlich der Abgrenzung) des Kontrollbereichs wie die Anordnungs-/Zustimmungsbefugnis von dem Zweck abhängig, durch verwiesenes Bundesrecht näher bezeichnete Straftaten zu verhindern. Wenn § 27 VersG, wie die Antragsteller geltend machen, z.T. verfassungsrechtlich fehlerhaft und deshalb nichtig sein sollte, wäre insoweit die Verweisung gegenstandslos und weder die Befugnis zur Einrichtung eines Kontrollbereichs noch zu Identitätskontrollen gegeben. Aus der behaupteten Grundgesetzwidrigkeit können sich deshalb für die Übereinstimmung der angegriffenen Norm mit der Sächsischen Verfassung keine weiteren Folgen ergeben. Der Grundgesetzmäßigkeit des Bundesrechts, auf das § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG als solches verweist, ohne es in das Landesrecht zu rezipieren, braucht darum nicht nachgegangen zu werden, zumal sich der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf nicht auf die Prüfung von Bundesrecht am Maßstab des GG erstreckt.

Die für die Anordnung/Zustimmung und die Einrichtung eines Kontrollbereichs erforderliche Prognose, gerade in dessen Grenzen und zu der gewählten Zeit der Zielverwirklichung des Buchst. a zu dienen, ist auch nicht dem subjektiven Belieben der anordnenden/zustimmenden bzw. einrichtenden Stelle anheimgegeben. Zwar

werden vom Wortlaut des Buchst. a, anders als in § 19 Abs. 1 Nr. 2 („erfahrungsgemäß“) und Nr. 3 SächsPolG sowie § 111 StPO („Tatsachen die Annahme rechtfertigen“), keine die Prognose auf eine objektivierte Grundlage stellenden Kriterien vorgegeben. Das Gesetz will die Polizei aber ersichtlich, wie auch der Ministervorbehalt zeigt, binden und sich nicht einer unkontrollierten Einschätzungsprärogative der Exekutive unterordnen. Die Prognose, Straftaten nach Buchst. a zu verhindern, muß deshalb auf tatsächlichen Anhaltspunkten beruhen, daß solche mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind und mit der Einrichtung des Kontrollbereichs verhindert werden können - und sei es auch durch die Abschreckungswirkung von Identitätskontrollen (vgl. Belz [SächsPolG], aaO., § 19 Rn 8, 10; Schmidbauer/Steiner/Roese, BayPAG, 1999, Art. 13 Rn 11; s. auch Rommelfanger/Rimmele, aaO., § 19 Rn 15).

c) Liegen die vorbezeichneten Voraussetzungen vor, darf die Polizei im Rahmen der Zielvorgaben für die Einrichtung des Kontrollbereichs die Identität jeder Person feststellen, die sich in diesem aufhält. Denn die für die Einrichtung des Kontrollbereichs maßgebliche Zielvorgabe ist auch für die Identitätsfeststellung selbst zu beachten (dazu oben D I 2 a). Deshalb ist sie im Einzelfall unzulässig, wenn sie dem hinter der Einrichtung des Kontrollbereichs stehenden Ziel nicht dienen kann. Dagegen berührt es die Zulässigkeit der Identitätsfeststellung nicht, wenn sich bei ihrer Gelegenheit anderen Zielen nützliche Erkenntnisse und ggf. Folgemaßnahmen ergeben.

Wie bei § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG bestimmen sich die des näheren zur Identitätsfeststellung zulässigen Maßnahmen nach § 19 Abs. 2 SächsPolG sowie weiteren speziellen Befugnisnormen des Sächsischen Polizeigesetzes (vgl. oben C II 1 c). Anders als dort sind in die Prüfung aber die der Identitätsfeststellung dienenden Einzelmaßnahmen, insbesondere soweit sie nicht durch freiwillige Mitwirkung des Betroffenen gekennzeichnet sind, nicht einzubeziehen. Denn sie sind, anders als bei der Nr. 5, von dem vorliegenden Normenkontrollantrag nicht erfaßt. Untrennbar mit der Nr. 6 Buchst. a verbunden ist aber die durch § 46 Abs. 1 Satz 3 SächsPolG begründete Befugnis zum Datenabgleich mit dem Fahndungsbestand. Ohne sie wäre der Nutzen von Identitätskontrollen weithin nicht gegeben, jedenfalls ihr Abschreckungseffekt weitaus geringer, wenn nicht sogar zu vernachlässigen. Deshalb ist die Befugnis zum Abgleich mit dem Fahndungsbestand in die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG einzubeziehen.

2. Maßstab für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG ist wie bei § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG (oben C II 2 a) unter Ausschluß des Art. 15 SächsVerf das Datenschutzgrundrecht, Art. 33 SächsVerf (nachfolgend 3.). Die mit Identitätsfeststellung verknüpfte Möglichkeit zum Abgleich mit dem Fahndungsbestand (§ 46 Abs. 1 Satz 3 SächsPolG) ist ebenfalls an Art. 33 SächsVerf zu messen. Dabei kommt es aber nicht auf den Schutz vor Datenerhebung, sondern auf weitere Schutzbereiche des Art. 33 SächsVerf an (nachfolgend 4.). Darüber hinaus ist die Nr. 6 Buchst. a an Art. 23 SächsVerf zu messen, soweit sie an Straftaten nach § 27 VersG anknüpft und Maßnahmen im Zusammenhang mit Versammlungen zugelassen werden (nachfolgend 5.).

3. Die mit der Identitätsfeststellung nach Nr. 6 Buchst. a verbundene Pflicht zur Offenbarung personenbezogener Daten greift, wie bei § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG (oben C II 2 b), in den Schutzbereich des Art. 33 SächsVerf ein. § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG genügt jedoch dessen Gesetzesvorbehalt. Die Vorschrift wahrt das Bestimmtheitsgebot (vgl. dazu oben C II 3 a) und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (s. oben C II 3 c).

a) § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG regelt hinreichend bestimmt die Voraussetzungen der Identitätsfeststellung. Das gilt zunächst für die Kriterien der Einrichtung eines Kontrollbereichs. Die Straftaten, zu deren Verhinderung er angeordnet werden darf, sind durch Verweisung auf die Katalogtaten der §§ 100a StPO und 27 VersG eindeutig abgegrenzt, jede etwa in Betracht kommende Unbestimmtheit der verwiesenen bundesrechtlichen Normen selbst würde ihre Geltung berühren und damit auf die angegriffene Vorschrift nicht durchschlagen (oben D II 1 b).

Die Zielsetzung der Verhinderung von Straftaten, welche eine entsprechende Prognose bei der Entscheidung über die Einrichtung eines Kontrollbereichs erfordert, ist ebenfalls hinreichend bestimmt; denn sie ist objektiviert zu verstehen (oben D II 1 b) und macht die Prognose verwaltungsrichterlicher Kontrolle zugänglich. Die tatsächlichen Anhaltspunkte, welche sie stützen, müssen deshalb so festgehalten sein, daß sie eine richterliche Nachprüfung ermöglichen.

Damit sind auch die Voraussetzungen der Identitätsfeststellung selbst hinreichend bestimmt, die im Rahmen der Zielvorgabe alle Personen betreffen kann, welche sich im Kontrollbereich aufhalten.

b) § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG ist mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar.

aa) Die Verhinderung der dort genannten Straftaten stellt einen von Verfassungs wegen gebotenen Zweck dar.

Auch durfte der Gesetzgeber im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative die abstrakte Eignung der Identitätsfeststellung zur Förderung der von ihm verfolgten Gemeinwohlziele bejahen. Zwar ist die Feststellung von Personalien allein nicht ohne weiteres geeignet, eine bevorstehende oder andauernde Straftatbegehung zu unterbinden. Jedoch wird die Polizei, wenn ihr Tatsachen bekannt sind, die den Verdacht einer noch andauernden Straftat begründen, vielfach den Täter nicht bis ins letzte individualisieren und darum noch nicht entscheiden können, gegen welche konkrete Person weitergehende, auf Unterbindung der Straftat gerichtete Maßnahmen zu richten sind. Auch mögen der Polizei Video- oder andere visuelle Aufzeichnungen vorliegen, die bestimmte, der Polizei jedoch nicht näher bekannte Personen als gewalttätige Teilnehmer einer Versammlung ausweisen, und die Identitätsfeststellung im Rahmen einer bevorstehenden Versammlung den Zweck verfolgen, diese Personen zu identifizieren und an erneuten Ausschreitungen zu hindern. Insoweit dient die Identitätsfeststellung in erster Linie als Maßnahme der Gefahrerforschung mit dem Ziel, eine bestimmte Tatsachenbasis, etwa in Bezug auf die Störereigenschaft der überprüften Person, zu schaffen bzw. eine bestehende Tatsachenbasis zu erweitern, auf deren Grundlage weitere Maßnahmen getroffen werden können, die unmittelbar der Gefahrenabwehr dienen, wie die Ingewahrsamnahme des Täters (vgl. Schmidbauer/Steiner/Roese, aaO., § 13 Rn 5; Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986, S. 185).

Die Regelung ist auch erforderlich. Der Gesetzgeber durfte im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative davon ausgehen, kein anderes Mittel werde bei geringerer Grundrechtsbeschränkung in gleicher Weise zur Gewinnung der nötigen Informationen für weitere polizeiliche Maßnahmen beitragen können, insbesondere nicht die nur punktuell wirkende ortsfeste Kontrollstelle nach § 19 Abs. 1 Nr. 4 SächsPolG.

bb) § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG wahrt auch das Übermaßverbot (s. dazu oben C II 3 c bb). Er ist das Ergebnis einer verfassungsrechtlich nicht zu

beanstandenden Güterabwägung, bei der der Gesetzgeber sich in den Grenzen der Zumutbarkeit gehalten hat, soweit es um die Identitätsfeststellung unter freiwilliger Mitwirkung des Betroffenen geht.

Die Identitätsfeststellung durch Anhalten und Befragen einer Person nach der Identität, ggf. auch durch Inaugenscheinnahme mitgeführter Ausweispapiere, stellt - auch angesichts ihrer freiwilligen Mitwirkung - nur einen geringfügigen Grundrechtseingriff dar. Zwar ist die Zahl der potentiell betroffenen Grundrechtsträger hoch, höher als bei einer Kontrollstelle, da ein Kontrollbereich im Gegensatz zur punktuellen Kontrollstelle regelmäßig ein größeres Gebiet umfaßt, innerhalb dessen die Identität grundsätzlich jeder Person festgestellt werden darf.

§ 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG verfügt aber über eine greifbare Eingriffsschwelle, da im Hinblick auf den Zweck der Verhinderung näher bestimmter Straftaten - insofern durchaus vergleichbar dem § 19 Abs. 1 Nr. 4 SächsPolG (dazu oben C II 3 bb [1]) - eine zeitlich begrenzte Sondersituation für den Schutz der öffentlichen Sicherheit gegeben ist und darüber hinaus eine hinreichende Wahrscheinlichkeit vorliegen muß, gerade solche Personen im Kontrollbereich, und gerade in seinen vorausbestimmten Grenzen, anzutreffen, welche die zu verhindernden Straftaten begehen wollen (dazu oben D II 1 b). Kontrolldichte und -häufigkeit begrenzende Wirkung kommt außerdem der Beteiligung des Staatsministeriums des Innern gemäß § 19 Abs. 1 Satz 2 SächsPolG zu. Daß die Eingriffsschwelle nicht unbedingt identisch sein muß mit der herkömmlich mit dem Gefahrbegriff verknüpften, so daß ein Einschreiten nach § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG bereits möglich ist, wenn die zu verhindernde Straftat noch nicht das Stadium der konkreten Gefahr erreicht hat, ist unschädlich. Denn die Vorverlagerung der Eingriffsschwelle ist durch die Bedeutung der Straftaten nach § 100a StPO und § 27 VersG, die hochwertige Allgemein- und Individualgüter betreffen, hinreichend gerechtfertigt. Bei der Abwägung ist im Hinblick auf die maßgeblichen Gemeinwohlinteressen ferner zu berücksichtigen, daß es nicht nur darum geht, bestimmte Kriminalitätsformen losgelöst vom konkreten Einzelfall gleichsam abstrakt zu bekämpfen, sondern mit hinreichender Wahrscheinlichkeit bevorstehende schwerwiegende Straftaten zu verhindern, wobei es im Falle des § 100a StPO regelmäßig auch darum gehen wird, konkrete Schäden für private, zum Teil höchstwertige Rechtsgüter des Einzelnen abzuwenden. Das Allgemeininteresse an der Durchführung von Maßnahmen nach § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG überwiegt damit eindeutig.

4. Verfassungsrechtlich unbedenklich ist die Befugnis der Polizei, die bei der Identitätsfeststellung erlangten Daten nach § 46 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG mit dem Fahndungsbestand abzugleichen.

Die hinsichtlich der Möglichkeiten der Polizei zum Datenabgleich deutlich differenzierende Regelung des § 46 SächsPolG (oben C II 6) ermächtigt mit ihrer Beschränkung auf den Fahndungsbestand lediglich zu einem geringfügigen (zusätzlichen) Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Ohne die Befugnis zum Abgleich mit dem Fahndungsbestand wäre die Identitätsfeststellungsbefugnis kaum sinnvoll. Beschränkte sie sich ausschließlich darauf, bestimmte Daten der zu Kontrollierenden wie Name und Wohnort zu erheben, ohne sie in irgendeiner Weise verwenden zu dürfen, wäre für den Zweck der Kriminalitätsverhütung kaum etwas zu gewinnen. Selbst der bloße Abschreckungszweck, der neben anderen Zwecken mit § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG verfolgt wird, liefe weitgehend leer, könnten sich im Fahndungsbestand der Polizei befindliche Personen oder solche, die dieses befürchten, auf das Unterbleiben des Abgleichs einrichten. Im Übrigen kann, da der Fahndungsabgleich an die Befugnis zur Identitätsfeststellung anknüpft, für die Abwägung auf die dortigen Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne verwiesen werden (oben D II 3 b).

5. Soweit § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG an Straftaten nach § 27 VersG anknüpft und Maßnahmen im Zusammenhang mit Versammlungen zulässt, ist auch Art. 23 SächsVerf gewahrt.

a) Zwar ist der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit berührt. Das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln, umfasst den gesamten Vorgang des Sich-Versammelns, die Teilnahme an einer bestehenden wie den Zugang zu einer bevorstehenden Versammlung (vgl. BVerfGE 84, 203 [209]). Andernfalls liefe das Grundrecht Gefahr, durch Maßnahmen im Vorfeld wie schleppende vorbeugende Kontrollen (vgl. BVerfGE 69, 315 [349]) oder deren allgemein abschreckende Wirkung ausgehöhlt zu werden. Deshalb umfasst das Grundrecht auch den Vorgang der Abreise, soweit er sich unmittelbar an das Ende der Versammlung anschließt (v.Mangoldt/Klein/Starck/Gusy, GG, 4. Aufl., Art. 8 Rn 32). Kontrollen gegenüber abreisenden Versammlungsteilnehmern können einen Maßnahmen im Vorfeld vergleichbaren Abschreckungseffekt hervorrufen und Versammlungsteilnehmer zum Verzicht auf die Teilnahme bewegen.

Zu solchen Maßnahmen ermächtigt die angegriffene Vorschrift. Sie bleiben angesichts der polizeirechtlichen Zielstellung, die jedenfalls teilweise der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit der Versammlung (Art. 23 SächsVerf) zu dienen bestimmt sind, auch nicht unterhalb einer Bagatellschwelle, bei deren Unterschreitung eine Berührung des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit nicht angenommen werden kann, wie möglicherweise bei allgemeinen Zugangskontrollen aus Gründen der Platzverteilung.

b) Die angegriffene Vorschrift ist aber durch verfassungsimmanente Schranken des Art. 23 SächsVerf gedeckt.

Art. 23 Abs. 2 SächsVerf enthält für Versammlungen unter freiem Himmel einen ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt; dieser schließt jedoch eine Beschränkung aus verfassungsimmanenten Gründen nicht aus (vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier, aaO., Art. 8 Rn 36). Verfassungsimmanente Schranken bilden den Minimalbestand der Grenzen, denen jedes Grundrecht bereits unabhängig von speziellen Schrankenregelungen wegen des Sozialbezugs der Grundrechtsausübung und der Einheit der Verfassung unterliegt. Sind einem Grundrecht ausdrückliche Schranken oder Beschränkungsmöglichkeiten beigegeben, so treten sie zu den verfassungsimmanenten Schranken hinzu, die durch kollidierende Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte gebildet werden (vgl. BVerfGE 83, 130 [139]; 84, 212 [228] - st. Rspr.).

Vorliegend werden von der Ermächtigung zu identitätsfeststellenden Maßnahmen nicht nur Personen betroffen, die wegen des grundrechtlichen Waffenverbots oder ihres Zieles, die ordnungsgemäße Durchführung einer Versammlung zu verhindern, nicht dem Schutz des Art. 23 SächsVerf unterliegen (vgl. BVerfGE 84, 203 [209 f.]), sondern auch die grundrechtsgeschützten Versammlungsteilnehmer. Die Identitätsfeststellung dient ja überhaupt erst der Gewinnung von Erkenntnissen darüber, ob eine Person Störer ist oder nicht. Damit aber dient der Grundrechtseingriff gerade auch dem Schutz der Versammlungsfreiheit derjenigen Teilnehmer, die mangels Störabsicht den Schutz der Versammlungsfreiheit genießen und zu deren Gunsten sichergestellt werden soll, daß die Versammlung friedlich und ohne Waffen stattfinden kann. Insoweit kommt die Schutzpflicht des Staates nicht nur in ihrer objektiven Zielrichtung zum Tragen, gegenüber gewalttätigen Ausschreitungen die öffentliche Sicherheit zu garantieren, sondern auch in ihrer subjektiven Zielrichtung, da die Schutzpflicht zugleich dazu dient, dem

einzelnen Versammlungsteilnehmer gegenüber diejenigen tatsächlichen Voraussetzungen seiner Grundrechtsausübung zu sichern, die er selbst nicht herstellen kann. Damit steht der Staat in einer doppelten Pflichtenstellung: Zunächst gebietet ihm das Abwehrrecht aus Art. 23 SächsVerf, Eingriffe in die Versammlungsfreiheit zu unterlassen; andererseits gebietet die Schutzpflicht, für den Schutz vor gewalttätigen Störungen zu sorgen, was nur um den Preis des Eingriffs in das Grundrecht gerade derjenigen Personen möglich ist, denen der Schutz zukommen soll (vgl. Benda, in: Bonner Kommentar, Art. 8 [Mai 1995] Rn 60 f.).

Auf Grund dieser Spannungslage zwischen Abwehrrecht und Schutzpflicht aus Art. 23 SächsVerf bedarf § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG im Einzelfall allerdings einer Handhabung, die einen verhältnismäßigen Ausgleich herstellt zwischen dem ungestörten Gebrauch der grundrechtlichen Freiheit und der zur Erfüllung der Schutzpflicht unvermeidlichen Beeinträchtigung; insoweit sind jedenfalls einem Schutz zu Lasten der Geschützten durch das Übermaßverbot Grenzen gezogen (AK-GG-Hoffmann-Riem, 2. Aufl. 1989, Art. 8 Rn 32). Polizeiliche Kontrollen sind nur dann verfassungsgemäß, wenn die Auswirkungen auf das Versammlungsgrundrecht in die Abwägung einbezogen wurden. Sie muß bezogen auf den jeweiligen Einzelfall und seine besonderen Umstände, etwa Anzahl der Demonstranten und Gegendemonstranten, Gewaltbereitschaft der Teilnehmer, Beschaffenheit des Versammlungsgeländes etc., erfolgen. § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG ist damit unter Berücksichtigung der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative nicht von vornherein unverhältnismäßig, sondern läßt eine verhältnismäßige Anwendung im Einzelfall zu.

c) § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG verstößt auch nicht gegen das Zitiergebot des Art. 37 Abs. 1 S. 2 SächsVerf. Zwar wird die Versammlungsfreiheit in § 79 SächsPolG als eingeschränktes Grundrecht nicht genannt. Jedoch ist Art. 37 Abs. 1 S. 2 SächsVerf hier nicht anwendbar, da er im Zusammenhang mit Satz 1 steht, der dem klaren Wortlaut nach verfassungsrechtliche Vorgaben an grundrechtseinschränkende Gesetze nur insofern enthält, als Grundrechte „durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes“ eingeschränkt werden können. Für die Anwendbarkeit des Zitiergebots kommt es daher nicht bereits auf die Existenz eines Gesetzesvorbehalts, sondern darauf an, ob die konkrete Regelung auf dem Gesetzesvorbehalt beruht. Das ist hier nicht der Fall.

E.

§ 21 Abs. 2 SächsPolG ist mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

I.

Die Vorschrift ist formell verfassungsgemäß, sie ist kompetenzgemäß ergangen. Als Regelung der Gefahrenabwehr fällt das zur Verhinderung von Straftaten bestimmte Aufenthaltsverbot in die polizeirechtliche Gesetzgebungskompetenz des Freistaates (Art. 70 GG).

1. § 21 Abs. 2 SächsPolG gehört, selbst wenn er den Schutzbereich des Art. 11 GG berührt (unten II 2 a bb), nicht unter die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die „Freizügigkeit“ (Art. 73 Nr. 3 GG).

Anders als bei dem vergleichbaren Freizügigkeitsgrundrecht des Art. 111 Weimarer Verf, das unter dem Vorbehalt des *Reichsgesetzes* stand (dazu Anschütz, Verfassung des Dt. Reichs, 14. Aufl., Art. 111 Anm. 3), ist der Vorbehalt in Art. 11 GG nicht auf das *Bundesgesetz* beschränkt. Als Schranke der Freizügigkeit kommen deshalb auch Landesgesetze in Betracht. So berührt Art. 11 Abs. 2 GG, soweit strafbaren Handlungen soll vorgebeugt werden können, Fragen des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts. Für dieses ist, von einzelnen sonderpolizeilichen Angelegenheiten abgesehen, dem Bund keine Gesetzgebungskompetenz verliehen. Sie ergibt sich auch nicht aus Art. 73 Nr. 3 GG („Freizügigkeit“). Zwischen dem kompetenz- und dem grundrechtlichen Freizügigkeitsbegriff besteht keine Kongruenz. Sonst wäre wegen des damit verbundenen Ausschlusses der Landesgesetzgebung gemäß Art. 71 GG der Gesetzesvorbehalt des Art. 11 Abs. 2 GG doch auf den Vorbehalt des *Bundesgesetzes* beschränkt (ebenso OVG Bremen, NVwZ 1999, 314 [316]).

Im übrigen umfaßte die aus dem alten Recht übernommene ausschließliche Kompetenzmaterie der „Freizügigkeit“ (Art. 6 Nr. 3 Weimarer Verf) bereits damals nicht die Regelung der „öffentlichen Ordnung und Sicherheit“. Dafür hatte Art. 9 Nr. 2 Weimarer Verf dem Reich eine umfassende Bedarfsgesetzgebungskompetenz eingeräumt. Schon unter der alten Reichsverfassung hatte die Regelung der Freizügigkeit Bestimmungen zur Gewährleistung der polizeilichen Sicherheit nicht eingeschlossen. Vielmehr waren sie den Ländern überlassen. Allgemeine

Regelungen von Sicherheit und Ordnung fallen auch deshalb nach Art. 73 Nr. 3 GG nicht unter die Kompetenzmaterie der „Freizügigkeit“ (ebenso BayVerfGH, NVwZ 1991, 664 [666]; Randelzhofer, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Zweitbearbeitung Art. 11 [Oktober 1981], Rn 142; v.Münch/*Kunig*, aaO., Art. 11 Rn 21; Drews/Wacke/Vogel/Martens, aaO., S. 277 f.). Das Bundesverfassungsgericht geht ebenfalls von der Zulässigkeit landesrechtlicher Beschränkungen der Freizügigkeit aus, indem es die Verfassungsmäßigkeit eines nachkonstitutionellen Landesgesetzes in erweiternder Anwendung des Art. 117 Abs. 2 GG bejaht, ohne die Verbandskompetenz in Frage zu stellen (vgl. BVerfGE 8, 95 ff.).

Schließlich steht die Konkurrenz der Art. 74 Abs. 1 Nrn 4, 6 und 7 und Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 GG mit Art. 73 Nr. 3 GG einer Kongruenz von kompetenziellem und grundrechtlichem Freizügigkeitsbegriff entgegen. Danach sind Regelungen, die materiell das Freizügigkeitsgrundrecht berühren, ggf. den spezielleren Kompetenzbestimmungen zuzuordnen, und nicht Art. 73 Nr. 3 GG (vgl. v.Mangoldt/*Klein*, GG, 2. Aufl., Art. 73, VI 3, S. 1474 f.). So schließt die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen (Art. 74 Nr. 6 GG) Freizügigkeitsbeschränkungen für Spätaussiedler ein (dazu v.Münch/*Kunig*, aaO., Art. 11 Rn 20 [„Aus- und Übersiedler“]). Und Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG trägt Regelungen fürsorgerischer Heimunterbringung, die unter dem Jugendschutzvorbehalt des Art. 11 Abs. 2 GG Beschränkungen der Freizügigkeit bestimmen (vgl. v.Münch/*Kunig*, aaO., Art. 11 Rn 26).

2. Soweit die Antragsteller gegen die Gesetzgebungskompetenz des Freistaates auf Art. 31 GG und einen Vorrang strafprozessualer „Sicherungshaft“ bei Wiederholungsgefahr nach § 112a StPO abheben, verkennen sie das Verhältnis zwischen Aufenthaltsverbot und Untersuchungshaft. Zum einen geht es um vollständig verschiedene Rechtsfolgen: das Aufenthaltsverbot beinhaltet keine Haft, allenfalls mag Durchsetzungsgewahrsam folgen (§ 22 Abs. 1 Nr. 4 SächsPolG). Zum anderen stehen die Rechtsfolgen in unterschiedlichen Zusammenhängen: beim Aufenthaltsverbot der Prävention, bei der Untersuchungshaft der Strafverfolgung wegen vergangener Delikte.

II.

§ 21 Abs. 2 SächsPolG ist auch sachlich mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

1. a) Die Vorschrift verleiht der Polizei (§ 60 Abs. 1 und 3 SächsPolG) die Befugnis zu Aufenthaltsverboten von höchstens dreimonatiger Dauer, mit denen vor allem „gewalttätigen Veranstaltungen“ und, mit dem Ziel ihrer Auflösung, der offenen Drogenszene soll begegnet werden können (RegBegr., DS 2/7794, S. 18). Insoweit soll sich ein Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel (vgl. OVG Bremen, NVwZ 1999, 314 [315]; Belz/Mußmann [PolG für Bad.-Württ.], aaO, § 3 Rn 10b) erübrigen. Die mögliche Höchstfrist soll der erheblichen kriminellen Energie bei den Anbietern in der offenen Drogenszene Rechnung tragen, aber dem Betroffenen auch die Chance geben, sich künftig rechtstreu zu zeigen, was eine ggf. wiederholte Anordnung des Aufenthaltsverbotes nicht ausschließen soll. Das in das pflichtgemäße Ermessen der Polizei gestellte, zeitlich und örtlich auf das Erforderliche zu begrenzende Verbot kann den Aufenthalt in einem Gemeindegebiet oder -gebietsteil untersagen und bloße Durchquerungen einschließen. Nicht umfassen darf es den Zugang zur Wohnung des Betroffenen und neben seinem Versammlungsrecht räumlich auch nicht die Wahrnehmung seiner berechtigten Interessen berühren.

b) Die Befugnis zum Verbot ist daran geknüpft, daß Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß der Betroffene in dem bezeichneten Gebiet eine Straftat begehen oder zu ihrer Begehung beitragen wird. Für die Voraussetzungen der hiernach zur Normanwendung erforderlichen Prognose bedient sich der Gesetzgeber auch sonst im Polizeirecht üblicher, durch die Rechtsprechung entwickelter Tatbestandsmerkmale (vgl. §§ 18 Abs. 1 Nr. 1, 19 Abs. 1 Nr. 3, 23 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 5, 24 Nr. 2, Nr. 3, Nr. 5, 25 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2, Abs. 3 SächsPolG). Bloße Vermutungen genügen nicht (vgl. VG Leipzig, NVwZ 2001, 1316 [1318]), ebensowenig die Absicht des Betroffenen, Ordnungswidrigkeiten zu begehen oder Straftaten in einem anderen Gebiet als dem, auf welches sich das Aufenthaltsverbot beziehen soll.

2. Maßstab für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 21 Abs. 2 SächsPolG ist Art. 15, nicht Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf.; und auch nicht das Freizügigkeitsgrundrecht nach Art. 11 Abs. 1 GG. Weder enthält die Sächsische Verfassung als maßgeblicher Prüfungsmaßstab (vgl. oben C I 1) selbst eine entsprechende Regelung, noch ist dieses Grundrecht in die Sächsische Verfassung inkorporiert.

a) Art. 15 SächsVerf schützt die freie Entfaltung der Persönlichkeit. Darunter fällt

jede Form menschlichen Verhaltens ohne Rücksicht darauf, welches Gewicht der Betätigung für die Persönlichkeitsentfaltung zukommt (SächsVerfGH, JbSächsOVG 5, 57 - Reiten im Walde; vgl. auch BVerfGE 6, 32 ff., st. Rspr.). Sie umfaßt die Selbstbestimmung durch freie Aufenthaltswahl. Diese ist ihrerseits Voraussetzung für das Maß tatsächlicher Ausübbarkeit der Freiheitsgrundrechte des Betroffenen – von der Religionsausübung, der Teilnahme am öffentlichen und privaten Meinungs Austausch, der Pflege familiärer und sonstiger Beziehungen bis hin zur Berufsfreiheit und der Freiheit der Wohnung.

aa) Das Grundrecht in seiner Auffangfunktion wird vorliegend nicht durch ein spezielles Freiheitsgrundrecht verdrängt. Nicht berührt ist die Freiheit der Person gemäß Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf. Geschützt wird hier, wie in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG, ausschließlich die körperliche Bewegungsfreiheit (vgl. BVerfGE 94, 166 [198]; v.Münch/Kunig, aaO., Art. 2 Rn 73), nicht die allgemeine Freiheit von staatlichem Zwang (vgl. Maunz/Dürig, GG, Art. 2 II Rn 49). Sonst entfielen jede Abgrenzung zur freien Entfaltung der Persönlichkeit. Wie sich aus dem systematischen Zusammenhang mit Art. 17 SächsVerf ergibt (vgl. BVerfGE 10, 302 [322 f.]; 58, 208 [220]), schützt Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf vor *Freiheitsentziehung* und Freiheitsbeschränkung. Um erstere geht es beim Aufenthaltsverbot nicht, da es nicht eine an sich gegebene körperliche Bewegungsfreiheit durch staatliche Maßnahme *nach jeder Richtung hin* aufhebt (vgl. BVerfGE 94, 166 [198]). Die körperliche Bewegungsfreiheit wird nur nach einer bestimmten, umgrenzten Richtung hin verkürzt. Eine *Freiheitsbeschränkung* liegt darin aber ebenfalls nicht. Das Grundrecht umfaßt nicht das Recht, jederzeit jeden beliebigen Ort aufzusuchen. Sonst bedeutete die Errichtung von Sperrgebieten, die Absperrung einer Straße wegen Unfalls oder befürchteter Ausschreitungen oder das Verbot der Einreise über die Staatsgrenze Freiheitsbeschränkung. Sie ist aber dadurch gekennzeichnet, daß jemand durch die öffentliche Gewalt gegen seinen Willen gehindert wird, einen Ort oder Raum aufzusuchen oder sich dort aufzuhalten, der ihm an sich tatsächlich und rechtlich zugänglich ist (vgl. BVerfGE 94, 166 [198]; VGH München, NVwZ 2000, 454 [455 f.]). Daran fehlt es, wenn nach der verfassungsmäßigen Rechtsordnung die Zugänglichkeit für den Betroffenen nicht besteht. Das aber ist die Folge des Aufenthaltsverbots.

Im übrigen schützt Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf nur gegen Verhaftung, Festnahme und ähnliche Eingriffe, d.h. vor unmittelbarem Zwang (vgl. BVerfGE 22, 21 [26]; BVerfGE 6, 354 [355]; Grabitz, HStR VI, § 130 Rn 5). Darum handelt es sich bei dem Aufenthaltsverbot nicht. Auch hat es solchen nicht notwendig zur

Folge, da es schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit in erster Linie durch Zwangsgeld (vgl. VGH München, NVwZ 2000, 454; OVG Münster, NVwZ 2001, 459 f. und 231 f.; VG Leipzig, NVwZ 2001, 1317 f.) und nicht durch Gewahrsam gemäß § 22 Abs. 1 Nr. 4 SächsPolG durchgesetzt werden wird, dessen Anordnung selbst allerdings an Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf zu messen wäre.

bb) Art. 15 SächsVerf wird als maßgeblicher Prüfungsmaßstab in der Anwendung seiner Schranken auch nicht durch Art. 11 GG überlagert. Zwar darf der durch die Sächsische Verfassung gewährleistete Grundrechtsschutz nicht hinter dem des Grundgesetzes zurückbleiben (Art. 1 SächsVerf, Art. 142 GG). Deshalb wäre es für Art. 15 SächsVerf relevant, wenn § 21 Abs. 2 SächsPolG den Schutzbereich des Art. 11 GG berührte. Auch nach ihm bestimmte sich nämlich, ob die angegriffene Vorschrift Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne des Art. 15 SächsVerf ist. Doch fällt sie entgegen den Vorstellungen des Gesetzgebers (§ 79 Nr. 5 SächsPolG, dazu die RegBegr., DS 2/7794, S. 34 zu Nr. 18) nicht in den Gewährleistungsbereich des Art. 11 GG (vgl. VGH Mannheim, DÖV 1997, 255 [256]).

Freizügigkeit bedeutet das Recht, ungehindert durch die deutsche Staatsgewalt an jedem Ort innerhalb des Bundesgebietes Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen (vgl. BVerfGE 2, 266 [273]; 43, 203 [211]; 80, 137 [150]). Die schon im Parlamentarischen Rat für den Schutzbereich verwendete Formel ist mit dem an § 7 BGB angelehnten Wohnsitzbegriff wie mit dem „Aufenthalt nehmen“ durch ein Element der Dauer gekennzeichnet. Trotz des Fehlens qualifizierender Merkmale wie „dauernder“ oder „gewöhnlicher“ bedeutet Aufenthalt *nehmen* mehr als ein einfaches Sich-Aufhalten, mehr als ein flüchtiges, nur minutenlanges Verweilen an einem Ort (vgl. Umbach/Clemens/Hofmann, GG, Art. 11 Rn 22). Aufenthalt *nimmt*, wer auf eine gewisse Dauer verweilen will und sich deshalb der dafür notwendigen tatsächlichen Voraussetzungen wie Wohnung versichert oder sich doch zumindest darum bemüht (vgl. BVerwGE 3, 308 [312]). Daran darf ihn die grundrechtsverpflichtete Staatsgewalt nicht hindern. Keinen Aufenthalt im Sinne des Freizügigkeitsbegriffs nimmt deshalb ungeachtet aller Abgrenzungsschwierigkeiten im einzelnen, wer zum Zwecke des Kaufens oder Verkaufens oder der Beobachtung oder der Mitwirkung an Ereignissen oder Versammlungen z.B. Straßen, öffentliche Einrichtungen oder Verkehrsmittel betritt und dort vorübergehend verweilt. Das ergibt sich auch aus dem qualifizierten Gesetzesvorbehalt des Art. 11 Abs. 2 GG, dessen Tatbestandsmerkmale sämtlich – allenfalls mit Ausnahme der Vorbeugung gegen strafbare Handlungen – davon

ausgehen, daß es ggf. auf die Beschränkung eines nicht nur flüchtigen Aufenthaltes ankäme. Schützte Art. 11 GG dagegen auch den bloß flüchtigen, würde das Grundrecht gegenüber z.B. Art. 12, 8 und 2 Abs. 1 GG völlig konturenlos und unabgrenzbar.

Gegen solche flüchtigen Aufenthalte aber ist die angegriffene Vorschrift gerichtet. Art. 11 GG ist deshalb nicht berührt. Nach den Gesetzesmaterialien soll mit ihrer Hilfe gewalttätigen Veranstaltungen und der offenen Drogenszene begegnet werden. Bei ersteren geht es um zeitlich begrenzte Ereignisse, bei letzterer um Treffpunkte, die sich als wiederkehrender, relativ kurzfristiger Aufenthaltsort zum Zweck des Drogenkaufs, -verkaufs und -konsums herausgebildet haben. Nicht aber geht es um die Wohnung des Betroffenen und damit die Voraussetzung des Verweilens von gewisser Dauer, also des Aufenthalts im Sinne des Freizügigkeitsbegriffs. Der Zugang zu ihr darf nach § 21 Abs. 2 SächsPolG gerade nicht beschränkt werden.

b) Die freie Entfaltung der Persönlichkeit findet nach Art. 15 SächsVerf ihre Schranken in der verfassungsmäßigen Ordnung. Sie umfaßt die Gesamtheit der formell und materiell der Verfassung entsprechenden Normen, die besonders dem Bestimmtheits- und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen müssen (vgl. BVerfGE 6, 32 ff.; 80, 137 [153], st. Rspr.).

3. § 21 Abs. 2 SächsPolG berührt das Selbstbestimmungsrecht des Art. 15 SächsVerf erheblich, doch gehört er zur verfassungsmäßigen Ordnung. Er ist formell verfassungsgemäß (oben I.) und entspricht materiell den Anforderungen der Sächsischen Verfassung.

a) § 21 Abs. 2 SächsPolG genügt dem Bestimmtheitsgebot (s. oben C II 3 a).

Er regelt hinreichend bestimmt die Voraussetzungen des Aufenthaltsverbots. Die Verhaltensweisen, zu deren Verhinderung es vorgesehen ist, sind mit dem Rechtsbegriff „Straftaten“ klar abgegrenzt. Gleiches gilt für die Handlungsform der Begehung, welche die strafbare Teilnahme einschließt; auch sie ist Straftat. Hinreichend bestimmt ist ferner die Handlungsform des Beitragens zu einer Straftat; erfaßt sind alle Verhaltensweisen, durch die jemand voraussehbar die Begehung einer Straftat (mit-)verursacht, zu deren Verhütung das Aufenthaltsverbot ergeht. Das gibt der angegriffenen Norm einen weiten Anwendungsbereich, da gerade in einer „Szene“ schon die Anwesenheit

bestimmter Personen nachhaltig Strukturen festigen und für die Begehung von Straftaten (mit-)ursächlich sein kann (vgl. OVG Münster, NVwZ 2001, 459 f.), macht sie aber nicht unbestimmt. Wie weit ihre Anwendung im Einzelfall reichen darf, ist eine Frage der Verhältnismäßigkeit.

Hinreichend bestimmt ist auch der *zeitliche Bezug* der Regelung, das Aufenthaltsverbot steht unter der Voraussetzung der Höchstgrenze von drei Monaten und ist auf das zur Verhütung der Straftat(en) Erforderliche begrenzt. Hinreichend bestimmt ist ebenso der *Ortsbezug*. Das Verbot darf nur Gemeindegebiet oder -gebietsteile umfassen, auf denen gerade der Betroffene Straftat(en) begehen oder dazu beitragen wird. Bestimmt sind ebenso die räumlichen Ausnahmen. Das gilt für den Wohnungsbegriff, der in Korrelation zu dem „Aufenthalt und Wohnung nehmen“ der Freizügigkeit (s. oben II 2 a bb) auszulegen ist, wie für den Vorbehalt der Vorschriften des Versammlungsrechts. Und es gilt für die räumlichen Bereiche der Wahrnehmung berechtigter Interessen. Der unbestimmte Rechtsbegriff hat durch Gesetzgeber und Rechtsprechung Konturen erhalten, die mit den herkömmlichen juristischen Methoden durch die zuständigen Fachgerichte weiterentwickelt werden können. Es geht um den Ausgleich widerstreitender Interessen, das öffentliche Interesse an der Verhinderung von Straftaten bzw. an der Auflösung kriminogener Szenen einerseits und schützenswerte, weitgehend grundrechtsrelevante Interessen des Betroffenen andererseits, welche die öffentlichen Sicherheitsinteressen im Einzelfall überwiegen können. Damit ist der Rechtsanwender auf eine Abwägung verwiesen, wie sie das geltende Recht vielfach fordert.

Hinreichend bestimmt sind schließlich die Voraussetzungen der für das Verbot maßgeblichen Gefahrenprognose. Entgegen der Auffassung der Antragsteller, es sei an den subjektiven Schluß aus Indizien geknüpft, deren Beurteilung im Ermessen des Eingreifenden liege, ist nicht nur die Grundlage der Prognose objektiviert durch das Erfordernis von Tatsachen, welche die Annahme rechtfertigen, daß der Betroffene im Bezugsgebiet und zur Bezugszeit eine Straftat begehen oder zu ihrer Begehung beitragen wird. Auch die für eine Prognoseentscheidung erforderliche Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts ist den dafür im Polizeirecht herausgebildeten Kriterien unterworfen und unterliegt voller verwaltungsgerichtlicher Nachprüfung. Insofern besteht kein wesentlicher Unterschied zu dem im Rahmen der polizeilichen Generalklausel als hinreichend bestimmt angesehenen Gefahren- und Störerbegriff, an deren Stelle die angegriffene Vorschrift nach dem Willen des Gesetzgebers treten soll. Im übrigen

hat er für die erforderliche Gefahrenprognose Tatbestandselemente gewählt, die im Polizeirecht vielfach Verwendung finden (vgl. §§ 18 Abs. 1 Nr. 1, 19 Abs. 1 Nr. 3, 23 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 5, 24 Nr. 2, Nr. 3, Nr. 5, 25 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2, Abs. 3 SächsPolG) und durch die Fachgerichte geklärt sind oder mit herkömmlichen Auslegungsmethoden weiter geklärt werden können. Das genügt dem Bestimmtheitserfordernis (SächsVerfGH, JbSächsOVG 4, 50 [62]).

Hinsichtlich der Rechtsfolge des Aufenthaltsverbots genügt § 21 Abs. 2 SächsPolG ebenfalls dem Bestimmtheitserfordernis. Nach dem Wortlaut kann es sich auf jede Anwesenheit im Bezugsgebiet erstrecken, also einfache Durchquerungen einbeziehen, muß ggf. aber in der Vorschrift näher bezeichnete, am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierte Beschränkungen des Verbots enthalten (s. oben II 1 a).

b) § 21 Abs. 2 SächsVerf genügt auch den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (s. oben C II 3 c).

Die Verhinderung von Straftaten, besonders im Blick auf „gewalttätige Veranstaltungen“ und die offene Drogenszene, auf welche die angegriffene Vorschrift vor allem zielt, stellt einen legitimen, in wesentlichen Teilbereichen von der Verfassung gebotenen Zweck dar.

aa) Im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative durfte der Gesetzgeber die abstrakte Eignung des Aufenthaltsverbots zur Förderung der von ihm verfolgten Gemeinwohlziele bejahen. Zwar mag seine Verhängung gerade bei der Drogenkriminalität zu einer örtlichen Verlagerung der kriminogenen Szene führen können, so daß der Rauschgifthandel letztlich nicht dauerhaft verhütet wäre (vgl. Lesting, KJ 1997, 214 [216 f.]). Aber selbst die einfache Verlagerung des Gefahrenherdes verhindert die Entstehung dauerhaft rechtsfreier Räume. Zudem durfte der Gesetzgeber davon ausgehen, daß auch eine Verdrängungswirkung das Ziel der Bekämpfung der Drogenkriminalität zu fördern vermag, weil wenigstens Verzögerung und zeitweise Unterbindung erwartet werden können, bis die „Szene“ neue geeignete Standorte gefunden und sich etabliert hat (vgl. Latzel/Lustina, Die Polizei 1995, 131 [136]), um dann auf gleiche Weise bekämpft werden zu können (s. auch OVG Bremen, NVwZ 1999, 314 [317]). Aufenthaltsverboten fehlt auch nicht deshalb die Eignung zur Verhütung von Straftaten, weil zu ihrer Erzwingung möglicher Gewahrsam (§ 22 Abs. 1 Nr. 4 SächsPolG) auf höchstens drei Tage begrenzt wäre (§ 22 Abs. 7 SächsPolG). Das schließt nicht aus, daß daraus

hinreichende Abschreckungswirkung folgt. Zudem stehen zur Durchsetzung des Verbots unmittelbarer Zwang und das offenbar hinreichend wirksame Zwangsgeld zur Verfügung.

bb) Die Regelung ist auch erforderlich. Ein milderer Mittel, mit dem das angestrebte Ziel in gleicher Weise erreicht werden könnte, ist nicht ersichtlich. Der Platzverweis (§ 21 Abs. 1 SächsPolG) hat wegen seiner zeitlichen und räumlichen Begrenzung insbesondere gegenüber einer verfestigten offenen Drogenszene keine vergleichbare Wirksamkeit (ebenso OVG Bremen, NVwZ 1999, 314 [317]). Im übrigen ist das Aufenthaltsverbot hinsichtlich seiner zeitlichen und räumlichen Grenzen ausdrücklich unter den Vorbehalt der Erforderlichkeit gestellt. Gegen die dreimonatige Höchstdauer bestehen ebenfalls keine Bedenken; der Gesetzgeber durfte angesichts der erheblichen kriminellen Energie von Anbietern in der offenen Drogenszene davon ausgehen, daß eine geringere Höchstgrenze die Wirksamkeit der Maßnahme in Frage stellen würde. Ebenso durfte er davon ausgehen, daß in besonderen Fällen, etwa bei „gewalttätigen Veranstaltungen“, nur eine Ausdehnung des Verbots auf das gesamte Gemeindegebiet wirksame Straftatenverhütung erwarten lassen kann.

cc) § 21 Abs. 2 SächsPolG wahrt schließlich das Übermaßverbot. Als Ergebnis verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Güterabwägung hält er sich für den Betroffenen in den Grenzen der Zumutbarkeit.

(1) Zwar kann die Eingriffsintensität des zeitlich wie räumlich ggf. ausgreifenderen Aufenthaltsverbotes angesichts ihrer Auswirkungen auf das Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen (s. oben 2 a) erheblich sein. Zudem geht sie weit über den begrenzteren Platzverweis hinaus, auch wenn dem Gebot der Zumutbarkeit mit § 21 Abs. 2 Satz 2 und 3 SächsPolG dadurch Rechnung getragen ist, daß der Zugang zur Wohnung, das Versammlungsrecht sowie die Wahrnehmung berechtigter Interessen nicht berührt werden dürfen. Sie betreffen vor allem die tatsächliche Ausübbarkeit grundrechtlicher Freiheiten, die in Wechselwirkung zur Straftatenverhütung stehen und in Einzelfällen ein Aufenthaltsverbot auch gänzlich ausschließen können.

Die Vorschrift betrifft aber einen begrenzten Personenkreis. Mit der Anknüpfung an die Prognose von Straftaten ist ein Aufenthaltsverbot wegen künftiger Ordnungswidrigkeiten oder wegen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeschlossen. Bedenken der Antragsteller, das Aufenthaltsverbot

könnte dazu dienen, „unerwünschte“ Personen oder Bevölkerungsgruppen aus dem öffentlichen Raum zu verbannen (vgl. auch Hetzer, JR 2000, 1 [5]; Alberts, NVwZ 1997, 45 [46]), sind damit gegenstandslos.

Allerdings sind Art und Schwere der zu verhütenden Straftaten nicht weiter eingegrenzt. Doch enthält schon die Ermächtigung selbst eine ausdrückliche Bindung an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Deshalb kommen nur Straftaten in Betracht, die wegen ihres Gewichts (s. nachfolgend [2]) das eingriffsintensive Aufenthaltsverbot rechtfertigen können. Daß es trotz der daraus folgenden tatbestandlichen Begrenzung der Vorschrift auf der Anwendungsebene zu Fehlern kommen kann, berührt die Verfassungsmäßigkeit der Regelung nicht; ihnen ist im Einzelfall durch den verfügbaren Rechtsschutz zu begegnen.

(2) Dem stehen das Gewicht der zu verhütenden Straftaten und ihrer Auswirkungen auf die rechtstreue Bevölkerung, der verfassungsrechtlich gebotene Schutz von Leib, Leben und Gesundheit sowie die Gefahr der Ausbreitung der Straftaten gegenüber. Sie müssen die Grundrechtspositionen des vom Aufenthaltsverbot Betroffenen überwiegen. Jedenfalls bei „gewalttätigen Veranstaltungen“ und der offenen Drogenszene, auf welche die angegriffene Vorschrift vor allem zielt, dürfte der Gesetzgeber dies grundsätzlich bejahen. Die Entscheidung des Gesetzgebers für die Ermächtigung zu einer in das pflichtgemäße Ermessen der Polizei gestellten Verhängung örtlich und zeitlich auf das Erforderliche begrenzter Aufenthaltsverbote ist danach nicht zu beanstanden.

(3) Kein Verstoß gegen das Übermaßverbot liegt auch darin, daß ein Aufenthaltsverbot gegen Personen ergehen kann, die nach der maßgeblichen Prognose zur Begehung einschlägiger Straftaten beitragen werden, ohne selbst solche zu begehen (oben 3 a). Es kann nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, daß in solchen Fällen je nach der Größe der abzuwehrenden Gefahr und der Bedeutung des zu schützenden Rechtsgutes das Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen zurücktreten muß. Zu berücksichtigen sind insbesondere die Eigenheiten gefestigter kriminogener Szenen wie der sog. offenen Drogenszene. Angesichts ihrer Gefährlichkeit für Gesundheit und Leben vieler und ihrer Sogwirkung auf bislang Außenstehende und deren daraus resultierender Gefährdung erscheint es nicht als unangemessen, daß Aufenthaltsverbote auch gegenüber Personen ergehen können, die nachhaltig auf sonstige Weise erheblich zum Bestand der Szene beitragen und ihre Attraktivität für andere stärken (vgl. OVG Münster, NVwZ 2001, 459 f.).

F.

§ 39 Abs. 9 Satz 2 Alt. 2 SächsPolG verstößt gegen Art. 33 und 38 SächsVerf und ist nichtig.

I.

Die angegriffene Regelung verletzt die Rechtsweggarantie (Art. 38 SächsVerf).

1. Nach § 39 Abs. 9 Satz 2 Alt. 2 SächsPolG unterbleibt nach Abschluß der Maßnahme eine Unterrichtung des Betroffenen, soweit sie nicht ohne Gefährdung der weiteren Verwendung des Verdeckten Ermittlers geschehen kann. Die Vorschrift enthält eine von mehreren gesetzlich bestimmten Ausnahmen von dem Grundsatz, daß die von einem Einsatz besonderer Mittel zur Erhebung von Daten (§ 39 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 i.V.m. § 36 Abs. 2 SächsPolG) Betroffenen, nicht notwendig Störer, nach Abschluß der Maßnahme hierüber unverzüglich zu unterrichten sind (§ 39 Abs. 8 Satz 1 Halbs. 1 SächsPolG). Die Benachrichtigung hat grundsätzlich zu erfolgen, sobald sie ohne Gefahr für Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder ohne Gefährdung des Zwecks der Datenerhebung möglich ist (§ 39 Abs. 8 Satz 1 Halbs. 2 SächsPolG). Sie unterbleibt ausnahmsweise ferner, wenn ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren gegen den Betroffenen eingeleitet und Akteneinsicht gewährt worden ist (§ 39 Abs. 9 Satz 1 SächsPolG) oder – speziell im Fall des § 36 Abs. 2 Nr. 3 SächsPolG – soweit die Unterrichtung nicht ohne Gefährdung von Leib oder Leben des Verdeckten Ermittlers geschehen kann (§ 39 Abs. 9 Satz 2 Alt. 1 SächsPolG).

2. a) Art. 38 Satz 1 SächsVerf garantiert dem Einzelnen den Rechtsweg bei Eingriffen der öffentlichen Gewalt in seine Rechte. Der Justizgewährungsanspruch umfaßt nicht allein den formalen Zugang zu den Gerichten, sondern auch das Recht auf effektiven Rechtsschutz. Dem Betroffenen darf der Rechtsschutz nicht in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschwert werden; zugleich müssen auch die tatsächlichen Vorbedingungen der Erlangung effektiven Rechtsschutzes erfüllt sein (SächsVerfGH, JbSächsOVG 4, 50 [105]). Im Falle heimlicher staatlicher Überwachung setzt dies die nachträgliche Kenntnis des Betroffenen von der gegen ihn gerichteten Maßnahme voraus. Nur so wird ihm ermöglicht, ggf. eine gerichtliche Überprüfung herbeizuführen, läßt sich also ein Rechtsschutzinitiativeneffekt auslösen (SächsVerfGH aaO., S. 102; vgl. auch

Deutsch, Die heimliche Erhebung von Informationen und deren Aufbewahrung durch die Polizei, 1992, S. 25). Ob das Heimlichbleiben verdeckter Informationserhebung gerade darauf abzielt, die Rechtsschutzmöglichkeiten des Betroffenen einzuschränken, oder ob diese Wirkung als bloße Nebenfolge der anderen Zwecken dienenden Geheimhaltung eintritt, ist unerheblich. Schon das gesetzlich ermöglichte Vorenthalten der für den Gerichtszugang notwendigen Kenntnisse stellt einen Eingriff in die Gewährleistung des Art. 38 SächsVerf dar (SächsVerfGH aaO., S. 105 f.; Guttenberg, NJW 1993, 567 [575]). Andernfalls drohten die materiellen Grundrechte, deren Schutz die Garantie des Art. 38 SächsVerf dient, namentlich das durch verdeckte und heimlich bleibende Datenerhebung betroffene Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, leerzulaufen (vgl. Deutsch aaO., S. 18 f.).

b) Nicht jeder verdeckt bleibende Informationseingriff verstößt allerdings gegen Art. 38 SächsVerf. Zwar ist die Rechtsschutzgarantie, von dem Sonderfall der Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses abgesehen, ihrem Wortlaut nach – ebenso wie ihre Entsprechung in Art. 19 Abs. 4 GG – vorbehaltlos gewährleistet. Verfassungsimmanente Schranken können aber zu Einschränkungen der Gewährleistung umfassenden Rechtsschutzes führen, nämlich dann, wenn mit ihr wichtige Gemeinschaftsgüter kollidieren und diese bei Abwägung der widerstreitenden Belange größeres Gewicht haben (SächsVerfGH aaO., S. 106; vgl. auch BVerfGE 101, 106 [124 f.]; ferner Huber in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl. 1999, Band 1 Art. 19 Abs. 4 Rn 383 ff.). Das kommt überall dort in Betracht, wo die Geheimhaltung gegenüber dem Betroffenen zur staatlichen Aufgabenerfüllung erforderlich ist und anderen mit Verfassungsrang ausgestatteten Zielen dient (SächsVerfGH aaO.; vgl. ferner BVerfGE 57, 250 [284]; 100, 313 [397 f.]). Dies kann der Fall sein, wenn der Staat Aufgaben der Gefahrenabwehr und vorbeugender Bekämpfung von Kriminalität wahrnimmt, die ihm als Garanten einer Friedens- und Ordnungsmacht (vgl. oben C II 3 b bb [2]) zugewiesen sind. Ob in diesem Bereich das staatliche Geheimhaltungs- oder das Unterrichtsinteresse des Einzelnen überwiegt, läßt sich nicht generell, sondern nur für den betreffenden Eingriffstatbestand nach Güterabwägung entscheiden (vgl. SächsVerfGH aaO., S. 103).

3. Nach diesen Maßstäben schränkt § 39 Abs. 9 Satz 2 Alt. 2 SächsPolG die Rechtsweggarantie unverhältnismäßig ein.

Allerdings ist nicht zu übersehen, daß der Polizei im Hinblick auf das besondere

Mittel des Verdeckten Ermittlers nur eine begrenzte Zahl an geeigneten Kräften zur Verfügung steht. Das liegt an der besonderen Ausbildung, die ein verdeckt operierender Mitarbeiter benötigt, und deren hohen Kosten, aber vor allem daran, daß ein Verdeckter Ermittler über ganz besondere charakterliche und persönliche Eigenschaften sowie familiäre Lebensumstände verfügen muß, um unter veränderter Identität erfolgreich und dauerhaft im kriminellen Milieu operieren zu können. Tatsächlich dürfte nur ein geringer Teil der Polizeivollzugsbeamten diese Merkmale aufweisen. Der einzelne verdeckt ermittelnde Beamte ist deshalb nicht leicht zu ersetzen. Es besteht daher ein Interesse des Staates, ihn im Falle einer Gefährdung der weiteren Verwendung nicht gegenüber einzelnen Betroffenen „preisgeben“ zu müssen. Auch ist die wirksame Bekämpfung bestimmter schwerer Formen der Kriminalität, vor allem der organisierten Kriminalität, unzweifelhaft auf das Mittel des Verdeckten Ermittlers angewiesen (vgl. OLG Stuttgart, NJW 1991, 1071 [1072]; für sog. V-Männer bereits BVerfGE 57, 250 [284]; BGHSt 32, 115 [121 f.]; OLG Celle, NJW 1991, 856 [857]). Gerade hierauf zielen die „besonderen Mittel“ (§ 36 Abs. 2 SächsPolG), die – neben der Abwehr gegenwärtiger Gefahren für besonders wichtige Rechtsgüter (§ 39 Abs. 1 Nr. 1 SächsPolG) – zur Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung eingesetzt werden dürfen (§§ 39 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3, 36 Abs. 1 SächsPolG). Die Aufgabe, insbesondere schwere bzw. organisierte Kriminalität zu bekämpfen, hat dabei Verfassungsrang.

Diese Gesichtspunkte und der Zweck, die weitere Verwendung des eingesetzten Verdeckten Ermittlers zu sichern, rechtfertigen aber nicht den schwerwiegenden Eingriff in das Grundrecht aus Art. 38 SächsVerf, der im Unterbleiben jeglicher Unterrichtung des Betroffenen liegt. Bloße Gründe der Verwaltungspraktikabilität erlauben keine weitreichenden Eingriffe in die Rechtsschutzgarantie (vgl. BVerfGE 100, 313 [398]). Zu derartigen Praktikabilitätserwägungen rechnet das Interesse, einen verdeckt operierenden Polizeibeamten (immer) weiter verwenden zu können. Daß das Reservoir geeigneter Polizeikräfte, die die nötigen Fähigkeiten und sonstigen erforderlichen persönlichen Eigenschaften mitbringen, womöglich sehr gering ist, ändert daran im Kern nichts. Dem Betroffenen darf der durch Einsatz eines Verdeckten Ermittlers bewirkte Eingriff in seine grundrechtlich geschützte Sphäre, insbesondere in das informationelle Selbstbestimmungsrecht, nicht dauerhaft allein deshalb vorenthalten werden, weil andernfalls die weitere Verwendung dieses Ermittlers gefährdet wäre; damit würde ihm angesonnen, auf individuellen Rechtsschutz faktisch zu verzichten, „nur“ um weitere verdeckte Ermittlungen desselben Polizeibeamten in anderen Zusammenhängen zu sichern. Von Verfassungs wegen geboten ist es, ihn wenigstens über die Tatsache der

erfolgten Datenerhebung zu unterrichten, ggf. unter Verzicht auf die Bezeichnung der näheren Umstände und möglicherweise auch ohne die Mitteilung, daß es sich gerade um den Einsatz eines Verdeckten Ermittlers gehandelt hat (vgl. BbgVerfG, LKV 1999, 450 [465]).

Diese Bewertung nimmt dem Mittel des Verdeckten Ermittlers nicht die praktische Bedeutung. Abgesehen davon, daß eine „Enttarnung“ nicht selten aus anderen, gleichzeitig vorliegenden Gründen unterbleiben darf, insbesondere wegen einer Gefährdung von Leib oder Leben des Polizeibeamten (§ 39 Abs. 9 Satz 2 Alt. 1 SächsPolG), muß die Unterrichtung generell erst „nach Abschluß der Maßnahme“ erfolgen (§ 39 Abs. 9 Satz 2 i.V.m. Abs. 8 Satz 1 SächsPolG). Dementsprechend braucht etwa, wie verfassungsrechtlich unbedenklich ist, ein gegen eine größere Gruppe Verdächtiger gerichteter Einsatz des Verdeckten Ermittlers nicht schon aufgedeckt zu werden, sobald der Ermittlungszweck im Verhältnis zu einzelnen Betroffenen erreicht ist.

4. Entgegen der Ansicht der Antragsteller verstößt die Beschränkung der Rechtsweggarantie durch § 39 Abs. 9 Satz 2 Alt. 2 SächsPolG nicht gegen das Zitiergebot des Art. 37 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf. Unerheblich ist, daß Art. 38 SächsVerf bzw. Art. 19 Abs. 4 GG in § 79 SächsPolG nicht als eingeschränkte Grundrechte genannt sind. Denn das Zitiergebot gilt für diese Grundrechte nicht. Das ergibt die systematische Auslegung des Art. 37 Abs. 1 SächsVerf. Das Zitiergebot in Satz 2 steht in unmittelbarem Zusammenhang mit Satz 1, der verfassungsrechtliche Vorgaben an grundrechtseinschränkende Gesetze nur insofern enthält, als Grundrechte „durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes“ eingeschränkt werden können. Art. 37 Abs. 1 Sätze 1 und 2 SächsVerf beziehen sich daher nur auf Grundrechte, die unter ausdrücklichem Gesetzesvorbehalt stehen.

II.

§ 39 Abs. 9 Satz 2 Alt. 2 SächsPolG verletzt darüber hinaus das informationelle Selbstbestimmungsrecht (Art. 33 SächsVerf).

1. Die Regelung greift in den Schutzbereich dieses Grundrechtes ein.

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung schützt den Einzelnen in erster Linie vor unrechtmäßiger Erhebung, Verwendung und Weitergabe seiner

personenbezogenen Daten (vgl. oben C II 2 b). Es umfaßt daneben grundsätzlich auch das Recht des Einzelnen, darüber unterrichtet zu werden, daß und in welchem Umfang über ihn heimlich Daten, etwa durch besondere Mittel nach § 36 Abs. 2 SächsPolG, erhoben wurden. Diese über die rein abwehrrechtliche Funktion hinausgehende Erstreckung des materiellen Grundrechtsschutzes ist geboten, weil heimliche staatliche Informationserhebung im allgemeinen nur dann einer wirksamen – zumindest nachträglichen – Kontrolle unterliegt, wenn der Betroffene von den Maßnahmen erfährt. Bleiben sie ihm verborgen, wird ein Rechtsschutzinitiativeneffekt nicht ausgelöst. Das ist nicht allein eine Frage der Rechtsweggarantie. Im ersten Polizeigesetz-Urteil hat der Verfassungsgerichtshof in diesem Zusammenhang die Vorwirkung betont, die Art. 38 SächsVerf für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung entfaltet und die eine nachträgliche Offenlegung des staatlichen Eingriffs im Grundsatz gebietet (JbSächsOVG 4, 50 [102]). Die Eingriffstiefe heimlicher Überwachung und Datenerhebung wird maßgeblich nicht zuletzt durch die Möglichkeit des Einzelnen bestimmt, die Maßnahmen jedenfalls nachträglich einer Kontrolle zu unterwerfen. Fehlt es an dieser Möglichkeit mangels Kenntnis des Betroffenen, so wird der Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht intensiviert und über den Überwachungszeitraum hinaus aufrechterhalten. Daher ist die lediglich eingeschränkte Gewährung bzw. das gänzliche Fehlen eines Unterrichtsanspruchs nicht nur an der Rechtsweggarantie, sondern auch am Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu messen (vgl. BVerfGE 100, 313 [361] zu Art. 10 GG; ähnlich BVerfG [1. Senat 1. Kammer], NVwZ 2001, 1261 [1263]: Unterrichtsanspruch aus informationellem Selbstbestimmungsrecht „in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG“; vgl. ferner BbgVerfG, LKV 1999, 450 [455, 457]; MVVerfG, LKV 2000, 345 [354]; Albers, Die Determination polizeilicher Tätigkeit in den Bereichen der Straftatenverhütung und der Verfolgungsvorsorge, 2001, S. 246 f.; a.A. Huber in: von Mangoldt/Klein/Starck, aaO., Art. 19 Abs. 4 Rn 375: Maßstab ausschließlich Rechtsschutzgarantie).

2. Der Eingriff in Art. 33 SächsVerf ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

a) Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs müssen bei heimlichen Polizeimaßnahmen die grundrechtlich geschützten Interessen, die der Betroffene mangels Kenntnis nicht selbst wahrnehmen kann, grundsätzlich von unabhängigen Dritten vor dem Eingriff zur Geltung gebracht werden. Geboten ist ein prozeduraler Grundrechtsschutz, der durch kompensatorische Verfahrensgestaltung die Interessen des Betroffenen repräsentiert (SächsVerfGH, JbSächsOVG 4, 50 [96 ff.,

99)). Diese Voraussetzungen gelten für alle Formen heimlicher Informationserhebung. Auf die vorliegende Konstellation treffen sie in besonderer Weise zu. Soll nämlich sogar nach Abschluß der Maßnahme eine Unterrichtung des Betroffenen unterbleiben dürfen, kann regelmäßig nicht einmal eine nachträgliche – individuelle und ggf. gerichtliche – Kontrolle erfolgen. Wie der prozedurale Grundrechtsschutz verwirklicht wird, ist primär Sache des Gesetzgebers; er verfügt insoweit über einen breiten Gestaltungsspielraum (SächsVerfGH aaO., S. 99 f.). Ein taugliches Mittel kann ein Richtervorbehalt sein.

Anders als nach der verfassungswidrigen Altregelung (vgl. dazu SächsVerfGH, JbSächsOVG 4, 50 [100 ff.]) ist vor dem Einsatz eines Verdeckten Ermittlers (§ 36 Abs. 2 Nr. 3 SächsPolG) nunmehr zwar die Anordnung durch einen Richter erforderlich, § 39 Abs. 4 Satz 2 SächsPolG. Damit wird dieser besonders eingriffsintensive heimliche Informationseingriff vor Beginn der Maßnahme einer unabhängigen gerichtlichen Kontrolle unterworfen. Zusätzlichen Schutz erfahren die grundrechtlich geschützten Interessen des Betroffenen durch die Pflicht des Gerichts, die Anordnung schriftlich zu begründen und zu befristen (§ 39 Abs. 3 Satz 1 SächsPolG; zur Bedeutung der nach früherem Recht noch fehlenden Begründungspflicht vgl. SächsVerfGH aaO., S. 100 f.). Die ausnahmsweise, nämlich bei Gefahr im Verzug zulässige Anordnung durch einen der in § 39 Abs. 4 Satz 1 SächsPolG genannten leitenden Beamten (§ 39 Abs. 4 Satz 4 SächsPolG) begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn eine solche Anordnung tritt außer Kraft, wenn sie, aus welchen Gründen auch immer, nicht binnen drei Tagen durch das Amtsgericht bestätigt wird; zudem besteht ohne richterliche Bestätigung keine Verwertungsmöglichkeit, sondern im Gegenteil eine Pflicht zur unverzüglichen Löschung (vgl. § 39 Abs. 4 Sätze 5 und 6 SächsPolG).

Das vorbezeichnete Regelungskonzept ist freilich – im Verein mit der jährlichen Berichtspflicht des Innenministers gegenüber dem Landtag über abgeschlossene Maßnahmen unter Einsatz besonderer Mittel (§ 39 Abs. 10 SächsPolG) – auf eine angemessene Repräsentation der grundrechtlich geschützten Interessen des Einzelnen vor, nicht nach dem heimlichen Einsatz des Verdeckten Ermittlers zugeschnitten. Eine ausreichende Kompensation, welche das Geheimbleiben rechtfertigen könnte, liegt darin jedenfalls nicht ohne weiteres. Die speziellen Voraussetzungen des § 39 Abs. 9 Satz 2 Alt. 2 SächsPolG dafür, daß der Eingriff heimlich bleibt und vom Grundsatz der Benachrichtigung nach Abschluß des Einsatzes besonderer Mittel (§ 39 Abs. 8 Satz 1 SächsPolG) abgewichen wird, unterliegen keiner selbständigen gerichtlichen Prüfung.

b) Ob sich ein Verstoß von § 39 Abs. 9 Satz 2 Alt. 2 SächsPolG gegen Art. 33 SächsVerf schon allein auf den Gesichtspunkt unzureichenden prozeduralen Grundrechtsschutzes stützen ließe, bedarf keiner abschließenden Entscheidung. Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sind nach Art. 33 Satz 3 SächsVerf durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes möglich. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Jedenfalls diesem Grundsatz trägt § 39 Abs. 9 Satz 2 Alt. 2 SächsPolG nicht ausreichend Rechnung (vgl. BbgVerfG, LKV 1999, 450 [465] zur brandenburgischen Verschweigebefugnis im Falle der Gefährdung weiterer Einsätze von V-Personen; a.A. wohl BayVerfGH, JZ 1994, 299 [304] für das BayPAG).

Der Ausschluß einer Benachrichtigung des Betroffenen für den Fall, daß ansonsten die weitere Verwendung des Verdeckten Ermittlers gefährdet wäre, ist zur möglichst effizienten Erfüllung im Allgemeininteresse liegender wichtiger Staatsaufgaben – Abwehr gegenwärtiger Gefahren für bedeutende Rechtsgüter sowie Verhinderung schwerer Straftaten – zwar durchaus geeignet und erforderlich. Gemessen am Schutzgut der informationellen Selbstbestimmung, steht der im Unterbleiben der Unterrichtung liegende Eingriff aber außer Verhältnis zu den mit der Geheimhaltung verfolgten Gemeinwohlbelangen. Die Erwägungen im Rahmen der Rechtsschutzgarantie (s.o. F I 3) gelten insoweit entsprechend; auf sie wird verwiesen.

III.

§ 39 Abs. 9 Satz 2 Alt. 2 SächsPolG verstößt nicht zusätzlich gegen Art. 83 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf.

Allerdings fällt der Einsatz eines Verdeckten Ermittlers unter den Begriff der „nachrichtendienstlichen Mittel“ (SächsVerfGH, JbSächsOVG 4, 50 [107 ff.]). Für deren Einsatz schreibt Art. 83 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf besondere Kontrollen vor, nämlich entweder eine richterliche oder eine parlamentarische Nachprüfung. Dabei hat der Gesetzgeber einen politischen Gestaltungsspielraum (SächsVerfGH aaO., S. 110 f.). Da richterliche und parlamentarische Kontrolle grundsätzlich gleichwertig sind, ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß sich der Gesetzgeber mit der Anordnung eines Richtervorbehalts (§ 39 Abs. 4 Satz 2 SächsPolG) für eine präventive richterliche Kontrolle entschieden hat, bei der die Interessen der Betroffenen durch eine unabhängige Instanz berücksichtigt und mit den

Erfordernissen der Geheimhaltung abgewogen werden. Diese Präventivkontrolle trägt nicht nur dem Individualschutz der Betroffenen Rechnung, sondern wahrt auch - wie für Art. 83 Abs. 3 SächsVerf als organisationsrechtlicher Bestimmung in erster Linie relevant - das objektive Erfordernis legalen und transparenten Staatshandelns in grundrechtssensiblen Bereichen (SächsVerfGH aaO., S. 110). Eine weitergehende parlamentarische Kontrolle, die im übrigen nicht schon in der Berichtspflicht des Sächsischen Staatsministers des Inneren an den Sächsischen Landtag (§ 39 Abs. 10 SächsPolG) gesehen werden könnte, ist von Art. 83 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf ebenso wenig gefordert wie eine nachträgliche Offenlegung des Einsatzes des Verdeckten Ermittlers gegenüber dem Betroffenen.

G.

§ 22 Abs. 1 Nr. 2 Buchst b SächsPolG ist mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

I.

Die durch die zweite Polizeigesetznovelle neugefaßte Vorschrift (vgl. Gesetzentwurf DS 2/7794, S. 2) ermächtigt die Polizei, eine Person in Gewahrsam zu nehmen, wenn dies zum Schutz der Person gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist und die Person Selbstmord begehen will. Nach der amtlichen Begründung (DS 2/7794, S. 19) soll die Neuregelung „der anerkannten Reichweite des Selbstbestimmungsrechts der Person Geltung“ verschaffen und - in Gestalt zweier selbständiger Alternativen (Buchst. a und b) statt der früheren Reihung von drei Regelbeispielen – der „bisher bereits als allein verfassungskonform angesehenen“ Auslegung Rechnung tragen. Schutzgewahrsam solle gegen eine zur freien Willensbildung fähige, nicht hilflose Person nur angeordnet werden können, wenn sie Selbstmord begehen wolle, nicht aber in Fällen sei es auch extremer Selbstgefährdung.

Dies bedeutet im Gegenschluß – entgegen der Auffassung der Antragsteller – allerdings nicht, daß Schutzgewahrsam auch gegen Personen soll angeordnet werden können, die ihren in freier Willensbildung gefaßten Entschluß zur Selbsttötung bei klarem Bewußtsein in freier Entscheidung verwirklichen wollen. Aus der Gegenüberstellung der beiden Regelungsvarianten ergibt sich, daß

Buchst. b als Selbstmord diejenigen Fälle einer möglicherweise bevorstehenden Selbsttötung erfassen soll, bei denen anders als bei Buchst. a Ungewißheit darüber besteht, ob sich der Betroffene in einem die freie Willensbildung ausschließenden Zustand befindet. Als polizeirechtliche Regelung der Gefahrenabwehr (§ 1 SächsPolG) muß die Ermächtigung des § 22 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b SächsPolG notwendig an die Sicht und die Erkenntnismöglichkeiten des hinzutretenden Beamten anknüpfen, der regelmäßig ex ante in der Kürze des Augenblicks und der Unübersichtlichkeit der Situation nicht erkennen kann, ob er es mit einem Fall der Selbsttötung eines einsichtsfähigen, in voller Selbstverantwortlichkeit handelnden Menschen zu tun hat oder ob der verfassungsrechtliche Schutz des Lebens ein Einschreiten gebietet. Nicht von der Ermächtigung erfaßt sind damit Fälle insbesondere ärztlich begleiteter Selbsttötung, bei denen durch hinreichende Vorkehrungen sichergestellt ist, daß sie durchweg vom freien Willen des Betroffenen beherrscht wird.

Das gesellschaftlich und rechtspolitisch in hohem Maße umstrittene Problem bewußter, freiwilliger Lebensbeendigung – etwa im Bereich der Sterbehilfe – hat der Gesetzgeber im Rahmen des polizeilichen Gewahrsams nicht geregelt. Angesichts der umstrittenen und für die Allgemeinheit höchst bedeutsamen Fragen und der möglicherweise betroffenen Rechtsgüter – wie des Schutzes der Menschenwürde, der Frage nach Bestehen oder Reichweite eines Rechts zur Selbsttötung und seines Verhältnisses zu staatlichen Schutzpflichten – hätte andernfalls auf der Hand gelegen, fundamentale Entscheidungen über außerordentlich kontroverse Wertungen und rechtsethische Probleme nicht dem handelnden Polizeibeamten zu überlassen, sondern detailliertere rechtliche Regelungen zu treffen und verfahrensrechtliche Absicherungen zumindest zu erwägen.

II.

Angesichts dieses einfachrechtlichen Regelungsgehalts ist § 22 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b SächsPolG mit der Sächsischen Verfassung vereinbar. Verfassungsrechtliche Bedenken haben insoweit selbst die Antragsteller nicht geäußert und sind auch nicht ersichtlich (vgl. nur BVerfGE 58, 208 [224 ff.] und 63, 340 [342], jeweils zur Verfassungsmäßigkeit landesrechtlicher Unterbringungsvorschriften, sowie BayVerfGH, NJW 1989, 1790 [1791] und NJW 1990, 2926 [2927], jeweils zur polizeilichen Ingewahrsamnahme Suizidwilliger).

H.

§ 38 Abs. 2 SächsPolG ist in dem zur Prüfung gestellten Umfang – soweit die Befugnis der Polizei auf die in § 19 Abs. 1 Nr. 2 SächsPolG genannten Orte bezogen ist – mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

I.

Die angegriffene Regelung ist formell verfassungsgemäß. Sie wurde vom Landesgesetzgeber auf Grund seiner Gesetzgebungszuständigkeit für das Recht der Gefahrenabwehr erlassen (Art. 70 GG).

1. Die Vorschrift fällt nicht in die Bundeskompetenz für das gerichtliche Verfahren in Strafsachen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Dem Strafverfahrensrecht wäre sie nur dann zuzuordnen, wenn sie ausschließlich oder zumindest primär der Beweisbeschaffung zur späteren Verwendung in Strafverfahren diene (vgl. BVerfGE 36, 193 [203]; 48, 367 [373]; BVerfG, NJW 2001, 879 [880]). Dies ist nicht der Fall. Vielmehr hat die Befugnisnorm in erster Linie die Funktion, künftige Straftaten zu verhindern, und ist damit auf präventive Zwecke der Gefahrenabwehr ausgerichtet (vgl. BVerfG, NJW 2001, 879 [880]). Das kommt zwar nicht schon unmißverständlich im Wortlaut des § 38 Abs. 2 Satz 1 SächsPolG zum Ausdruck. Danach ist der Polizei an den in § 19 Abs. 1 Nr. 2 SächsPolG genannten „gefährlichen“ Orten die Erhebung personenbezogener Daten durch Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen gestattet, soweit tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß an Orten dieser Art Straftaten begangen werden sollen. Die vornehmlich präventive Zielrichtung der Befugnisnorm folgt aber aus ihrer Anbindung an die entsprechende polizeiliche Aufgabenstellung gemäß § 1 SächsPolG (insbesondere § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SächsPolG: „Straftaten zu verhindern und vorbeugend zu bekämpfen“) und wird durch ihre Entstehungsgeschichte bekräftigt. Der angegriffene, im Zuge der zweiten Polizeigesetznovelle eingefügte Teil des § 38 Abs. 2 SächsPolG war nicht schon Gegenstand des ursprünglichen Regierungsentwurfs (DS 2/7794), sondern wurde erst auf Antrag der CDU-Fraktion, welcher den präventiven Effekt der Videoüberwachung von Kriminalitätsbrennpunkten besonders hervorhob, in die Beschlußempfehlung des Innenausschusses aufgenommen (DS 2/11444).

2. Daß § 38 Abs. 2 Satz 1 SächsPolG auf Grund der zur Gefahrenabwehr durchgeführten Videoüberwachung zugleich ein gerichtliches Verfahren erleichtern mag (vgl. etwa § 38 Abs. 3 SächsPolG, wonach eine Pflicht zu Löschung bzw. Vernichtung von Aufzeichnungen und Unterlagen nur besteht, soweit diese nicht zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten erforderlich sind), stellt als bloß mittelbare Auswirkung die polizeirechtliche Landesgesetzgebungskompetenz nicht in Frage.

II.

Die Regelung des § 38 Abs. 2 i.V.m. § 19 Abs. 1 Nr. 2 SächsPolG verstößt inhaltlich nicht gegen die Sächsische Verfassung.

1. Sie bestimmt, daß die Polizei an „gefährlichen“, nämlich den in § 19 Abs. 1 Nr. 2 SächsPolG genannten Orten personenbezogene Daten durch Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen von Personen erheben darf, soweit tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß an Orten dieser Art Straftaten begangen werden sollen, durch die Personen, Sach- oder Vermögenswerte gefährdet werden. Die Datenerhebungen sind auch dann zulässig, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden (§ 38 Abs. 2 Satz 2 SächsPolG). Der Tatbestand verlangt erkennbar einen inneren Zusammenhang zwischen zukünftigen Straftaten und der besonderen Gefährdungslage an den Orten (Rommelfanger/Rimmele, aaO., § 38 Rn 7; Roggan, NVwZ 2001, 134 [137]). Die bloße Vermutung der künftigen Begehung von Straftaten an dem für Überwachungszwecke ins Auge gefaßten Ort genügt nicht; erforderlich sind vielmehr tatsächliche Anhaltspunkte, die diese Annahme tragen (vgl. Roggan, NVwZ 2001, 134 [137]). Als Rechtsfolge ist der Polizei nach dem Wortlaut der Vorschrift voraussetzungsgleich gestattet, sowohl Bild- und Tonaufnahmen als auch entsprechende Aufzeichnungen anzufertigen.

2. Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab ist das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 33 SächsVerf (vgl. dazu oben C II 2 b und F II 1).

a) Daran ist zunächst die durch § 38 Abs. 2 Satz 1 SächsPolG erlaubte Datenerhebung mittels Anfertigen von Bild- und Tonaufzeichnungen zu messen.

Bei solchen Aufzeichnungen handelt es sich um die Erhebung und Speicherung

personenbezogener Daten, welche die Polizei jederzeit abrufen und auswerten kann, etwa in Form digitaler Bearbeitung von Bildmaterial. Aus der Sicht des Einzelnen bergen die sich gerade durch den Einsatz moderner und sich rasant weiter entwickelnder Technik bietenden Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten (vgl. dazu Bäumler, RDV 2001, 67 [69]) die Gefahr in sich, daß in unübersehbarem Umfang auf seine Person bezogene Daten erhoben, archiviert und ggf. verwendet werden. Daher greift das Anfertigen von Bild- und Tonaufzeichnungen in den Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts ein (allg. Ansicht; vgl. nur Fischer, VBIBW 2002, 89 [92] m.w.N.).

b) Der Schutzbereich des Art. 33 SächsVerf ist aber auch schon dort berührt, wo es „lediglich“ um das Anfertigen von Bild- und Tonaufnahmen geht.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt im Ausgangspunkt, über den durch die Kriterien der Unmittelbarkeit und Finalität geprägten klassischen Eingriffsbegriff hinaus, grundsätzlich vor jeder Form staatlicher Erhebung, schlichter Kenntnisnahme, Speicherung, Verwendung, Weitergabe oder Veröffentlichung individualisierter oder individualisierbarer Informationen. Hierher rechnen polizeiliche Beobachtungen und Feststellungen etwa auf Streifengängen oder -fahrten nach herkömmlichem Verständnis nicht, weil es sich dabei um zwar personenbezogene, aber offene Informationsbeschaffung im öffentlichem Raum von vergleichsweise geringem Gewicht handelt. Der Übergang zur offenen Beobachtung durch Kameras – einschließlich Bildübertragung in den Monitorraum – stellt dagegen angesichts der mit ihr verbundenen Möglichkeiten sowohl eine neue Qualität als auch eine andere Quantität der Kontrolle dar. Sie ermöglicht beinahe mühelos – zumindest potentiell – eine lückenlose Überwachung „rund um die Uhr“ und bietet zudem zahlreiche besondere technische Möglichkeiten der Bearbeitung (z.B. Vergrößerungen durch „Heranzoomen“, Standbilder, unmittelbarer Übergang zur Aufzeichnung). Überdies weiß der Einzelne im Falle offener Videoüberwachung nicht, ob die Kamera aktuell auf ihn gerichtet ist, ob sein Bild aufgezeichnet wird, wie lange die Bilder ggfls. gespeichert werden und für welche Stellen die Daten zugänglich sind. Gerade die Unsicherheit aber, ob ein bestimmtes Verhalten behördlich registriert wird, kann einen Anpassungsdruck erzeugen und den Bürger von der Ausübung seiner Grundrechte abhalten; wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen notiert und als Information gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird häufig versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen (vgl. BVerfGE 65, 1 [43]). Vor diesem Hintergrund besteht an einem Eingriff in den Schutzbereich des informationellen

Selbstbestimmungsrechts kein Zweifel, gleich ob es sich bei der Bildübertragung um Nahaufnahmen handelt, bei denen die Merkmale einer Person bis ins Detail erfaßt werden (können), oder ob Übersichtsaufnahmen in Rede stehen, die jederzeit zu Detailaufnahmen vergrößert werden können und nur den ersten, bereits freiheitsgefährdenden Schritt in einem Ablaufschema bedeuten, welches im Grunde darauf angelegt ist, verdächtige Verhaltensweisen von Personen ausfindig zu machen (vgl. insoweit Fischer, VBIBW 2002, 89 [92] m.w.N.).

c) Die Annahme eines Eingriffs in das informationelle Selbstbestimmungsrecht scheitert schließlich nicht allgemein an einem konkludenten Grundrechtsverzicht derer, die gemäß § 38 Abs. 2 Satz 1 SächsPolG (vor allem video-)überwachte öffentliche Orte aufsuchen.

Ein solcher Verzicht aller Betroffenen, der nur im Falle deutlich erkennbarer und freiwilliger Abgabe wirksam wäre, scheidet selbst dann aus, wenn die entsprechende Datenerhebung, wie von § 37 Abs. 5 Satz 1 SächsPolG grundsätzlich gefordert, offen erfolgt und auf die Überwachung durch deutliche Hinweisschilder aufmerksam gemacht wird. Zum einen werden nicht wenige Personen schon nicht die Hinweisschilder wahrnehmen und auch sonst die Tatsache der Überwachung nicht bemerken; mangels Kenntnis vom möglichen Grundrechtseingriff erklären sie nicht schlüssig einen Grundrechtsverzicht. Zum anderen wird mancher, dem die Videoüberwachung als solche bekannt ist, den überwachten Raum eher wider- als freiwillig betreten, etwa weil er keine Zeitverluste durch Umwege in Kauf nehmen möchte oder ein Geschäft am Ort der Überwachung aufsuchen muß (vgl. Hasse, ThürVBl. 2000, 169 [171 f.]).

3. Der durch § 38 Abs. 2 i.V.m. § 19 Abs. 1 Nr. 2 SächsPolG bewirkte Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt (zu den Schranken vgl. oben C II 2 b sowie BVerfGE 65, 1 [43 f.]).

a) Den Geboten der Normenklarheit und -bestimmtheit genügt die Befugnisnorm. Aus ihr ergeben sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar.

Die Bezugnahme auf die in § 19 Abs. 1 Nr. 2 SächsPolG genannten Orte macht deutlich, daß es sich, entsprechend der Legaldefinition des § 19 Abs. 1 Nr. 2 SächsPolG, um einen Ort handeln muß, an dem erfahrungsgemäß Straftäter sich verbergen, Personen Straftaten verabreden, vorbereiten oder verüben, sich ohne

erforderliche Aufenthaltserlaubnis treffen oder der Prostitution nachgehen. Diese gesetzliche Umschreibung ist hinreichend klar und bedeutet – jedenfalls in der Zusammenschau mit der weiteren Voraussetzung, daß tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme künftiger Begehung näher bezeichneter Straftaten an Orten dieser Art rechtfertigen müssen –, daß eine Überwachung nur an solchen Orten zulässig ist, die aufgrund konkreter polizeilicher Erfahrung als sogenannte Kriminalitätsschwerpunkte anzusehen sind. Der primär der Kriminalprävention dienende Zweck, auf den das Anfertigen der Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen vornehmlich ausgerichtet sein muß, hat weiter begrenzende Wirkung. Daß er in § 38 Abs. 2 Satz 1 SächsPolG nicht ausdrücklich benannt ist, sondern sich erst im Wege systematischer und historischer Auslegung zweifelsfrei ermitteln läßt (dazu oben H I), schadet nicht. In zeitlicher Hinsicht schließlich bestimmt § 38 Abs. 3 SächsPolG präzise, daß Aufnahmen oder Aufzeichnungen und daraus gefertigte Unterlagen – vorbehaltlich näher beschriebener Ausnahmen – spätestens nach zwei Monaten zu löschen oder zu vernichten sind.

b) Auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird die angegriffene Regelung gerecht.

aa) Nach hinzunehmender gesetzgeberischer Prognose ist die Regelung geeignet, den gewünschten Erfolg zu erzielen, an bislang als Kriminalitätsschwerpunkten hervorgetretenen Orten also vor allem die Begehung von Straftaten einzudämmen. Die Tauglichkeit der Überwachungsmaßnahmen kann, auch im Hinblick auf mögliche Verdrängungseffekte, nicht prinzipiell verneint werden.

bb) Die Regelung ist zur Zweckerreichung erforderlich.

Als ein gleich wirksames, aber schonenderes Mittel scheidet eine Steigerung der Polizeipräsenz vor Ort aus. Bei entsprechender Dauer und Intensität läßt sich polizeilicher Augenschein vor Ort gegenüber offener Videoüberwachung schon nicht als milderes Mittel bezeichnen. Zudem bleiben Bild- und Tonaufnahmen sowie -aufzeichnungen insofern effektiver, als nur mit ihrer Hilfe Bildausschnitte vergrößert, verlässlich gespeichert und problemlos weitergenutzt werden können.

Innerhalb der durch § 38 Abs. 2 Satz 1 SächsPolG eröffneten Befugnisse stellt das Anfertigen von Bild- und Tonaufnahmen gegenüber der Aufzeichnung zwar den deutlich geringeren Eingriff dar. Von den Voraussetzungen unterscheiden sie sich dagegen nicht. Das macht die Befugnis zu permanenter Aufzeichnung aber

nicht von vornherein unverhältnismäßig. Denn durch sie kann, wie auf der Hand liegt, Kriminalität wesentlich besser bekämpft werden als durch eine gesetzliche Regelung, derzufolge eine Beobachtung mittels Bildübertragung nur in eine Aufzeichnung übergehen darf, wenn eine unmittelbar bevorstehende Straftat erkennbar wird (vgl. z.B. § 15a PolG NW; § 184 Abs. 3 SchlHVwG; § 32 Abs. 3 MVSOG). So läßt sich etwa auf die Anzeige einer Straftat hin, die der Polizeibeamte am Monitor nicht wahrgenommen hat, nur im Falle kontinuierlicher Aufzeichnung nachträglich das Geschehen verifizieren (vgl. Fischer, VBIBW 2002, 89 [93]). Diese Möglichkeit kann einen wesentlichen Teil der angestrebten Abschreckungswirkung ausmachen.

cc) § 38 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 19 Abs. 1 Nr. 2 SächsPolG wahrt schließlich auch das Übermaßverbot.

Für sich genommen sind die Grundrechtsbeeinträchtigungen infolge polizeilicher Videoüberwachung nicht unerheblich. Von ihr wird eine Vielzahl unbescholtener Bürger betroffen, die mehr oder weniger freiwillig ins Visier der Kamera geraten. Die Eingriffsschwelle ist vergleichsweise gering, da das Vorliegen einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht vorausgesetzt wird. Aufnahmen und eingriffsintensivere Aufzeichnungen stehen nicht in einem Stufenverhältnis, sondern finden voraussetzungsgleich statt. Zudem kann staatliche offene Überwachung, wie oben dargestellt (unter H II 2 b), psychischen Druck ausüben und jedenfalls in der Tendenz sozial angepaßte Verhaltensweisen befördern.

Auf der anderen Seite hält sich die Belastung für die Betroffenen auch in Grenzen. Das gilt zunächst insoweit, als die fraglichen Eingriffsbefugnisse in der Regel allein das Sozialverhalten in der allgemein einsehbaren Öffentlichkeit, nicht aber die Privat- oder gar Intimsphäre des Einzelnen und damit den unantastbaren Bereich seiner privaten Lebensführung berühren. Ferner erfolgt die Überwachungstätigkeit nicht etwa heimlich, sondern offen (vgl. § 37 Abs. 5 Satz 1 SächsPolG); ihr primäres Ziel, die Abschreckung potentieller Straftäter, läßt sich effektiv ohnehin nur durch erkennbare Videoüberwachung erreichen. Die nach dem Gesetz erforderliche Offenheit ist nur gewährleistet, wenn auf die Überwachung deutlich hingewiesen wird, etwa – wie in der Praxis üblich – durch entsprechende Hinweisschilder. Vor allem aber begrenzt die strikte räumliche Beschränkung auf „gefährliche Orte“ bzw. Kriminalitätsbrennpunkte das Maß an Beeinträchtigung der Belange Betroffener. Danach ist nur eine punktuelle, keine

flächendeckende Überwachung zulässig.

Demgegenüber haben die Gemeinwohlinteressen, deren Schutz die angegriffene Regelung bezweckt, beträchtliches Gewicht. Die – vorrangig vorbeugende – Bekämpfung solcher Straftaten, die Personen, Sach- oder Vermögenswerte gefährden, ist gerade an öffentlich zugänglichen Kriminalitätsschwerpunkten von besonderem Interesse für die Allgemeinheit. Darüber hinaus vermag der offene Einsatz von Videotechnik nachvollziehbare Angstgefühle von Bürgern abzubauen.

Bei Abwägung der unterschiedlichen Belange ist der Grundrechtseingriff angemessen. Die Grundrechte Betroffener auf informationelle Selbstbestimmung vorübergehend und punktuell hinter Grundrechten zum Schutze von Leben, körperlicher Unversehrtheit und Eigentum zurückstehen zu lassen, erscheint unter den genannten Umständen nicht unangemessen.

J.

Von einer Einbeziehung derjenigen Normen, deren Prüfung lediglich angeregt ist, sieht der Verfassungsgerichtshof ab. Nach § 23 Satz 2 SächsVerfGHG kommt die Prüfung weiterer Bestimmungen desselben Gesetzes nur bei Vorliegen derselben (Un-)Vereinbarkeitsgründe wie bei der jeweils vom Antrag erfaßten und geprüften Norm in Betracht (vgl. Umbach/Clemens/Stuth, § 78 BVerfGG, Rn 25 m.w.N.). Diese Voraussetzung liegt, soweit die entsprechenden Bestimmungen nicht schon auf Grund der Sachanträge zu prüfen waren (vgl. oben A I 1 und A IV 4 sowie C II 1 c und C II 5: Durchsuchungsbefugnisse aus § 24 Nr. 6 und 7 SächsPolG bei Identitätskontrollen nach § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG), bei keiner der von den Antragstellern angeführten Vorschriften (s.o. A II 1 a.E. sowie A IV 1 bis 3 sowie 5 und 6) vor.

K.

Den Antragstellern sind gemäß § 16 Abs. 4 SächsVerfGHG die notwendigen Auslagen zu 1/3 zu erstatten, weil sie in etwa diesem Umfang obsiegt und außerdem zur Klärung von Fragen grundsätzlicher Bedeutung beigetragen haben, die von besonderer verfassungsrechtlicher Tragweite sind (vgl. BVerfGE 82, 322 [351] zur Parallelvorschrift des § 34a Abs. 4 BVerfGG).

gez. Pfeiffer

gez. Budewig

gez. Hagenloch

gez. Graf von Keyserlingk

gez. Knoth

gez. v. Mangoldt

gez. Reich

gez. Schneider

gez. Trute