Vf. 91-II-19

verkündet am 25. Januar 2024

gez. Zschämisch
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

DES FREISTAATES SACHSEN

IM NAMEN DES VOLKES

Urteil

In dem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle

auf Antrag des Abgeordneten Klaus Bartl
und weiterer 34 Mitglieder des 6. Sächsischen Landtags

- Antragsteller -

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Matthias Bäcker, LL.M., Trützschler Straße 11, 68199 Mannheim,

zur verfassungsrechtlichen Prüfung einzelner Vorschriften des Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetzes, des Sächsischen Polizeibehördengesetzes und des Sächsischen Datenschutz-Umsetzungsgesetzes

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes Matthias Grünberg, den Richter Andreas Wahl, die Richterinnen Simone Herberger, Elisa Hoven und die Richter Markus Jäger, Klaus Schurig, Stefan Ansgar Strewe und Arnd Uhle

am 25. Januar 2024 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 14. September 2023

für Recht erkannt:

I.

1. § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3, § 64 Abs. 1, § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3, § 67 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 und § 68 Abs. 1 des Gesetzes über die Aufgaben, Befugnisse, Datenverarbeitung und Organisation des Polizeivollzugsdienstes im Freistaat Sachsen (Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz – SächsPVDG) in der Fassung des Gesetzes zur Neustrukturierung des Polizeirechtes des Freistaates Sachsen vom 11. Mai 2019 (SächsGVBl. S. 358) verstoßen gegen Art. 27 Abs. 1 sowie Art. 33 SächsVerf und sind nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, soweit die in den Vorschriften in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen. Im Übrigen sind die Vorschriften mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

2. § 74 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 SächsPVDG verstößt gegen Art. 38 Satz 1 SächsVerf sowie gegen die von der Datenerhebung betroffenen Grundrechte und ist nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, soweit die weitere Verwendung des Verdeckten Ermittlers und der V-Person zur Verhinderung von strafbaren Vorbereitungshandlungen und bloßen Rechtsgutsgefährdungen erfolgt. Im Übrigen ist die Vorschrift mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

3. § 60 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3 Nr. 1 und 2 SächsPVDG verstößt gegen Art. 33 SächsVerf und ist nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen. Im Übrigen ist die Vorschrift mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

4. § 15 Abs. 1 Nr. 2 bis 5, Nr. 7, § 87 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 2 bis 5, Nr. 7 und § 58 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 3 Satz 5 Alt. 2 SächsPVDG sind mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

5. § 30 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 des Gesetzes über die Aufgaben, Organisation, Befugnisse und Datenverarbeitung der Polizeibehörden im Freistaat Sachsen (Sächsisches Polizeibehördengesetz – SächsPBG) in der Fassung des Gesetzes zur Neustrukturierung des Polizeirechtes des Freistaates Sachsen vom 11. Mai 2019 (SächsGVBl. S. 358) ist mit der Sächsischen Verfassung vereinbar. § 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsPBG verstößt gegen Art. 33 SächsVerf und ist nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

6. § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 SächsPVDG ist mit der Sächsischen Verfassung vereinbar. § 80 Abs. 2 SächsPVDG verstößt gegen Art. 27 Abs. 1 sowie Art. 33 SächsVerf und ist nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

7. § 17 Abs. 4 des Sächsischen Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Sächsisches Datenschutz-Umsetzungsgesetz – SächsDSUG) in der Fassung des Gesetzes zur Neustrukturierung des Polizeirechtes des Freistaates Sachsen vom 11. Mai 2019 (SächsGVBl. S. 358) ist mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

8. § 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG (Aufenthaltsgebot) verstößt gegen Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf, § 21 Abs. 2 Alt. 2 SächsPVDG (Aufenthaltsverbot) gegen Art. 15 SächsVerf und § 21 Abs. 3 SächsPVDG gegen Art. 15 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf. Diese Vorschriften sind nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, soweit die in ihnen in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

9. § 61 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 Alt. 1, Satz 7 Nr. 1 SächsPVDG verstößt gegen Art. 15 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und Art. 33 SächsVerf und ist nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

10. § 40 Abs. 4 Satz 3 und § 46 SächsPVDG sind mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

11. Im Übrigen wird der Antrag verworfen.

12. Bis zu einer Neuregelung, längstens jedoch bis zum 30. Juni 2026, gelten die für mit der Sächsischen Verfassung für unvereinbar erklärten Vorschriften mit den folgenden Maßgaben fort:

> § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3, § 64 Abs. 1, § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3, § 67 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 und § 68 Abs. 1 SächsPVDG dürfen nur dann zur Verhinderung der Verwirklichung von Straftatbeständen, die Vorbereitungshandlungen oder bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen, angewendet werden, wenn ein bedeutendes Rechtsgut im Sinne der jeweiligen Vorschrift zumindest konkretisiert gefährdet ist.
>
> Die Benachrichtigung darf nach § 74 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 SächsPVDG nur dann zur Verhinderung der Verwirklichung von Straftatbeständen, die Vorbereitungshandlungen oder bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen, zurückgestellt werden, wenn zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Zurückstellung ein bedeutendes Rechtsgut im Sinne von § 64 Abs. 1 i.V.m. § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 SächsPVDG zumindest konkretisiert gefährdet ist.
>
> § 60 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3 Nr. 1 und 2 SächsPVDG darf nur dann zur Verhinderung der Verwirklichung von Straftatbeständen, die Vorbereitungshandlungen oder bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen, angewendet werden, wenn ein bedeutendes Rechtsgut im Sinne der Vorschrift zumindest konkretisiert gefährdet ist.

Die Datenerhebung nach § 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsPBG darf nur an oder in Objekten im Sinne des § 15 Abs. 1 Nr. 3 SächsPVDG oder in deren unmittelbaren Nähe vorgenommen werden, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort künftig Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begangen werden, durch die Personen, Sach- oder Vermögenswerte gefährdet werden.

Die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten nach § 80 Abs. 2 SächsPVDG darf nur nach Maßgabe des § 79 Abs. 2 bis 5 SächsPVDG erfolgen.

§ 21 Abs. 2, Abs. 3 und § 61 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 Alt. 1, Satz 7 Nr. 1 SächsPVDG dürfen nur dann zur Verhinderung der Verwirklichung von Straftatbeständen, die Vorbereitungshandlungen oder bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen, angewendet werden, wenn ein bedeutendes Rechtsgut im Sinne der jeweiligen Vorschrift zumindest konkretisiert gefährdet ist.

II.

Der Freistaat Sachsen hat den Antragstellern die notwendigen Auslagen zu einem Drittel zu erstatten.

G r ü n d e :

A.

Das Normenkontrollverfahren betrifft Regelungen des Gesetzes über die Aufgaben, Befugnisse, Datenverarbeitung und Organisation des Polizeivollzugsdienstes im Freistaat Sachsen (Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz – SächsPVDG), des Gesetzes über die Aufgaben, Organisation, Befugnisse und Datenverarbeitung der Polizeibehörden im Freistaat Sachsen (Sächsisches Polizeibehördengesetz – SächsPBG) und des Sächsischen Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Sächsisches Datenschutz-Umsetzungsgesetz – SächsDSUG), jeweils in der Fassung des Gesetzes zur Neustrukturierung des Polizeirechtes des Freistaates Sachsen vom 11. Mai 2019 (SächsGVBl. S. 358).

Die für das Verfahren relevanten Vorschriften lauten wie folgt:

Aus dem Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetz:

§ 4 Begriffsbestimmungen

Im Sinne der nachfolgenden Vorschriften bedeutet:

1. - 3. (...)

4. Straftat von erheblicher Bedeutung:
   a) Verbrechen und
   b) Vergehen, die im Einzelfall nach Art und Schwere geeignet sind, den Rechtsfrieden besonders zu stören, soweit sie
      aa) sich gegen Leib, Leben oder Freiheit einer Person richten,
      bb) auf den Gebieten des unerlaubten Waffen- oder Betäubungsmittelverkehrs, der Geld- und Wertzeichenfälschung (§§ 146 bis 152b des Strafgesetzbuches), der Vorteilsannahme oder Vorteilsgewährung und der Bestechlichkeit oder Bestechung (§§ 331 bis 335 des Strafgesetzbuches) oder des Staatsschutzes (§§ 74a und 120 des Gerichtsverfassungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 [BGBl. I S. 1077], das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 [BGBl. I S. 1151] geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung) begangen werden oder
      cc) gewerbs-, gewohnheits-, serien- oder bandenmäßig oder sonst organisiert begangen werden;
5. terroristische Straftat:
   a) eine Straftat nach § 129a des Strafgesetzbuches,
   b) eine Straftat nach § 129b des Strafgesetzbuches, soweit sich dieser auf § 129a des Strafgesetzbuches bezieht, und
   c) die in § 129a Absatz 1 und 2 Nummer 2 bis 5 des Strafgesetzbuches bezeichneten Straftaten, sofern die Begehung der Straftat dazu bestimmt ist,
      aa) die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern,
      bb) eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder
      cc) die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates, eines Landes oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen;

die Straftat muss durch die Art ihrer Begehung oder durch ihre Auswirkungen einen Staat, ein Land oder eine internationale Organisation erheblich schädigen können;

6. - 8. (...)

§ 5 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

(1) - (2) (...)

(3) Die Maßnahme muss angemessen sein. Sie darf nicht zu einem Nachteil führen, der zu dem angestrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht.

(4) - (5) (...)

§ 15 Identitätsfeststellung, Prüfung von Berechtigungsscheinen

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

1. zur Abwehr einer Gefahr,
2. wenn sie sich an einem Ort aufhält, von dem auf Grund von Tatsachen anzunehmen ist, dass dort regelmäßig Personen Straftaten verabreden, vorbereiten oder verüben, sich unter Verstoß gegen Aufenthaltsanordnungen oder Kontaktverbote treffen oder sich dort Straftäter verbergen; dies gilt auch für Orte, an denen Personen der Prostitution nachgehen und durch gegen sie gerichtete Straftaten gefährdet sind,
3. wenn sie sich in einer Verkehrs- oder Versorgungsanlage oder -einrichtung, einem öffentlichen Verkehrsmittel, einem Amtsgebäude oder einem besonders gefährdeten Objekt oder in unmittelbarer Nähe hiervon aufhält und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass in oder an Objekten dieser Art Straftaten begangen werden sollen,
4. stichprobenhaft zum Zweck der vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität im Grenzgebiet zur Republik Polen und zur Tschechischen Republik bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern, darüber hinaus in öffentlichen Anlagen, Einrichtungen oder Verkehrsmitteln des internationalen Verkehrs oder in unmittelbarer Nähe hiervon, auf Bundesfernstraßen und auf anderen Straßen, soweit deren erhebliche Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität durch die Polizei vor der Durchführung der Maßnahme durch dokumentierte Erkenntnisse dargelegt und die Umsetzung in einem dienststellenübergreifenden Kontrollkonzept geregelt ist,
5. wenn sie an einer Kontrollstelle angetroffen wird, die von der Polizei eingerichtet worden ist, um Straftaten von erheblicher Bedeutung oder gemäß § 28 des Sächsischen Versammlungsgesetzes vom 25. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 54), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 11. Mai 2019 (SächsGVBl. S. 358) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, zu verhindern,
6. wenn sie sich innerhalb eines Kontrollbereichs aufhält, der von der Polizei bestimmt worden ist, um Straftaten im Sinne des § 100a der Strafprozessordnung oder nach § 28 des Sächsischen Versammlungsgesetzes zu verhindern, da Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dann dort Straftaten dieser Art bevorstehen; die Bestimmung eines Kontrollbereichs darf längstens für sieben Tage erfolgen, bedarf der Zustimmung des Staatsministeriums des Innern und der öffentlichen Bekanntgabe durch die anordnende Dienststelle; die öffentliche Bekanntgabe kann unterbleiben, wenn der Kontrollbereich nicht für länger als 48 Stunden bestimmt wird, sonst die Wahrnehmung der polizeilichen Aufgabe gefährdet wäre und besondere gebietsbezogene Maßnahmen zu dessen Abgrenzung vorgenommen werden,
7. wenn sie sich an Orten aufhält, für die durch Rechtsverordnung nach § 42 des Waffengesetzes vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970, 4592; 2003 I S. 1957),

das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2133) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, das Führen von Waffen im Sinne des § 1 Absatz 2 des Waffengesetzes verboten oder beschränkt worden ist oder

8. zum Schutz privater Rechte.

(2) - (3) (…)

§ 21 Aufenthaltsanordnung und Kontaktverbot

(1) (…)

(2) Für die Dauer von höchstens zwei Monaten kann einer Person zum Zweck der Verhütung von Straftaten untersagt werden, sich ohne Erlaubnis der zuständigen Polizeidienststelle von ihrem Wohn- oder Aufenthaltsort oder aus einem bestimmten Bereich zu entfernen (Aufenthaltsgebot) oder sich in bestimmten Bereichen aufzuhalten (Aufenthaltsverbot), wenn

1. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person innerhalb absehbarer Zeit eine ihrer Art nach konkretisierte Straftat gegen den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, begehen wird, oder
2. das Verhalten der betroffenen Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie in überschaubarer Zukunft eine terroristische Straftat begehen wird.

(3) Unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 Nummer 1 oder Nummer 2 kann zum Zweck der Verhütung von Straftaten einer Person für höchstens zwei Monate auch der Kontakt mit bestimmten Personen oder Personen einer bestimmten Gruppe untersagt werden, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese von der Vorbereitung der drohenden Straftat Kenntnis haben, diese aus der Tat Vorteile ziehen werden oder die Person sich ihrer zur Begehung bedienen wird (Kontaktverbot).

(4) Maßnahmen nach den Absätzen 2 und 3 bedürfen der Anordnung durch das Amtsgericht. Die Anordnung ist sofort vollziehbar. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung durch den Präsidenten des Landeskriminalamtes oder einer Polizeidirektion oder durch einen von diesen hierzu beauftragten Bediensteten getroffen werden. In diesem Fall ist die gerichtliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Soweit die Anordnung nicht binnen drei Tagen durch das Gericht bestätigt wird, tritt sie außer Kraft. Die Maßnahme ist zu beenden, wenn die Bestätigung durch den Richter abgelehnt wird.

(5) - (8) (…)

§ 40 Begriff und Mittel des unmittelbaren Zwangs

(1) - (3) (…)

(4) Als Waffen sind Schlagstock, Pistole, Revolver, Gewehr und Maschinenpistole zugelassen. Als Waffen von Spezialeinheiten können durch das Staatsministerium des Innern Vorrichtungen für den Abschuss besonderer Formen von Projektilen zugelassen werden, die darauf ausgerichtet sind, den Betroffenen zu überwältigen, ohne ihn dabei tödlich zu verletzen. Für die Verwendung durch Spezialeinheiten sind Maschinengewehre und Handgranaten als besondere Waffen zugelassen.

§ 46 Besondere Waffen

(1) Besondere Waffen dürfen gegen Personen nur in den Fällen des § 44 Absatz 1 Nummer 1, 2 und 5 und nur nach Freigabe des Landespolizeipräsidenten oder seines Vertreters im Amt gebraucht werden, wenn

1. der Einsatz dieser Waffen erforderlich ist, um eine von den Personen ausgehende Gefahr für das Leben der eingesetzten Polizeibediensteten oder unbeteiligter Dritter abzuwehren oder
2. diese Personen von Schusswaffen oder Explosivmitteln Gebrauch gemacht haben und der vorherige Gebrauch anderer Schusswaffen erfolglos geblieben ist oder ungeeignet erscheint.

(2) Besondere Waffen dürfen nur gebraucht werden, um einen Angriff abzuwehren. Sie dürfen gegen Personen in einer Menschenmenge nicht angewendet werden.

(3) Die Vorschriften über Schusswaffen gelten auch für Maschinengewehre direkt und für Handgranaten entsprechend.

§ 58 Anlassbezogene automatisierte Kennzeichenerkennung

(1) Die Polizei kann durch den Einsatz technischer Mittel zur automatisierten Kennzeichenerkennung Kraftfahrzeugkennzeichen sowie Informationen über Ort, Zeit und Fahrtrichtung erfassen und die Kraftfahrzeugkennzeichen sofort und unmittelbar mit polizeilichen Datenbeständen aus folgenden Anlässen automatisiert abgleichen:

1. (...)
2. zur Stichprobenkontrolle mit dem Ziel der Sicherstellung gestohlener oder sonst abhanden gekommener Kraftfahrzeuge oder Kraftfahrzeugkennzeichen,

3. – 5 (...)

(2) Der Einsatz technischer Mittel im Sinne des Absatzes 1 ist zeitlich und örtlich zu begrenzen. Durch technisch-organisatorische Maßnahmen ist sicherzustellen, dass der Einsatz solcher Mittel weder einzeln noch in der Kombination flächendeckend oder im Dauerbetrieb erfolgt. Die automatisierte Kennzeichenerkennung erfolgt offen, auf die Datenerhebung ist in geeigneter Weise hinzuweisen. In den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 darf ein Abgleich nur mit den zu diesen Zwecken gespeicherten personenbezogenen Daten erfolgen. In den Fällen des Absatzes 1 Nummer 2 bis 5 darf der Abgleich auch mit zu Zwecken der Sachfahndung im Informationssystem der Polizei und im Nationalen Schengener Informationssystem gespeicherten personenbezogenen Daten erfolgen, wobei die einzubeziehenden Fahndungsbestände auf solche beschränkt werden, die für den jeweiligen Zweck der Kennzeichenkontrolle Bedeutung haben können. In den Fällen des Absatzes 1 Nummer 2 und 3 muss der Datenbestand auf Kennzeichendaten von Kraftfahrzeugen beschränkt werden, die zu den Zwecken nach Absatz 1 Nummer 2 und 3 gespeichert wurden. Liegt für das vollständig erfasste Kraftfahrzeugkennzeichen keine Datenübereinstimmung vor, sind die erfassten Daten sofort, technisch spurenlos und automatisiert zu löschen.

(3) Bei Datenübereinstimmung können das betreffende Kraftfahrzeug angehalten und die Identität der Insassen festgestellt werden. § 15 Absatz 2 und 3 gilt entsprechend. Maßnahmen nach § 60 sind unzulässig. Die Zusammenführung von Daten zu Bewegungsbildern ist unzulässig. Sofern sie nicht bereits nach Absatz 2 gelöscht sind, sind Daten unverzüglich zu löschen, wenn sie nicht mehr für die Zweckerreichung im Sinne des Absatzes 1 oder zur Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung erforderlich sind.

(4) Maßnahmen nach Absatz 1 dürfen nur durch den Präsidenten des Landeskriminalamtes oder einer Polizeidirektion oder durch einen von diesen hierzu beauftragten Bediensteten angeordnet werden. Die Erkenntnisse, die der Maßnahme zugrunde liegen und die Fahndungsbestände, die zum Abgleich einbezogen werden, sind in der Anordnung zu dokumentieren.

(5) Die Erforderlichkeit, die praktische Anwendung und die Auswirkungen des stationären Technikeinsatzes werden nach einem Erfahrungszeitraum von drei Jahren, spätes-

tens jedoch zum 31. Dezember 2024, durch die Staatsregierung geprüft. Die Staatsregierung berichtet dem Landtag über das Ergebnis der Evaluierung.

§ 59 Einsatz technischer Mittel zur Verhütung schwerer grenzüberschreitender Kriminalität

(1) Die Polizei kann zur Verhütung grenzüberschreitender Kriminalität durch die Begehung von Straftaten im Sinne des § 100a Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe j, l und n, Nummer 2 Buchstabe b, Nummer 7 Buchstabe a und b der Strafprozessordnung sowie durch die Begehung von Straftaten nach den §§ 232, 232a und 249 des Strafgesetzbuches personenbezogene Daten durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufzeichnungen des Verkehrs auf öffentlichen Straßen erheben sowie Informationen über Ort, Zeit und Verkehrsrichtung der Nutzung erfassen, um diese automatisiert mit anderen personenbezogenen Daten abzugleichen. Dies gilt an Straßenabschnitten im Grenzgebiet zur Republik Polen und zur Tschechischen Republik bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der betreffende Straßenabschnitt von herausgehobener Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität ist, weil er regelmäßig als Begehungsort der Straftaten im Sinne des Satzes 1 oder für die Verbringung von Sach- oder Vermögenswerten aus diesen Straftaten genutzt wird. Die herausgehobene Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität muss sich aus polizeilich dokumentierten Tatsachen erschließen. Durch technisch-organisatorische Maßnahmen ist sicherzustellen, dass der Einsatz solcher Mittel weder einzeln noch in der Kombination flächendeckend oder im Dauerbetrieb erfolgt.

(2) Personenbezogene Daten nach Absatz 1 dürfen nur dahingehend weiterverarbeitet werden, dass sie mit personenbezogenen Daten konkret bestimmter Personen automatisiert abgeglichen werden, die zur Verhütung von Straftaten im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 zur polizeilichen Beobachtung ausgeschrieben sind. Die erhobenen Daten sind spätestens nach 96 Stunden automatisiert zu löschen, soweit sich nicht bei dem automatisierten Abgleich eine Übereinstimmung ergab und die Daten zur Verhütung oder Verfolgung von Straftaten im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 erforderlich sind.

(3) Maßnahmen nach Absatz 1 einschließlich der Bestimmung jener Personen, deren zur Identifizierung unbedingt erforderliche Daten zum automatisierten Abgleich heranzuziehen sind, dürfen nur durch den Präsidenten des Landeskriminalamtes oder einer Polizeidirektion oder durch einen von diesen hierzu beauftragten Bediensteten angeordnet werden. Spätestens nach Ablauf von jeweils sechs Monaten hat die anordnende Polizeidienststelle zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Anordnung noch bestehen. Das Ergebnis der Prüfung ist zu dokumentieren. Die Entscheidungsgrundlagen einschließlich der Lageerkenntnisse nach Absatz 1 Satz 3, die zu dem jeweiligen Einsatz geführt haben, sind für jede Maßnahme zu dokumentieren.

(4) Die Erforderlichkeit, die praktische Anwendung und die Auswirkungen der Regelungen der Absätze 1 bis 3 sind durch die Staatsregierung zu prüfen. Die Staatsregierung berichtet dem Landtag drei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes über das Ergebnis der Evaluierung.

§ 60 Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung und zur gezielten Kontrolle

(1) Die Polizei kann Personalien einer Person, das amtliche Kennzeichen eines von ihr benutzten oder eingesetzten Kraftfahrzeugs oder die Identifizierungsnummer oder äußere Kennzeichnung eines von ihr eingesetzten Wasserfahrzeugs, Luftfahrzeugs oder Containers in Fahndungssystemen zur polizeilichen Beobachtung oder gezielten Kontrolle ausschreiben, damit die Polizei, die Polizei des Bundes oder der anderen Länder und, soweit sie Aufgaben der Grenzkontrolle wahrnehmen, die Zollbehörden das An-

treffen der Person oder des Fahrzeugs melden können, wenn dies bei Gelegenheit einer Überprüfung aus anderem Anlass festgestellt wird.

(2) Eine Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung darf erfolgen bei:

1. einer Person, bei der Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie in absehbarer Zeit eine zumindest der Art nach konkretisierte Straftat von erheblicher Bedeutung begehen wird,
2. einer Person, bei der das Verhalten die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie in überschaubarer Zukunft eine terroristische Straftat begehen wird, oder
3. einer Kontakt- und Begleitperson der Person nach den Nummern 1 und 2

und soweit die Maßnahme zur Verhütung der Straftat erforderlich ist.

(3) Die Ausschreibung zur gezielten Kontrolle darf erfolgen bei:

1. einer Person, bei der Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie in absehbarer Zeit eine zumindest der Art nach konkretisierte Straftat nach § 100a Absatz 2 der Strafprozessordnung begehen wird,
2. einer Person, bei der das Verhalten die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie in überschaubarer Zukunft eine terroristische Straftat begehen wird, oder
3. einer Kontakt- und Begleitperson einer Person nach den Nummern 1 und 2

und soweit die Maßnahme zur Verhütung der Straftat erforderlich ist.

(4) - (6) (…)

§ 61 Elektronische Aufenthaltsüberwachung

(1) Die Polizei kann eine Person dazu verpflichten, ein technisches Mittel, mit dem der Aufenthaltsort dieser Person elektronisch überwacht werden kann, ständig in betriebsbereitem Zustand am Körper bei sich zu führen und dessen Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen, wenn das Verhalten dieser Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie in überschaubarer Zukunft eine terroristische Straftat begehen wird, um diese Person durch die Überwachung und die Datenverwendung von der Begehung dieser Straftat abzuhalten.

(2) Die Verpflichtung kann auch erfolgen, wenn gegen die Person eine Maßnahme nach § 21 Absatz 2 oder Absatz 3 angeordnet wird und Tatsachen die Annahme begründen, dass die elektronische Aufenthaltsüberwachung erforderlich ist, um diese Person durch die Überwachung und die Datenverwendung von der Begehung der anlassgebenden Straftaten abzuhalten und Verstöße gegen Aufenthaltsanordnungen nach § 21 Absatz 2 oder Kontaktverbote zu verhüten.

(3) Die Polizei kann mit Hilfe des von der Person mitgeführten technischen Mittels automatisiert Daten über deren Aufenthaltsort sowie über etwaige Beeinträchtigungen der Datenerhebung erheben und speichern. Soweit dies zur Erfüllung des Überwachungszwecks nach Absatz 1 erforderlich ist, dürfen die erhobenen Daten zu einem Bewegungsbild verbunden werden. Es ist, soweit dies technisch möglich ist, sicherzustellen, dass innerhalb der Wohnung der betroffenen Person keine über den Umstand ihrer Anwesenheit hinausgehenden Aufenthaltsdaten erhoben werden; dennoch erhobene Daten dürfen nicht verwendet werden und sind unverzüglich zu löschen. Die Tatsache ihrer Löschung ist zu dokumentieren. Die Dokumentation darf ausschließlich zum Zweck der Datenschutzkontrolle verwendet werden. Sie ist nach Abschluss der Datenschutzkontrolle nach § 94 zu löschen. Daten nach den Sätzen 1 und 2 dürfen nur verarbeitet werden, wenn dies zu folgenden Zwecken erforderlich ist:

1. zur Verhütung oder zur Verfolgung von terroristischen Straftaten sowie von Straftaten gegen Rechtsgüter im Sinne des § 21 Absatz 2 Nummer 1,

2. - 5 (...)

Zur Einhaltung der Zweckbindung nach Satz 7 hat die Verarbeitung der Standortdaten automatisiert zu erfolgen. Die Daten sind gegen unbefugte Kenntnisnahme und Verar-

beitung besonders zu sichern. Die in Satz 1 genannten Daten sind spätestens zwei Monate nach Beendigung der Maßnahme zu löschen, soweit sie nicht zu Zwecken nach Satz 7 weiterverarbeitet werden. Jeder Abruf der Daten ist gemäß § 32 des Sächsischen Datenschutz-Umsetzungsgesetzes zu protokollieren. Die Protokolldaten sind nach Abschluss der Datenschutzkontrolle nach § 94 zu löschen.

(4) - (9) (…)

§ 63 Längerfristige Observation und Einsatz besonderer technischer Mittel

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten erheben durch:

1. eine voraussichtlich innerhalb eines Monats länger als 24 Stunden dauernde oder über den Zeitraum eines Monats hinaus stattfindende Observation (längerfristige Observation),
2. den verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen oder -aufzeichnungen außerhalb von Wohnungen und zum Abhören oder Aufzeichnen des außerhalb von Wohnungen nichtöffentlich gesprochenen Wortes und
3. sonstige für Observationen bestimmte besondere technische Mittel, um Rückschlüsse auf den Aufenthaltsort oder die Bewegung einer Person nach Absatz 2 zu erlangen.

(2) Personenbezogene Daten dürfen durch Maßnahmen nach Absatz 1 nur erhoben werden über:

1. (...)
2. Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie in absehbarer Zeit eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Straftat von erheblicher Bedeutung begehen werden,
3. Personen, bei denen das Verhalten die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie in überschaubarer Zukunft eine terroristische Straftat begehen werden, oder
4. (...)

Die Maßnahmen dürfen auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.

(3) - (6) (…)

§ 64 Einsatz Verdeckter Ermittler und V-Personen

(1) Die Polizei kann unter den Voraussetzungen des § 63 Absatz 2 Satz 1 personenbezogene Daten erheben durch den Einsatz:

1. eines Polizeibediensteten, der unter einer ihm verliehenen, auf Dauer angelegten, veränderten Identität (Legende) ermittelt (Verdeckter Ermittler), oder
2. einer Person, deren Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten nicht bekannt ist (V-Person).

(2) - (4) (...)

(5) Als V-Person darf nicht eingesetzt werden, wer

1. minderjährig ist oder unter Betreuung steht (§ 1896 des Bürgerlichen Gesetzbuches)
   oder
2. nach § 53 oder § 53a der Strafprozessordnung zur Verweigerung des Zeugnisses berechtigt ist, soweit Sachverhalte betroffen sind, auf die sich das Zeugnisverweigerungsrecht bezieht.

(6) Die Zusammenarbeit mit einer V-Person ist zu beenden, wenn

1. der Einsatz nicht mehr erforderlich ist,
2. die Person sich als ungeeignet erweist,
3. die Person eine Straftat von erheblicher Bedeutung begeht oder

4. nachträglich ein Ausschlussgrund im Sinne des Absatzes 5 Nummer 2 eintritt.

(7) (...)

§ 66 Überwachung der Telekommunikation

(1) Die Polizei kann ohne Wissen der betroffenen Person deren Telekommunikation überwachen und aufzeichnen sowie deren noch innerhalb des Telekommunikationsnetzes in Datenspeichern abgelegten Inhalte erheben. Die Maßnahme kann sich richten gegen eine Person:

1. (...)
2. bei der Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie in absehbarer Zeit eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Straftat im Sinne des § 100a Absatz 2 der Strafprozessordnung, die sich gegen die Rechtsgüter nach Nummer 1 richtet, begehen wird,
3. deren Verhalten die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie in überschaubarer Zukunft eine terroristische Straftat begehen wird,

4. - 5 (...)

Die Datenerhebung ist nur zulässig, wenn die Abwehr der Gefahr oder die Verhütung der Straftat auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Die Maßnahme darf auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.

(2) (…)

§ 67 Erhebung von Verkehrs- und Nutzungsdaten

(1) Die Polizei kann unter den Voraussetzungen des § 66 Absatz 1 Satz 2 ohne Wissen der betroffenen Person Verkehrsdaten (§ 96 des Telekommunikationsgesetzes vom 22. Juni 2004 [BGBl. I S. 1190], das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. November 2018 [BGBl. I S. 2230] geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung) erheben. Die Erhebung von Verkehrsdaten kann auch auf Zeiträume vor deren Anordnung und auf künftig entstehende Verkehrsdaten erstreckt werden. Sofern andernfalls die Erreichung des Zwecks der Maßnahme aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre, genügt eine räumlich und zeitlich hinreichende Bezeichnung der Telekommunikation.

(2) Unter denselben Voraussetzungen kann die Polizei ohne Wissen des Betroffenen Nutzungsdaten (§ 15 Absatz 1 des Telemediengesetzes vom 26. Februar 2007 [BGBl. I S. 179], das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. September 2017 [BGBl. I S. 3530] geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung) erheben. Die Datenerhebung kann auch auf künftig entstehende Nutzungsdaten erstreckt werden. Der Diensteanbieter hat die Daten der Polizei unverzüglich auf dem von der Polizei bestimmten Weg zu übermitteln.

(3) - (4) (…)

§ 68 Identifizierung und Lokalisierung von Telekommunikationsendgeräten

(1) Die Polizei kann unter den Voraussetzungen des § 66 Absatz 1 Satz 2 durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel

1. spezifische Kennungen, insbesondere die Geräte- und Kartennummer von zur Telekommunikation nutzbaren Endgeräten oder
2. den Standort eines zur Telekommunikation nutzbaren Endgerätes

ermitteln.

(2) - (3) (...)

§ 74 Benachrichtigungspflichten

(1) Über eine Maßnahme sind nach deren Abschluss unverzüglich zu benachrichtigen:

1. im Fall des § 58 die Personen, deren Daten im Rahmen der anlassbezogenen automatisierten Kennzeichenerkennung gemäß § 58 Absatz 3 Satz 5 verarbeitet wurden,
2. im Fall des § 59 die Personen, deren Daten zum Abgleich herangezogen wurden,
3. im Fall des § 60
   a) die zur polizeilichen Beobachtung und zur gezielten Kontrolle ausgeschriebenen Personen und
   b) die Personen, deren personenbezogene Daten infolge einer auf der Ausschreibung beruhenden Maßnahme gemeldet wurden,
4. (…)
5. im Fall des § 63
   a) die Zielperson und
   b) die erheblich mitbetroffenen Personen,
6. im Fall des § 64
   a) die Zielperson,
   b) die erheblich mitbetroffenen Personen und
   c) die Personen, deren nicht allgemein zugängliche Wohnung der Verdeckte Ermittler oder die V-Person betreten hat,
7. (…)
8. im Fall des § 66 die Beteiligten der überwachten Telekommunikation,
9. im Fall des § 67 Absatz 1 die Beteiligten der betroffenen Telekommunikation,
10. (…)
11. im Fall des § 68 die Zielperson,
12. - 14. (…)

Die Benachrichtigung hat die Angaben nach § 12 Absatz 1 des Sächsischen Datenschutz-Umsetzungsgesetzes zu enthalten.

(2) (…)

(3) Die Benachrichtigung wird zurückgestellt, sofern

1. ihr eine Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder für Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, entgegensteht,
2. der Zweck der Maßnahme durch sie gefährdet wird oder
3. dadurch die Möglichkeit einer konkret absehbaren weiteren Verwendung des Verdeckten Ermittlers oder der V-Person gewahrt bleibt.

Nach Wegfall des Hinderungsgrundes ist die Benachrichtigung nachzuholen. Wurde wegen desselben Sachverhalts ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren gegen die betroffene Person eingeleitet, entscheidet die Strafverfolgungsbehörde entsprechend den Vorschriften der Strafprozessordnung, ob die Benachrichtigung zurückgestellt wird. Die Entscheidung hierüber und über die Zurückstellung gemäß Satz 1 ist mit Begründung zu dokumentieren.

(4) - (5) (...)

§ 79 Zweckbindung, Zweckänderung, Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten, die sie erhoben hat,

1. zur Erfüllung derselben Aufgabe und
2. zum Schutz derselben Rechtsgüter oder zur Verhütung oder Verfolgung derselben Straftaten

weiterverarbeiten. Satz 1 gilt entsprechend für personenbezogene Daten, denen keine Erhebung vorausgegangen ist, mit der Maßgabe, dass für die Weiterverarbeitung der Zweck der Speicherung zu berücksichtigen ist. Für die weitere Verarbeitung von per-

sonenbezogenen Daten, die aus Maßnahmen nach § 65 Absatz 1 und 2 erlangt wurden, muss im Einzelfall eine Gefahrenlage im Sinne des § 65 Absatz 1 Satz 1 oder Absatz 2 Satz 2 vorliegen.

(2) Die Polizei kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben personenbezogene Daten zu anderen Zwecken, als denjenigen, zu denen sie erhoben worden sind, weiterverarbeiten, wenn unter Berücksichtigung der jeweiligen Datenerhebungsvorschrift

1. mindestens
   a) vergleichbar schwer wiegende Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten verhütet oder verfolgt werden sollen oder
   b) vergleichbar bedeutsame Rechtsgüter geschützt werden sollen und
2. sich im Einzelfall konkrete Ermittlungsansätze
   a) zur Verhütung oder Verfolgung solcher Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten ergeben oder
   b) zur Abwehr von in absehbarer Zeit drohenden Gefahren für mindestens vergleichbar bedeutsame Rechtsgüter erkennen lassen.

§ 80 Absatz 6 und 7 bleibt unberührt.

(3) Für die Weiterverarbeitung von personenbezogenen Daten, die durch eine Maßnahme nach § 65 Absatz 1 und 2 erlangt wurden, gilt Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe b mit der Maßgabe, dass im Einzelfall eine Gefahrenlage im Sinne des § 65 Absatz 1 Satz 1 oder Absatz 2 Satz 2 vorliegen muss. Personenbezogene Daten, die durch Herstellung von Lichtbildern oder Bildaufzeichnungen über eine Person im Wege eines verdeckten Einsatzes technischer Mittel in oder aus Wohnungen erlangt wurden, dürfen nicht zu Strafverfolgungszwecken weiterverarbeitet werden. Für die weitere Verarbeitung erlangter personenbezogener Daten, die durch einen Eingriff in informationstechnische Systeme durch die Polizei eines anderen Landes oder des Bundes erhoben wurden, muss im Einzelfall eine Gefahrenlage im Sinne des § 49 Absatz 1 des Bundeskriminalamtgesetzes vom 1. Juni 2017 (BGBl. I S. 1354; 2019 I S. 400), in der jeweils geltenden Fassung, vorliegen.

(4) Abweichend von Absatz 2 kann die Polizei die der Identifizierung einer Person dienenden Daten wie insbesondere Namen, Geschlecht, Geburtsdatum, Geburtsort, Staatsangehörigkeit und Anschrift (Grunddaten) auch weiterverarbeiten, um diese Person zu identifizieren.

(5) Bei der Weiterverarbeitung von personenbezogenen Daten ist durch organisatorische und technische Vorkehrungen sicherzustellen, dass die Bestimmungen der Absätze 1 bis 3 beachtet werden.

§ 80 Befugnis zur Datenweiterverarbeitung

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten nach Maßgabe des § 79 in polizeilichen Informationssystemen weiterverarbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist und dieses Gesetz oder andere Rechtsvorschriften keine zusätzlichen besonderen Voraussetzungen vorsehen.

(2) Die Polizei kann im Rahmen der Verfolgung von Straftaten gewonnene personenbezogene Daten zum Zweck der Gefahrenabwehr weiterverarbeiten von:

1. Verurteilten,
2. Beschuldigten,
3. Personen, die einer Straftat verdächtig sind, sofern die Weiterverarbeitung der Daten erforderlich ist, weil wegen der Art oder Ausführung der Tat, der Persönlichkeit der betroffenen Person oder sonstiger Erkenntnisse Grund zu der Annahme besteht, dass zukünftig Strafverfahren gegen sie zu führen sind, und

4. Personen, bei denen Anlass zur Weiterverarbeitung besteht, weil tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass sie in naher Zukunft Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen werden.

(3) (…)

(4) Wird ein Beschuldigter rechtskräftig freigesprochen, die Eröffnung des Hauptverfahrens gegen ihn unanfechtbar abgelehnt oder das Verfahren nicht nur vorläufig eingestellt, ist die Weiterverarbeitung unzulässig, wenn sich aus den Gründen der Entscheidung ergibt, dass die betroffene Person die Tat nicht oder nicht rechtswidrig begangen hat.

(5) (...)

(6) Die Polizei und die Hochschule der Sächsischen Polizei (FH) können gespeicherte personenbezogene Daten zur polizeilichen Aus- und Fortbildung oder zu statistischen Zwecken weiterverarbeiten, soweit eine Weiterverarbeitung anonymisierter Daten zu diesem Zweck nicht möglich ist und jeweils die berechtigten Interessen des Betroffenen an der Geheimhaltung der Daten nicht überwiegen.

(7) Die Polizei kann personenbezogene Daten zur Vorgangsverwaltung oder zur zeitlich befristeten Dokumentation behördlichen Handelns speichern und ausschließlich zu diesem Zweck weiterverarbeiten.

§ 87 Datenabgleich

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten von Personen nach den §§ 6 und 7 mit dem Inhalt polizeilicher Dateien abgleichen. Personenbezogene Daten anderer Personen kann die Polizei nur abgleichen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zur Wahrnehmung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erforderlich ist. Die Polizei kann ferner die im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung erlangten personenbezogenen Daten mit dem Fahndungsbestand abgleichen. Die betroffene Person kann für die Dauer des Datenabgleichs angehalten werden.

(2) Besondere Vorschriften über den Datenabgleich bleiben unberührt.

§ 91 Berichtigung, Löschung und Einschränkung der Verarbeitung

(1) - (2) (...)

(3) Die Dauer der Speicherung ist auf das erforderliche Maß zu beschränken. Es sind Fristen festzulegen, zu denen spätestens zu prüfen ist, ob die Speicherung personenbezogener Daten für die Erfüllung der Aufgaben noch erforderlich ist (Aussonderungsprüffristen). Die Beachtung der Aussonderungsprüffristen ist durch geeignete technische oder organisatorische Vorkehrungen sicherzustellen. Die Aussonderungsprüffristen dürfen in den Fällen des § 80 Absatz 2 bei Erwachsenen zehn Jahre, bei Jugendlichen fünf Jahre und bei Kindern zwei Jahre nicht überschreiten, wobei nach Zweck der Speicherung sowie Art und Schwere des Sachverhalts zu unterscheiden ist. In den Fällen des § 80 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1, 2 und 4 dürfen die Aussonderungsprüffristen bei Erwachsenen fünf Jahre und bei Jugendlichen drei Jahre nicht überschreiten. Personenbezogene Daten der Personen nach § 80 Absatz 3 Satz 1 können ohne Zustimmung der betroffenen Person nur für die Dauer eines Jahres gespeichert werden. Die Speicherung für jeweils ein weiteres Jahr ist zulässig, soweit die Voraussetzungen von § 80 Absatz 3 Satz 1 weiterhin vorliegen. (...)

(4) - (5) (...)

§ 108 Außerkrafttreten

(1) § 59 tritt am 31. Dezember 2023 außer Kraft.

(2) (...)

Aus dem Sächsischen Polizeibehördengesetz:

§ 30 Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel zur Bildaufnahme und -aufzeichnung

(1) Die Polizeibehörden können personenbezogene Daten in öffentlich zugänglichen Räumen durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur Bildaufnahme und -aufzeichnung erheben, soweit
   1. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort künftig erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen, oder
   2. dies insbesondere zum Schutz gefährdeter öffentlicher Anlagen oder Einrichtungen erforderlich ist.

(2) Angefertigte Bildaufzeichnungen und daraus gefertigte Unterlagen sind unverzüglich, spätestens aber nach einem Monat zu löschen oder zu vernichten, soweit diese nicht zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, zur Gefahrenabwehr, insbesondere zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten, zur Geltendmachung von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen oder nach Maßgabe des § 2 Absatz 2 zum Schutz privater Rechte, insbesondere zur Behebung einer bestehenden Beweisnot, erforderlich sind.

(3) (…)

Aus dem Sächsischen Datenschutz-Umsetzungsgesetz:

§ 13 Auskunftsrecht

(1) Der Verantwortliche hat betroffenen Personen auf Antrag Auskunft darüber zu erteilen, ob er sie betreffende personenbezogene Daten verarbeitet. (...)

(2) Der Verantwortliche kann insoweit und solange von der Auskunft nach Absatz 1 Satz 1 absehen oder die Auskunftserteilung nach Absatz 1 Satz 2 teilweise oder vollständig einschränken, wie andernfalls
   1. die Erfüllung der Aufgaben nach § 1 Absatz 1 und 2,
   2. die öffentliche Sicherheit oder
   3. Rechtsgüter Dritter

   gefährdet würden, wenn das Interesse an der Vermeidung dieser Gefahren das Informationsinteresse der betroffenen Person überwiegt.

(3) - (6) (...)

§ 17 Gerichtlicher Rechtsschutz gegen Anordnungen des Sächsischen Datenschutzbeauftragten und bei dessen Untätigkeit

(1) Jede natürliche oder juristische Person kann unbeschadet anderer Rechtsbehelfe gerichtlich gegen eine verbindliche Entscheidung des Sächsischen Datenschutzbeauftragten vorgehen.

(2) - (3) (…)

(4) Der Sächsische Datenschutzbeauftragte darf gegenüber einer Behörde oder deren Rechtsträger nicht die sofortige Vollziehung gemäß § 80 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1151) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, anordnen.

§ 32 Protokollierung

(1) In automatisierten Verarbeitungssystemen haben Verantwortliche und Auftragsverarbeiter folgende Verarbeitungsvorgänge zu protokollieren:

1. Erhebung,
2. Veränderung,
3. Abfrage,
4. Offenlegung einschließlich Übermittlung,
5. Kombination und
6. Löschung.

(2) Die Protokolle über Abfragen und Offenlegungen müssen es ermöglichen, die Begründung, das Datum und die Uhrzeit dieser Vorgänge sowie, soweit möglich, die Identität der Person, die die personenbezogenen Daten abgefragt oder offengelegt hat, und die Identität des Empfängers der Daten festzustellen.

(3) Die Protokolle dürfen ausschließlich für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung durch den Datenschutzbeauftragten, den Sächsischen Datenschutzbeauftragten und die betroffene Person sowie für die Eigenüberwachung, für die Gewährleistung der Integrität und Sicherheit der personenbezogenen Daten, zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach diesem Gesetz und für Strafverfahren verwendet werden.

(4) Der Verantwortliche und der Auftragsverarbeiter haben die Protokolle dem Sächsischen Datenschutzbeauftragten auf Anforderung zur Verfügung zu stellen.

(5) Die Protokolldaten sind zwölf Monate nach ihrer Generierung zu löschen.

(6) (...)

(7) (...)

I.

Die Antragsteller, 35 von 126 Mitgliedern des 6. Sächsischen Landtags, beantragen folgende Vorschriften jeweils in der Fassung des Gesetzes zur Neustrukturierung des Polizeirechtes des Freistaates Sachsen vom 11. Mai 2019 (SächsGVBl. S. 358) für verfassungswidrig und nichtig zu erklären:

1. aus dem Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetz:
   a) § 15 Abs. 1 Nr. 2 bis 7, auch in Verbindung mit § 87 Abs. 1 Satz 3,
   b) § 21 Abs. 2 und 3,
   c) § 40 Abs. 4 Satz 3,
   d) § 46,
   e) § 58 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 3 Satz 5 Alt. 2,
   f) § 59 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2,
   g) § 60 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3 Nr. 1 und 2,
   h) § 61 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 Satz 7 Nr. 1,
   i) § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3,
   j) § 64 Abs. 1,
   k) § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3,
   l) § 67 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1,
   m) § 68 Abs. 1,
   n) § 74 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3,
   o) § 80 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 2 und 4, Abs. 4,

2. § 30 Abs. 1 und 2 des Sächsischen Polizeibehördengesetzes,

3. § 17 Abs. 4 des Sächsischen Datenschutz-Umsetzungsgesetzes.

Die Antragsteller regen außerdem an, § 59 SächsPVDG insgesamt und § 79 Abs. 2 Satz 1 SächsPVDG gemäß § 23 Satz 2 SächsVerfGHG für nichtig zu erklären.

II.

Zur Begründung machen die Antragsteller im Wesentlichen geltend:

1. Der Zulässigkeit des Antrags stehe im Hinblick auf § 15 Abs. 1 Nr. 5 und 6 SächsPVDG die Rechtskraft der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes aus den Jahren 1996 und 2003 nicht entgegen, weil die Rahmenbedingungen der angegriffenen Eingriffsermächtigungen sich durch den technischen und sozialen Wandel und durch die Fortentwicklung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere durch die beiden Entscheidungen zu Kfz-Kennzeichenkontrollen (BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 und 309) stark verändert hätten. § 15 SächsPVDG stimme mit den vom Bundesverfassungsgericht überprüften Normen tatbestandlich in weitem Umfang überein. Diese Regelungen seien daher im Lichte der Entscheidungen zu Kfz-Kennzeichenkontrollen, die strengere Maßstäbe errichteten als die bisherige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, neu zu würdigen. Diesem Befund könne nicht entgegengehalten werden, dass die Verfassungsräume von Bund und Ländern prinzipiell getrennt seien. Die Grundrechte des Grundgesetzes und die dazu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bildeten eine bedeutsame Rechtserkenntnisquelle für den Verfassungsgerichtshof. Die damit aus der Sächsischen Verfassung selbst abgeleitete Verkoppelung der grundrechtlichen Schutzniveaus auf Landes- und auf Bundesebene habe zur Folge, dass neue Entwicklungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch auf der Ebene des sächsischen Verfassungsrechts zu beachten seien. Weiterhin fehle dem Antrag in Bezug auf § 59 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 SächsPVDG nicht das objektive Klarstellungsinteresse, obgleich die Vorschrift am 31. Dezember 2023 nach § 108 Abs. 1 SächsPVDG außer Kraft trete.

2. Die in §§ 63, 64 Abs. 1, § 66 Abs. 1, § 67 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1, § 68 Abs. 1 SächsPVDG enthaltenen Ermächtigungen zu heimlichen Datenerhebungen verletzten die Sächsische Verfassung aus folgenden Gründen:

a) Die in §§ 63 ff. SächsPVDG enthaltene Ermächtigung zu Datenerhebungen verletze das Datenschutzgrundrecht des Art. 33 SächsVerf, soweit § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 SächsPVDG solche Datenerhebungen auch im Vorfeld konkreter Gefahren zulasse.

Der Einsatz der in § 63 Abs. 1 SächsPVDG genannten Datenerhebungsmittel könne je nach den Einsatzmodalitäten eine hohe Eingriffsintensität aufweisen. § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SächsPVDG verletze Art. 33 SächsVerf, weil nicht alle der über § 4 Nr. 4 SächsPVDG in Bezug genommenen Straftatbestände ein Rechtsgut schützten, das als über-

ragend wichtig angesehen werden könne. Ferner stellten die über § 4 Nr. 4 SächsPVDG in Bezug genommenen Tatbestände Handlungen unter Strafe, die teils weit im Vorfeld von Rechtsgutsverletzungen angesiedelt seien. Auch das Bundesverfassungsgericht habe in seinem Beschluss vom 28. September 2022 – 1 BvR 2354/13 – juris Rn. 134 ausgeführt, dass bei einer Übermittlung zur Gefahrenabwehr zwar auch an Straftaten angeknüpft werden könne, in denen die Strafbarkeitsschwelle durch die Pönalisierung von Vorbereitungshandlungen oder bloßen Rechtsgutgefährdungen in das Vorfeld von Gefahren verlagert werde. Der Gesetzgeber müsse aber sicherstellen, dass in jedem Einzelfall eine konkrete oder konkretisierte Gefahr für das durch den Straftatbestand geschützte Rechtsgut vorliege. Knüpfe der Gesetzgeber die Übermittlungsregelungen an die Begehung solcher Straftaten an, müsse er also zusätzlich fordern, dass damit bereits eine konkretisierte Gefahr für das durch den Straftatbestand geschützte Rechtsgut vorliege. Andernfalls könne die Prognose in weitem Umfang an hoch ambivalente und vage Erkenntnisse anknüpfen. Dieser Effekt verstärke sich noch, wenn eine polizeirechtliche Ermächtigung – wie § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SächsPVDG – den Eingriffsanlass ins Vorfeld der hergebrachten Eingriffsschwelle der konkreten Gefahr verschiebe. Materiell-strafrechtliche und prozedural-polizeirechtliche Vorverlagerungen verstärkten dann einander, sodass sich der Eingriffstatbestand nahezu auflöse und Überwachungsmaßnahmen beinahe nach Belieben möglich seien.

b) § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 SächsPVDG sei wegen einer inadäquaten Bezugnahme auf strafrechtliche Vorfeldtatbestände zu weit gefasst. Die Norm greife die „Gefährderprognose“ des Bundesverfassungsgerichts für die Terrorismusabwehr auf. Jedoch erfasse die Legaldefinition der terroristischen Straftat nach § 4 Nr. 5 SächsPVDG auch die Vorfeldtatbestände der §§ 129a und 129b StGB, sodass der Eingriffsanlass aufgrund der präventiv ausgerichteten personenbezogenen Prognose in tatsächlicher Hinsicht entgrenzt werde. Insgesamt ermögliche die Norm Überwachungsmaßnahmen in diffusen Sachlagen, in denen die personenbezogene „Gefährderprognose“ zwangsläufig primär auf der ideologischen Neigung und dem sozialen Umfeld der betroffenen Person und damit auf hochgradig ambivalenten und wenig aussagekräftigen Umständen beruhe. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an personenbezogene Wahrscheinlichkeitsurteile als Grundlage eingriffsintensiver Überwachungsmaßnahmen seien damit weit verfehlt. Auch fehlten zeitliche Befristungsregelungen für Maßnahmen nach § 63 SächsPVDG.

c) § 64 Abs. 1 SächsPVDG greife unverhältnismäßig in Art. 33 SächsVerf ein. Der Einsatz von V-Personen und Verdeckten Ermittlern könne, insbesondere wenn bei einer gezielt gegen bestimmte Personen gerichteten Aufklärung schutzwürdiges Vertrauen enttäuscht und eine Vielzahl sensibler Informationen erhoben würden, einen Grundrechtseingriff von hoher Intensität bewirken. Die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage müsse daher den Einsatz auf hinreichend konturierte Bedrohungen für überragend wichtige Rechtsgüter begrenzen. § 64 Abs. 1 SächsPVDG verfehle diese Vorgabe, soweit die Norm wegen der Einsatzvoraussetzungen auf § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 SächsPVDG verweise.

Die Regelungen in § 64 Abs. 5 und 6 SächsPVDG seien unvollständig und verstießen gegen das in Art. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 3 SächsVerf verankerte Rechtsstaatsprinzip. Zu

regeln seien auch Fälle, in denen die V-Person in jüngerer Zeit erhebliche milieubedingte Straftaten begangen habe oder solcher Straftaten dringend verdächtig sei, sie von den Geld- oder Sachzuwendungen für die Tätigkeit auf Dauer als alleiniger Lebensgrundlage abhinge oder an einem Aussteigerprogramm teilnehme. Diese Fälle seien auch nicht unter das Eignungserfordernis des § 64 Abs. 6 Nr. 2 SächsPVDG zu fassen. Angesichts der erheblichen Risiken, die der Einsatz von V-Personen mit sich bringe und die sich in der Vergangenheit immer wieder realisiert hätten, wäre es erforderlich gewesen, den für sich genommen unscharfen Begriff der Eignung durch Regelbeispiele zu konkretisieren.

d) Die in den §§ 66 ff. SächsPVDG enthaltenen Ermächtigungen zur Erhebung von Inhalten und Umständen der Telekommunikation und der Telemediennutzung enthielten teils zu weite Eingriffstatbestände und verletzten daher das Fernmeldegeheimnis des Art. 27 Abs. 1 SächsVerf sowie das Datenschutzgrundrecht des Art. 33 SächsVerf.

Maßnahmen nach §§ 66 und 67 Abs. 1 SächsPVDG seien aufgrund ihrer Eingriffsintensität von Verfassungs wegen an eine hinreichend restriktive und in tatsächlicher Hinsicht konturierte Eingriffsschwelle zu binden. Gleiches gelte sowohl für die in § 67 Abs. 2 SächsPVDG vorgesehene Erhebung von Nutzungsdaten, weil sie funktional den Telekommunikations-Verkehrsdaten entsprächen und eine vergleichbare Aussagekraft aufwiesen, als auch für die in § 68 SächsPVDG geregelten Maßnahmen, weil die damit ermöglichten Datenerhebungen eine besonders hohe Streubreite aufwiesen, indem über den Einsatz eines IMSI/IMEI-Catchers zunächst alle Mobilfunkgeräte im örtlichen Einwirkungsbereich der Maßnahme erfasst würden. Darüber hinaus ermögliche die Norm auch den weitaus eingriffsintensiveren Einsatz sog. stiller SMS zur Erstellung von Bewegungsprofilen. Wie die Gesetzesbegründung ausführe, solle § 68 SächsPVDG nach dem derzeitigen technischen Stand in erster Linie den Einsatz sog. IMSI/IMEI-Catcher anleiten. Technisch ermögliche ein solches Gerät unterschiedliche Datenerhebungen. Ermittlungstaktisch erfolge deren Nutzung, um durch die Identifikation eines Endgeräts oder die Lokalisierung des Nutzers eines bekannten Endgeräts telekommunikationsbezogene Folgemaßnahmen vorzubereiten. Daher müsse deren Einsatz an die Voraussetzungen der vorbereitenden Maßnahmen gebunden werden.

Das Gesetz ermögliche die in §§ 66 ff. SächsPVDG vorgesehenen Datenerhebungen einheitlich unter den Voraussetzungen des § 66 Abs. 1 Satz 2 SächsPVDG, auf den § 67 Abs. 1 Satz 1 und § 68 Abs. 1 SächsPVDG verwiesen. Die Eingriffstatbestände in § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und Nr. 3 SächsPVDG seien jedoch zu weit gefasst. Der Verweis in § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SächsPVDG auf den strafprozessualen Katalog des § 100a Abs. 2 StPO erstrecke sich auf strafrechtliche Vorfelddelikte, die im Rahmen einer präventiv ausgerichteten Eingriffsermächtigung den Eingriffsanlass in tatsächlicher Hinsicht entgrenzten. Die Einschränkung, dass sich die prognostizierte Straftat gegen eines der genannten herausgehobenen Rechtsgüter richten müsse, sei in hohem Maße unbestimmt. Auch die Bezugnahme auf die subjektiven Zielsetzungen der handelnden Personen im Einzelfall eigne sich zur Begrenzung des Tatbestandes nicht, weil über Motive und Ziele einer zukünftigen Handlung zumeist zu wenig bekannt sei, um darauf eine tragfähige Gefähr-

dungsprognose zu errichten. § 66 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SächsPVDG stimme nahezu wörtlich mit § 63 Abs. 2 Nr. 3 SächsPVDG überein und teile daher das verfassungsrechtliche Defizit dieser Vorschrift. Darüber hinaus fehlten auch hier zeitliche Befristungsregelungen für Maßnahmen nach § 66 SächsPVDG, sodass diese auch aus diesem Grunde nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügten.

e) § 74 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 SächsPVDG verletze das Grundrecht, in das die jeweilige Überwachungsmaßnahme eingreife, und Art. 38 SächsVerf. Der darin geregelte Zurückstellungsgrund sei verfassungsrechtlich nur tragfähig, soweit er sich auf die Benachrichtigung gerade über den personenbezogenen Einsatz des Verdeckten Ermittlers oder der V-Person beziehe. Eine solche Einschränkung gehe jedoch aus dem Wortlaut der Norm nicht hervor; eine entsprechende Beschränkung in der Gesetzesbegründung helfe nicht weiter, weil diese nicht verbindlich sei. Soweit die Norm deshalb weitergehend auch die Benachrichtigung über andere Überwachungsmaßnahmen potenziell für einen langen Zeitraum ausschließe, fehle es an einer hinreichenden Verbindung zwischen Überwachung und Benachrichtigungsausschluss.

3. § 60 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3 Nr. 1 und 2 SächsPVDG verletze Art. 33 SächsVerf. Die Ausschreibung sei selbst eine Verarbeitung personenbezogener Daten und diene außerdem dazu, weitere Datenverarbeitungen vorzubereiten. Die damit verbundenen Grundrechtseingriffe hätten ein erhebliches – wenn auch gegenüber verdeckten Überwachungsmaßnahmen geringeres – Gewicht, weil sie eine Stigmatisierung der ausgeschriebenen Person und belastende Folgemaßnahmen durch die überprüfende Behörde nach sich zögen, insbesondere Anlass für Durchsuchungen gemäß § 27 Abs. 1 Nr. 6, § 28 Abs. 1 Nr. 1 und 6 SächsPVDG sein könnten. Darüber hinaus ziele die Ausschreibung auf die Nachverfolgung von Bewegungen und sozialen Beziehungen und damit auf sensible Daten der ausgeschriebenen Person. Die deshalb erforderliche hinreichende Konturierung ihrer tatsächlichen Voraussetzungen und Beschränkung auf gewichtige Rechtsgüter sei in § 60 Abs. 2, 3 SächsPVDG nicht hinreichend umgesetzt. Zum einen umfasse der Begriff der Straftat von erheblicher Bedeutung auch weniger schwere Straftaten und sogar Bagatelldelikte, zum anderen erfassten die Begriffe der Straftat von erheblicher Bedeutung, der terroristischen Straftat bzw. der Straftat nach § 100a Abs. 2 StPO auch strafrechtliche Vorfeldtatbestände, die den Eingriffsanlass wiederum – auch unter Berücksichtigung des gegenüber Überwachungsmaßnahmen geringeren Eingriffsgewichts – in tatsächlicher Hinsicht entgrenzen ließen.

4. Die angegriffenen Ermächtigungen zu Datenerhebungen im öffentlichen Raum verletzten aus folgenden Gründen die Sächsische Verfassung:

a) Die Regelungen in § 15 Abs. 1 Nr. 2 bis 7 SächsPVDG verletzten Grundrechte, weil sie zu breit streuenden Kontrollmaßnahmen aufgrund eines orts- oder raumgebundenen Verdachts ermächtigten, ohne dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen hieran durchgängig eingehalten seien. Es fehle durchweg an verfassungsrechtlich gebotenen prozeduralen Sicherungen.

Die Ermächtigungen in § 15 Abs. 1 Nr. 4 bis 7 SächsPVDG ermöglichten Identitätsfeststellungen teils unter zu weit gefassten Voraussetzungen und teils für zu unbestimmte Zwecke. Sie ermöglichten daher Eingriffe in Art. 33 SächsVerf, die in Anbetracht ihrer erheblichen Eingriffsintensität dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht genügten.

Die in § 15 Abs. 1 Nr. 4 bis 7 SächsPVDG enthaltenen Ermächtigungen zu allein orts- oder raumbezogenen, indes verdachtslosen Identitätsfeststellungen erlaubten Grundrechtseingriffe von erheblichem Gewicht. Die Intensität des Eingriffs sei nicht nur isoliert anhand der einzelnen Identitätsfeststellung (die nur wenige personenbezogene Daten von geringer Sensibilität betreffe) zu bewerten, weil sich die Belastungswirkung durch Maßnahmen verstärken könne, die an dessen Voraussetzungen anknüpften (etwa gemäß § 87, § 28 Nr. 6, 7 oder § 22 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG). Zudem sei die Streubreite erheblich, weil die ortsbezogenen Identitätskontrollen darauf angelegt seien, systematisch ganz überwiegend Personen in Anspruch zu nehmen, die für den Kontrollanlass nicht verantwortlich seien. Hiermit könnten ferner Einschüchterungen und Stigmatisierungen der betroffenen Personen verbunden sein. Daher seien an Identitätsfeststellungen gleich strenge verfassungsrechtliche Anforderungen zu stellen, wie sie für automatisierte Kennzeichenkontrollen gälten.

Diese Anforderungen verfehle § 15 Abs. 1 Nr. 4 bis 7 SächsPVDG: Die Ermächtigung zur Schleierfahndung (Nr. 4) dehne die Kontrollbereiche in räumlicher Hinsicht auf den gesamten öffentlichen Straßenraum Sachsens aus und lasse den erforderlichen Grenzbezug vermissen, weil sich die Identitätsfeststellung ausdrücklich auf jegliche Straßen von „erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität“ erstrecke; sie sei unbestimmt und unverhältnismäßig.

Für polizeiliche Kontrollstellen (Nr. 5) regele das Gesetz lediglich ein Ziel, nicht aber tatsächliche Voraussetzungen, sodass der Kontrollanlass auch für Identitätsfeststellungen leerlaufe. Einer verfassungskonformen, einschränkenden Auslegung dahingehend, dass für die Errichtung einer Kontrollstelle eine konkrete Gefahr erforderlich sein müsse, stünden grundsätzliche und – im Hinblick auf die insofern konkreter gefasste Nr. 6 auch – systematische Bedenken entgegen. Zu weit gefasst sei auch das Kontrollziel, Straftaten von erheblicher Bedeutung i.S.d. § 4 Nr. 4 SächsPVDG zu verhindern, weil der Eingriffsanlass hierdurch wiederum entgrenzt werde.

Die Ermächtigung zu Personenkontrollen in Kontrollbereichen (Nr. 6) konturiere den Kontrollanlass nicht hinreichend, weil dessen räumliche Ausdehnung nicht geregelt sei und auch häufig vorkommende Straftaten erfasst seien, sodass Kontrollbereiche nach Belieben festgelegt werden könnten. Sie sei zudem von vornherein ungeeignet, weil sich viele der Katalogtaten des § 100a Abs. 2 StPO, der auf repressive Telekommunikationsüberwachung zugeschnitten sei, mithilfe von Identitätsfeststellungen im öffentlichen Raum nicht verhindern ließen. Der Ermächtigung zu Kontrollen in waffenrechtlichen Verbotszonen (Nr. 7) sei schließlich ein Kontrollziel nicht hinreichend klar zu entnehmen.

Darüber hinaus fehlten prozedurale Vorgaben, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtsbehördliche Kontrolle genügten. Dem § 15 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 SächsPVDG lasse sich nicht hinreichend klar entnehmen, dass die der Kontrolle zugrundeliegenden allgemeinen Lageerkenntnisse vorab zu dokumentieren seien. Lediglich § 15 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG fordere ein Kontrollkonzept. Auch seien ortsgebundene verdachtslose Personenkontrollen an ein Konzept zu binden, um eine Kontrolle anhand diskriminierender Kriterien (racial profiling) zu verhindern.

Schließlich genügten die gesetzlichen Vorgaben für die Weiterverarbeitung der erlangten personenbezogenen Daten nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere dem in Art. 33 SächsVerf verbürgten Zweckbindungsgrundsatz. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Ziele der einzelnen Kontrollermächtigungen müsse jeweils gesondert bestimmt werden, mit welchen Datenbeständen die erlangten Daten abgeglichen werden dürften. Der in § 87 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG verwendete Begriff des Fahndungsbestandes sei so unbestimmt und weit, dass er sich einer – verfassungskonformen – Eingrenzung von vornherein entziehe. Es sei verfassungsrechtlich zwingend geboten, den Datenabgleich jeweils auf solche Datenbestände zu beschränken, die einen Zusammenhang mit dem Kontrollzweck aufwiesen.

b) § 58 SächsPVDG stehe nicht vollständig mit dem Datenschutzgrundrecht des Art. 33 SächsVerf in Einklang. Die Kontrollermächtigung in § 58 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG reiche zu weit, weil sie auf die in räumlicher Hinsicht zu weitreichende Ermächtigung zur Schleierfahndung verweise. Der in § 58 Abs. 3 Satz 5 Alt. 2 SächsPVDG eröffnete Zweck zur Weiterverarbeitung erlangter personenbezogener Daten zur Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung sei wegen der tendenziell zu weitreichenden Definition solcher Straftaten in § 4 Nr. 4 SächsPVDG nicht von hinreichendem Gewicht.

c) Die Verkehrsaufzeichnung mit automatisiertem Datenabgleich (§ 59 Abs. 1 SächsPVDG) bewirke wegen ihrer großen Streubreite, der unmittelbar erhobenen persönlichen Merkmale der betroffenen Person und der zum Abgleich zur Verfügung stehenden sensiblen polizeilichen Datenbestände (einschließlich biometrischer Daten) einen noch schwerwiegenderen Eingriff in das Datenschutzgrundrecht als die Kennzeichenkontrolle. Die Aufzeichnung sei in sachlicher und zeitlicher Hinsicht nicht klar und restriktiv beschränkt, weil § 59 Abs. 3 Satz 2 SächsPVDG – insofern in Widerspruch zu Abs. 1 Satz 4 – einen langen Anordnungszeitraum ohne zwischenzeitliche Überprüfung der Zulässigkeit ermögliche. Angesichts des Gewichts des Eingriffs sei dieser auf einige Tage, allenfalls wenige Wochen zu beschränken. Zudem sei die vorgesehene Speicherdauer von 96 Stunden weder technisch erforderlich noch sonst zu rechtfertigen; der Abgleich müsse sich unmittelbar an die Aufzeichnung anschließen und auf Daten bereits ausgeschriebener Personen beziehen; ergebe sich kein Treffer, sei keine Auswertung oder Verifikation erforderlich und müsse eine sofortige vollständige Löschung erfolgen.

d) Auch die in § 30 Abs. 1 und 2 SächsPBG geregelte Videoüberwachung durch die Polizeibehörden im öffentlichen Raum, welche die Aufzeichnung des gewonnenen Bildmateri-

als ermögliche, stelle einen Grundrechtseingriff von erheblichem Gewicht dar. Die Eingriffstatbestände in § 30 Abs. 1 SächsPBG seien angesichts dessen zu weit gefasst und verletzten sowohl den Bestimmtheits- als auch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit i.S.d. § 3 SächsPBG i.V.m. § 4 Nr. 3 Buchst. c SächsPVDG könnten überall im öffentlichen Raum entstehen; eine gesteigerte Kriminalitätsbelastung oder besondere Schadensaffinität des überwachten Ortes verlange § 30 Abs. 1 SächsPBG – anders als etwa § 57 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SächsPVDG – nicht. Auch sei nicht bestimmt, wodurch sich die zu überwachenden öffentlichen Anlagen oder Einrichtungen auszeichnen sollten. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz könne die überschießende Normfassung nicht kompensieren. Die Regelungen widersprächen dem Gebot der Normenklarheit, das auch für Ermächtigungen zu offen durchgeführten Überwachungsmaßnahmen gelte. Im Zusammenwirken mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz fordere dieses Gebot insbesondere, dass das Gesetz selbst hinreichend klare Tatbestandsvoraussetzungen enthalte.

§ 30 Abs. 2 SächsPBG gebe schließlich die Weiterverarbeitung des aufgezeichneten Bildmaterials in zu großem Ausmaß frei. Die gebotene Begrenzung auf den Schutz gewichtiger Rechtsgüter fehle. Die repressive Nutzung des gewonnenen Bildmaterials, wie sie § 30 Abs. 2 SächsPBG unter anderem ermögliche, stelle im Verhältnis zu dem präventiven Zweck der Datenerhebung nach § 30 Abs. 1 SächsPBG eine rechtfertigungsbedürftige Zweckänderung dar. Um eine Datenerhebung dieser Eingriffsintensität zu legitimieren, müsse die Weiterverarbeitung der Bilddaten einem hinreichend gewichtigen Zweck dienen. Dies leiste keine der Weiterverarbeitungsermächtigungen in § 30 Abs. 2 SächsPBG, weil sie die Weiterverarbeitung im gesamten polizeilichen Aufgabenkreis zuließen.

5. Die Vorschriften zur Weiterverarbeitung in § 80 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 2 und 4, Abs. 4 SächsPVDG seien aus folgenden Gründen nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar:

a) § 80 Abs. 1 SächsPVDG setze zwar mit seinem Verweis auf § 79 SächsPVDG die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Datenverarbeitung dem Grunde nach um. Jedoch sei § 79 Abs. 2 Satz 1 SächsPVDG nicht hinreichend bestimmt und normenklar. Nach der Vorschrift sei eine Zweckänderung zulässig, wenn sie dazu diene, „mindestens vergleichbar schwer wiegende Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten“ zu verhüten oder zu verfolgen oder „vergleichbar bedeutsame Rechtsgüter“ zu schützen. Die Zweckänderungsbefugnis beruhe damit auf einem Vergleich zwischen den materiellen Zielen der Datenerhebungsermächtigung und dem Ziel der Zweckänderung, der normativ nicht näher angeleitet werde. Sie schaffe so weitreichende Unsicherheiten und damit einhergehende Anwendungsspielräume für den Polizeivollzugsdienst, dass das Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit nicht mehr gewahrt sei.

Darüber hinaus sei § 80 Abs. 1 SächsPVDG mit seinem Verweis auf § 79 SächsPVDG im Hinblick auf die Bevorratung von Daten in verfahrensexternen Datensammlungen für noch nicht konkret absehbare zukünftige Verfahren unzureichend. Die Bevorratung, insbesondere sensibler Daten, die durch eingriffsintensive Überwachungsmaßnahmen erhoben worden

seien, bedürfe eines hinreichenden Anlasses und einer zeitlichen Begrenzung. Zudem müsse dem Eingriffsgewicht der Bevorratung auch durch einen hinreichend restriktiven Zuschnitt der Ermächtigung zur späteren Nutzung dieser Daten Rechnung getragen werden. § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 1 SächsPVDG leiste dies nicht ansatzweise. Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergebe sich, dass sich die Eingriffsintensität der Datensammlung und die daraus folgenden grundrechtlichen Maßstäbe nur in einer Gesamtschau von Datenbevorratung und Datennutzung ermitteln ließen. Voraussetzung für eine Bevorratung sei ein zumindest ansatzweise konturierter Anlass, der das Ausmaß der Datenbevorratung auf hinreichend gewichtige Fälle begrenze und bloße Mutmaßungen oder vage Anhaltspunkte ausschließe. Damit die Maßnahme dem Grundsatz der Erforderlichkeit genüge, müsse zum Zeitpunkt der Bevorratung zumindest ansatzweise absehbar sein, dass die bevorrateten Daten zukünftig einen Beitrag zur polizeilichen Aufgabenerfüllung erbringen könnten, und müsse die Ermächtigung die Bevorratung zeitlich begrenzen.

§ 80 Abs. 1 SächsPVDG regele die Datenbevorratung und die spätere Datennutzung unter dem Oberbegriff der Weiterverarbeitung einheitlich, ohne dass für die genannten speziellen Datenverarbeitungsmaßnahmen entsprechende Einschränkungen vorlägen. Die Vorgabe in § 80 Abs. 1 SächsPVDG, wonach die Bevorratung zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben erforderlich sein müsse, reiche hier nicht aus. Auch die aus § 78 Abs. 1 Satz 1 SächsPVDG folgende Löschpflicht stehe einer flächendeckenden Bevorratung nicht entgegen, weil diese unter dem Vorbehalt stehe, dass die Daten nicht nach §§ 79 ff. SächsPVDG weiterverarbeitet werden dürften. Das weitere Erfordernis der Wahrung der Zweckbindungsvorgaben des § 79 SächsPVDG begrenze die Bevorratungsermächtigung gleichfalls kaum. Für präventivpolizeilich erhobene Daten sei die Bevorratung praktisch immer nach § 79 Abs. 1 SächsPVDG zu beurteilen, weil sich zum Zeitpunkt der Bevorratung stets begründen lassen werde, dass eine spätere Nutzung für präventivpolizeiliche Zwecke in Betracht komme.

b) Im Hinblick auf die weitere Verwendung der bevorrateten Daten sei § 80 Abs. 2 SächsPVDG verfassungswidrig. Wenn § 79 SächsPVDG keine Anwendung fände, dann würden die verfassungsrechtlichen Anforderungen weit verfehlt. Aber auch bei der Anwendung von § 79 SächsPVDG genüge die Vorschrift nicht vollständig den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Zwar wäre eine präventivpolizeiliche Nutzung der bevorrateten Daten als Zweckänderung am Maßstab einer hypothetischen Datenneuerhebung zu messen. Jedoch stellte sich die strafprozessuale Nutzung dann als zweckwahrende Nutzung i.S.v. § 79 Abs. 1 SächsPVDG dar und könnte einschränkungslos erfolgen.

Weiterhin bestehe das Defizit von § 80 Abs. 2 SächsPVDG darin, dass diese Norm keine hinreichenden Anknüpfungspunkte für eine Differenzierung zwischen angemessenen und unangemessenen Weiterverarbeitungen enthalte.

§ 80 Abs. 2 Nr. 1 SächsPVDG sei nicht verhältnismäßig, weil die Vorschrift eine Bevorratung von Daten verurteilter Personen zulasse, ohne eine einzelfallbezogene Erforderlichkeitsprüfung zu verlangen oder sich auf hinreichend schwere Straftaten zu beziehen. Eben-

so fehle eine zeitliche Begrenzung der Bevorratung. Zwar sehe § 91 Abs. 1 SächsPVDG i.V.m. § 31 SächsDSUG eine Löschpflicht vor, wenn die Kenntnis der personenbezogenen Daten zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich sei, und existiere nach § 91 Abs. 3 SächsPVDG eine Regelung zu Prüffristen. Dies reiche jedoch nicht aus. Diese Regelungen führten dazu, dass die Daten so lange gespeichert blieben, wie eine Bevorratung erforderlich sei. Dies führe aber zu einer weitgehend routinemäßigen Weiterbevorratung, was grundrechtlich nicht hinnehmbar sei. Die gesetzliche Anordnung der Erforderlichkeit müsse vielmehr durch eine angemessene gesetzliche Frist flankiert werden, nach deren Ablauf die bevorrateten Daten zu löschen seien, wenn nicht eine einzelfallbezogene prognostische Erforderlichkeitsprüfung ausnahmsweise ergebe, dass sie weiterhin benötigt würden. Es fehlten darüber hinaus weitere differenzierende Vorgaben für die Datenbevorratung vergleichbar denen in § 18 Abs. 2 BKAG.

Gegen die Angemessenheit der Bevorratungsermächtigung aus § 80 Abs. 2 Nr. 2 SächsPVDG spreche, neben den schon gegen § 80 Abs. 2 Nr. 1 SächsPVDG angeführten Gründen, die strukturelle Ungewissheit über die Tatsachengrundlage und Berechtigung der Beschuldigung. Es bedürfe darum hier noch weitergehender Vorkehrungen, damit diese Ermächtigung verfassungsrechtlich tragfähig werde. Es sei nicht einmal ein positiv festzustellender kriminalistischer Restverdacht gefordert, um eine Bevorratung zu legitimieren. Stattdessen sei umgekehrt die (weitere) Bevorratung nach § 80 Abs. 4 SächsPVDG nur dann unzulässig, wenn das Strafverfahren gegen die betroffene Person mit einer Entscheidung geendet habe, aus der sich positiv ergebe, dass sie die Tat nicht oder nicht rechtswidrig begangen habe. Es werde auf einen Entscheidungsinhalt abgestellt, der dem Strafverfahren tendenziell systemfremd sei. Für eine Verfahrenseinstellung oder einen Freispruch reiche aus, dass sich die Täterschaft des Beschuldigten oder Angeklagten nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit belegen lasse, daher sei es eher ein Zufallsergebnis und nicht Verfahrensziel, wenn die Ermittlungen die Täterschaft eines Beschuldigten positiv widerlegten. Selbst wenn kein signifikanter Restverdacht gegen den Beschuldigten bestehe, werde sich in der Folge aus der verfahrensabschließenden Entscheidung nicht immer ergeben, dass er die Tat nicht oder nicht rechtswidrig begangen habe. Da der Beschuldigte keine prozessuale Möglichkeit habe, eine solche Feststellung zu erwirken, ergebe sich damit eine Grenze der Bevorratungsbefugnis in der Regel lediglich aus einer normativ nicht weiter eingeleiteten Verhältnismäßigkeitsprüfung.

c) Verfassungswidrig sei schließlich auch die in § 80 Abs. 2 Nr. 4 SächsPVDG enthaltene weitreichende Ermächtigung zur Bevorratung von Daten über „Anlasspersonen“. Nach dieser Regelung dürfe die Polizei personenbezogene Daten bevorraten, wenn sie aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte davon ausgehe, dass die betroffene Person in naher Zukunft Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen werde. Da Art und Ausmaß der Datenbevorratung wiederum nicht eingegrenzt seien, könne die Bevorratung Grundrechtseingriffe hoher Intensität bewirken. Außerdem benenne § 80 Abs. 2 Nr. 4 SächsPVDG für die polizeiliche Kriminalprognose keinerlei konkrete Anknüpfungspunkte. Sie ermögliche damit etwa Prognosen, die im Wesentlichen auf allgemeine Erfahrungssätze, auf zulässiges Verhalten

oder auf von der betroffenen Person nicht zu verantwortende äußere Umstände gestützt würden.

d) Verfassungsrechtlich unzureichend seien auch die gesetzlichen Vorgaben zur Gewährleistung der Transparenz der aufgrund von § 80 Abs. 1 und 2 SächsPVDG angelegten Datensammlungen. Zu beanstanden sei insbesondere, dass weder das Sächsische Polizeivollzugsdienstgesetz noch das Sächsische Datenschutz-Umsetzungsgesetz eine Pflicht der Polizei begründeten, eine betroffene Person über die Bevorratung von auf sie bezogenen Daten zu benachrichtigen. Das Auskunftsrecht allein gewährleiste jedoch nicht durchweg ein verfassungsrechtlich hinreichendes Transparenzniveau und müsse darum durch eine Benachrichtigungspflicht flankiert werden. Insbesondere könnten Datenbevorratungen gemäß § 80 SächsPVDG in Folge von verdeckten Überwachungsmaßnahmen erfolgen, von denen die betroffene Person aufgrund weitreichender Ausnahmen von der Benachrichtigungspflicht erst nach geraumer Zeit, in manchen Fällen sogar überhaupt nicht, erfahre. Für das vollständige Fehlen einer Benachrichtigungspflicht über polizeiliche Datenbevorratungen sei kein rechtfertigender Grund ersichtlich. Zwar habe das Bundesverfassungsgericht das Fehlen einer solchen Pflicht in Bezug auf die Antiterrordatei gebilligt. Es habe hierzu jedoch auf die Zwecksetzung dieser Dateien verwiesen, Ermittlungen im Bereich des internationalen Terrorismus zu unterstützen, die grundsätzlich nicht offen erfolgen könnten. Diese Begründung lasse sich nicht generell auf andere polizeiliche Datensammlungen übertragen. Solche Datensammlungen dienten der Unterstützung der polizeilichen Aufgabenerfüllung auch auf Kriminalitätsfeldern, die – wie etwa die Verhütung und Verfolgung von Straftaten bei Großveranstaltungen – nicht generell ein verdecktes Vorgehen der Polizei erforderten. Datenbevorratungen im Zusammenhang mit solchen Kriminalitätsfeldern könnten den betroffenen Personen vorbehaltlich besonderer Umstände im Einzelfall durchaus mitgeteilt werden, ohne die polizeiliche Aufgabenerfüllung zu beeinträchtigen.

6. § 17 Abs. 4 SächsDSUG stehe nicht mit Art. 33 SächsVerf in Einklang. Insbesondere bei der Datenerhebung mit verdeckten Mitteln und der Bevorratung der dadurch gewonnenen Daten in polizeilichen Datensammlungen sei eine Transparenz und ein individueller Rechtsschutz nur sehr eingeschränkt sichergestellt, weshalb der Gewährleistung einer effektiven aufsichtlichen Kontrolle umso größere Bedeutung zukäme. Nach § 17 Abs. 4 SächsDSUG dürfe der Sächsische Datenschutzbeauftragte gegenüber Behörden und deren Rechtsträgern nicht die sofortige Vollziehung im Sinne von § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO anordnen. Damit könne der Datenschutzbeauftragte selbst schwerwiegenden Verstößen gegen die Datenerhebungs- und Datenweiterverarbeitungsermächtigungen des Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetzes und des Sächsischen Polizeibehördengesetzes nur mit erheblicher Verzögerung abhelfen, wenn die von ihm angewiesene Behörde gegen eine Anweisung Widerspruch einlege oder dagegen klage. In der Zwischenzeit könne es für die betroffene Person zu erheblichen und irreparablen Beeinträchtigungen kommen. Ein rechtfertigender Grund für das Verbot des Sofortvollzugs sei nicht ersichtlich. Soweit mit der beanstandeten Datenerhebung oder Datenweiterverarbeitung dringliche Belange des Gemeinwohls verfolgt würden, sei dies sowohl bei der rechtlichen Beurteilung der Datenverarbeitung selbst als auch bei der Entscheidung über die Anordnung der sofortigen

Vollziehung zu beachten. Darüber hinaus könne die verantwortliche Behörde – wie jeder Adressat eines belastenden Verwaltungsakts, dessen sofortige Vollziehung angeordnet wurde – ein verwaltungsgerichtliches Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO anstrengen, um zeitnah die aufschiebende Wirkung des eingelegten Rechtsbehelfs wiederherstellen zu lassen. Es gebe keinen Anlass zu der Annahme, dass das austarierte System des Eilrechtsschutzes gegen belastende Verwaltungsakte für datenschutzrechtliche Beanstandungen gegenüber Polizeibehörden einer grundlegenden Modifikation bedürfe.

Darüber hinaus fehle dem Freistaat Sachsen zum Erlass dieser Regelung gemäß Art. 72 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz, weil der Bund von seiner Regelungsbefugnis für das verwaltungsgerichtliche Verfahren aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG abschließend Gebrauch gemacht habe. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das gerichtliche Verfahren umfasse auch das Verwaltungsprozessrecht. Hierzu gehörten auch Regelungen über die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage. Hierauf nehme § 17 Abs. 4 SächsDSUG ausdrücklich Bezug, es gehe der Vorschrift also ersichtlich gerade darum, diese prozessrechtliche Wirkung auszuschließen. Die Länder könnten abweichende oder ergänzende Vorschriften zur Verwaltungsgerichtsordnung nur erlassen, soweit das Bundesrecht entsprechende Regelungsvorbehalte enthalte, die sich in § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und Satz 2 VwGO fänden. Die in § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO vorgesehene Befugnis der einen Verwaltungsakt erlassenden Behörde, aus besonderen Gründen die sofortige Vollziehung des Verwaltungsakts anzuordnen, stehe daher nicht zur Disposition der Landesgesetzgeber.

7. Die Vorschriften zur Aufenthaltsanordnung nach § 21 Abs. 2 SächsPVDG, zum Kontaktverbot nach § 21 Abs. 2 SächsPVDG und zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung nach § 61 Abs. 1 und 2, Abs. 3 Satz 1 Alt. 1, Satz 7 Nr. 1 SächsPVDG seien aus folgenden Gründen nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar:

a) Die in § 21 Abs. 2 SächsPVDG enthaltene Ermächtigung zu Aufenthaltsanordnungen stehe zumindest mit dem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 15 SächsVerf nicht in Einklang. Sie ermögliche Eingriffe von sehr hoher Intensität, hinsichtlich derer der gesetzliche Eingriffstatbestand zu weit gefasst sei. Insbesondere das in § 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG geregelte Aufenthaltsgebot könne einen sehr gewichtigen Grundrechtseingriff darstellen, weil – im Umkehrschluss zu § 21 Abs. 7 Satz 2 SächsPVDG – eine einem Hausarrest nahekommende Anordnung, sich in einem nur wenige Meter umfassenden Bewegungsradius um die eigene Wohnung aufzuhalten, durchaus noch von der Ermächtigung abgedeckt werde. Eine solche Anordnung greife sogar in die durch Art. 16 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf gewährleistete Freiheit der Person ein. Es handele sich insbesondere auch deshalb um eine Freiheitsentziehung, weil sie mit Zwangsmitteln bis zum Präventivgewahrsam nach § 22 Abs. 1 Nr. 3 SächsPVDG durchgesetzt werden könne und nach § 106 SächsPVDG strafbewehrt sei. Die Bewertung der Norm als verfassungswidrig verstärke sich noch dadurch, dass die Regelung der Wertung des Art. 5 EMRK widerspreche. Sie genüge nicht den abschließend aufgeführten Rechtfertigungsgründen nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EMRK.

§ 21 Abs. 2 SächsPVDG enthalte zwei alternative Eingriffstatbestände, die sich an die Prognosetypen anlehnten, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Bundeskriminalamtgesetz entwickelt habe. Damit übertrage das Gesetz einen Regelungsansatz, den das Bundesverfassungsgericht für Überwachungsermächtigungen zur Gefahraufklärung im Vorfeld konkreter Gefahren gebilligt habe, auf imperative Maßnahmen zur Beendigung schadensträchtiger Kausalverläufe. Beim ersten Prognosetyp im Gefahrenvorfeld, den § 21 Abs. 2 Nr. 1 SächsPVDG aufgreife, handele es sich um einen Gefahrenverdacht, der es der Polizei in der Regel nicht erlaube, imperative Maßnahmen zur endgültigen Gefahrenabwehr durchzuführen. § 21 Abs. 2 Nr. 1 SächsPVDG beschränke die Polizei nicht auf vorläufige Maßnahmen, sondern ermögliche ihr – auch wegen der Verlängerungsmöglichkeit des § 21 Abs. 7 Satz 5 SächsPVDG – gegebenenfalls langfristige Grundrechtseingriffe. Hierfür fehlten ein rechtfertigender Grund und eine Vorgabe, neben der imperativen Sicherungsmaßnahme die Lage weiter aufzuklären.

In noch größerem Ausmaß verfehle § 21 Abs. 2 Nr. 2 SächsPVDG die verfassungsrechtlichen Anforderungen. Erstens erhöhe die personenbezogene Prognose im Vergleich zu einer ereignisbezogenen Prognose das Risiko von falsch positiven Fehlprognosen zulasten der betroffenen Person. Zweitens werde die Maßnahme bei Anknüpfung an die Gefährlichkeit des Betroffenen von einer punktuellen Intervention auf eine langfristige Eindämmung umgestellt. Darüber hinaus beziehe sich die personenbezogene Prognose in § 21 Abs. 2 Nr. 2 SächsPVDG auf eine terroristische Straftat im Sinne von § 4 Nr. 5 SächsPVDG und schließe damit strafrechtliche Vorfeldtatbestände ein, die im Zusammenwirken mit dem Ermächtigungstatbestand den tatsächlichen Eingriffsanlass in nicht mehr hinnehmbarem Ausmaß entgrenzten.

Weiterhin sei der Begriff des „bestimmten Bereichs“ in § 21 Abs. 2 SächsPVDG sehr unscharf, sodass eine zwingende Auslegung als „großer räumlicher Anwendungsbereich“ im Gesetzeswortlaut keine Stütze finde. Auch der Bezug zu § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StGB führe nicht zu einer solchen engen Auslegung, weil im Hinblick auf diese Norm fachgerichtliche Entscheidungen ergangen seien, die das Verlassen eines engen räumlichen Bereichs untersagten. Daher ermögliche § 21 Abs. 2 SächsPVDG Aufenthaltsgebote, die einer Freiheitsentziehung nahekämen und als schwerwiegende Eingriffe anzusehen seien. Es genüge nicht, die Maßnahmen des § 21 Abs. 2 Nr. 2 SächsPVDG mit prozeduralen Schutzvorkehrungen wie einem Richtervorbehalt nach Absatz 4 einzuhegen, weil diese ihre Wirkung nicht entfalten könnten, soweit es an hinreichend klaren und restriktiven materiellen Maßstäben mangele.

b) Das Kontaktverbot nach § 21 Abs. 3 SächsPVDG stelle einen intensiven Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit und das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar. § 21 Abs. 3 SächsPVDG bestimme den Personenkreis, auf den sich ein Kontaktverbot beziehen könne, gleichläufig mit dem Begriff der Kontakt- und Begleitperson in § 4 Nr. 8 SächsPVDG. Als Kontakt- und Begleitpersonen könnten insbesondere bei potenziellen Straftätern, denen eine dauerhafte Einbindung in kriminelle Strukturen nachgesagt werde, weite Teile des sozialen Umfelds eingestuft werden. Insbesondere müssten Kontakt- und Begleitpersonen

weder selbst als potenzielle Straftäter anzusehen noch in jedem Fall hinsichtlich der drohenden Straftaten der Zielperson der Maßnahme bösgläubig sein. Außerdem teile § 21 Abs. 3 SächsPVDG wegen des Verweises auf § 21 Abs. 2 SächsPVDG dessen verfassungsrechtlichen Defizite.

c) Die Eingriffstatbestände des § 61 SächsPVDG verletzten sowohl die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 15 SächsVerf als auch das Datenschutzgrundrecht nach Art. 33 SächsVerf. Ein Eingriff in Art. 15 SächsVerf wiege schwer, weil die „elektronische Fußfessel“ die betroffene Person durch einen diffusen psychischen Druck in ihrer Bewegungsfreiheit beschränke. Der Eingriff in Art. 33 SächsVerf sei schwerwiegend, weil auf diese Weise personenbezogene Daten über das Bewegungsverhalten der betroffenen Person erhoben, an die Polizei übertragen und zu einem lückenlosen Bewegungsbild der betroffenen Person verknüpft werden könnten. Aus diesem Grund wiesen die Daten eine hohe Sensibilität auf. Die aufgrund dieses hohen Eingriffsgewichts zu fordernden hohen gesetzlichen Anforderungen an die Anordnung einer elektronischen Überwachung seien nicht erfüllt.

Die Eingriffstatbestände des § 61 SächsPVDG seien zu weit gefasst. Zum einen sei es, wie bei § 21 Abs. 2 Nr. 2 SächsPVDG, verfassungsrechtlich nicht tragfähig, die elektronische Aufenthaltsüberwachung aufgrund der personenbezogenen Prognose einer terroristischen Straftat anordnen zu können. Zum anderen sei die Anordnung nach § 61 Abs. 2 SächsVerf verfassungsrechtlich nicht zulässig, weil hierfür eine ihrerseits verfassungswidrige Maßnahme nach § 21 Abs. 2 oder Abs. 3 SächsPVDG Voraussetzung sei. Auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Dezember 2020 – 2 BvR 916/11 u.a. – bestätige, dass dieser tiefgreifende Grundrechtseingriff nur zum Schutz gewichtiger Rechtsgüter gerechtfertigt sei, für deren Gefährdung oder Verletzung im Einzelfall belastbare tatsächliche Anhaltspunkte bestehen müssten, wie u.a. die Verurteilung der betroffenen Person wegen einer schwerwiegenden Straftat. Es seien an das Prognoseurteil einengende Anforderungen zu stellen, welche die Gefahr eines falsch positiven Prognoseurteils zumindest reduzierten. Die Regelung des § 61 Abs. 1 und Abs. 2 SächsPVDG weise jedoch nur ein nicht näher spezifiziertes Prognoseurteil auf. Zudem beruhe die gerichtliche Entscheidung nach § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 12, Satz 3 StGB auf fachärztlichen Stellungnahmen und Äußerungen von Justizvollzugsanstalten, die der Polizei bei der Anordnung nach § 61 Abs. 1 und Abs. 2 SächsPVDG in aller Regel nicht vorlägen, sodass die präventivpolizeiliche Gefahrenprognose hier von einer weitaus schmaleren und unsichereren Tatsachengrundlage ausgehe. Zwar genüge nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts die Regelung in § 463a Abs. 4 StPO den verfassungsrechtlichen Geboten der Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit. Dies gelte jedoch nicht für § 61 Abs. 3 Satz 7 Nr. 1 SächsPVDG, weil hier der unscharfe Begriff der Verhütung verwendet und auf die Vorfeldtatbestände der §§ 129a f. StGB Bezug genommen werde. Darüber hinaus sei § 61 Abs. 3 Satz 7 Nr. 1 SächsPVDG zu unbestimmt, weil die Norm nicht auf einen abschließenden Straftatenkatalog verweise, sondern auf Rechtsgüter im Sinne des § 21 Abs. 2 Nr. 1 SächsPVDG. Es sei nicht erkennbar, welche Regelungen des Strafgesetzbuches Straftaten „gegen den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes“ im Sinne von § 21 Abs. 2 Nr. 1 SächsPVDG zum Gegenstand hätten und ob ein Schädigungserfolg oder nur eine Gefähr-

dung oder die mit der Straftat „subjektiv verfolgten Ziele“ des Täters ausreichten. Sofern lediglich auf die Absicht abgestellt würde, seien auch eine einfache Sachbeschädigung, eine Nötigung oder eine Beleidigung von § 21 Abs. 2 Nr. 1 SächsPVDG erfasst, was jedoch im Hinblick auf die Eingriffstiefe nicht gerechtfertigt sei.

8. Die in § 40 Abs. 4 Satz 3 SächsPVDG enthaltene Ermächtigung, Maschinengewehre und Handgranaten einzusetzen, stehe mit der durch Art. 87a GG näher ausgeformten Trennung von Polizei und Militär nicht in Einklang. Die engen Grenzen, welche das Grundgesetz dem Einsatz militärischer Kampfmittel im Inland durch die Bundeswehr setze, würden unterlaufen, wenn stattdessen die Länder die allgemeinen Polizeibehörden hiermit ausstatten dürften. Die Bewaffnung der Polizei sei auf Waffen zu beschränken, die nach ihren Verwendungsmöglichkeiten nicht militärischen Zwecken vorbehalten seien; etwas anderes könne nicht allein aus dem Umstand abgeleitet werden, dass in der jüngeren Vergangenheit wiederholt Kriminelle Kriegswaffen besessen oder sogar eingesetzt hätten. Als Kriterien zur Abgrenzung militärischer und nicht-militärischer Waffen böten sich insbesondere das Vernichtungspotenzial und die Beherrschbarkeit der Auswirkungen einer Waffe an. Nach diesen Maßstäben schieden Maschinengewehre und Handgranaten als polizeiliche Waffen aus. Weder Maschinengewehre noch Handgranaten ließen sich punktgenau und kontrolliert einsetzen; zur Rettung von Menschenleben seien sie weder bestimmt noch geeignet. Jedenfalls verletzten die Regelungen über die Modalitäten des Einsatzes dieser Mittel die Menschenwürdegarantie aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf sowie das durch Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf gewährleistete Recht auf Leben, weil deren Einsatz wegen der unbeherrschbaren Streubreite mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zum Tode Unbeteiligter führen werde. Zumindest müsse der Einsatz ausdrücklich und mit der erforderlichen Normenklarheit auf Fälle beschränkt werden, in denen die Tötung Unbeteiligter nicht so gut wie sicher vorherzusehen sei. Dies leiste das Gesetz nicht: § 43 Abs. 2 Satz 2 SächsPVDG regele lediglich die gezielte Tötung eines Angreifers. § 43 Abs. 4 SächsPVDG ließe den Waffeneinsatz zu, selbst wenn ein hohes Risiko für Unbeteiligte bestehe; für Kriegswaffen mit großer Streubreite seien aber strengere Anforderungen geboten, um eine verfassungsrechtlich unzulässige Abwägung von Leben gegen Leben zu unterbinden.

III.

Der Landtag hat von einer Stellungnahme zum Verfahren abgesehen.

Die Staatsregierung hat sich zum Normenkontrollantrag wie folgt geäußert:

1. Dem Antrag stehe in Bezug auf die Rügen der Verfassungswidrigkeit des § 15 Abs. 1 Nr. 5 und 6, des § 4 Nr. 4 SächsPVDG und des Datenabgleichs die Rechtskraft der Urteile des Verfassungsgerichtshofes vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – und vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – entgegen. Der Raum der Landesverfassung sei vom Raum der Bundesverfassung zu trennen. Abweichende Wertungen des Bundesverfassungsgerichts hätten in

aller Regel zunächst einen anderen Prüfgegenstand als die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes und bezögen sich zumindest sicher auf einen anderen Prüfungsmaßstab, sodass allein abweichende Formulierungen in bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen landesverfassungsgerichtliche Judikate nicht gegenstandslos werden ließen. Die Änderung eines richterrechtlich festgestellten Maßstabs ändere grundsätzlich nichts an der Bestandskraft einer Entscheidung, die sich auf den Streitgegenstand beziehe. Hinsichtlich des gerügten § 59 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 SächsPVDG erledige sich der Rechtsstreit durch das Außerkrafttreten der Vorschrift am 31. Dezember 2023 (§ 108 Abs. 1 SächsPVDG) . Es gebe keine anhängigen Verfahren zu dieser Regelung, sodass von dieser Vorschrift mit ihrem Außerkrafttreten keinerlei Rechtswirkungen mehr ausgingen.

2. Die Definition der Straftat von erheblicher Bedeutung in § 4 Nr. 4 SächsPVDG erfülle die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Anforderungen, weil die dort aufgeführten Straftaten einen besonderen Gemeinschaftsbezug besäßen. Soweit die Antragsschrift die Einbeziehung bestimmter Verbrechen rüge, greife sie lediglich die grundsätzliche strafrechtliche Wertung des Bundesgesetzgebers an. Soweit die Unverhältnismäßigkeit der Anknüpfung an Vergehenstatbestände gerügt werde, handele es sich durchweg um Straftatbestände, die potentiell Freiheitsstrafen ermöglichten und die sich von anderen Straftatbeständen in besonderer Weise unterschieden; insofern sei hinsichtlich des Gewichts der Rechtsgutbeschreibung dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zuzubilligen. Zudem schließe das zusätzliche Tatbestandsmerkmal, dass die Anlasstaten „im Einzelfall nach Art und Schwere geeignet sind, den Rechtsfrieden besonders zu stören“, Bagatelldelikte aus und fordere eine einzelfallbezogene Prüfung der drohenden Deliktssituation. Weiterhin sei hier keine Unterscheidung zu treffen, ob die in Bezug genommene Straftat ein Rechtsgut schütze oder die strafrechtlich verbotene Handlung im Vorfeld liege. Sofern eine Handlung durch ein Strafgesetz verboten sei, dürfe die Polizei die Begehung dieser Handlung untersagen, gleich ob es sich um eine Vorfeldstraftat handele oder nicht. Bei Straftaten mit einer Strafandrohung unter einem Jahr sehe § 4 Nr. 4 SächsPVDG einen Rechtsgüterschutz vor, sodass sich hier dieses Problem nicht stelle. Auch der Begriff der terroristischen Straftat in § 4 Nr. 5 SächsPVDG genüge offensichtlich den verfassungsrechtlichen Anforderungen; dabei hätten insbesondere auch die Tatbestände der §§ 129a, 129b StGB einbezogen werden können, deren Begehung der Strafrechtsgesetzgeber selbst als Terrorismus i.S.d. Grundgesetzes qualifiziert habe.

3. Die in §§ 63, 64 Abs. 1, § 66 Abs. 1, § 67 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, § 68 Abs. 1 SächsPVDG enthaltenen Ermächtigungen zu heimlichen Datenerhebungen seien mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

a) Die Fassung des § 63 SächsPVDG genüge den vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Bundeskriminalamtgesetz aufgestellten Anforderungen. Für Maßnahmen nach § 63 SächsPVDG reiche die Abwendung von gewichtigen Rechtsgutsverletzungen oder die Verfolgung erheblicher Straftaten aus. Der Schutz überragend wichtiger Rechtsgüter sei nicht erforderlich.

Die Regelung des § 4 Nr. 4 SächsPVDG führe nicht zur einer Entgrenzung des Eingriffsanlasses. Nach der Gesetzesbegründung sei eine auf Tatsachen gestützte Prognose erforderlich, keine reine Vermutung. Auch eventuell bestehende subjektive Voraussetzungen, die für die Beschreibung des polizeilichen Schutzgutes erheblich seien, müssten vorliegen und belegbar sein. Gleiches gelte für die Regelung des § 4 Nr. 5 SächsPVDG. Die Anlasstaten in § 63 Abs. 2 Nr. 3 SächsPVDG seien auf spezifisch charakteristische Straftaten von besonderem Gewicht begrenzt. Weiterhin habe das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 9. Dezember 2022 – 1 BvR 1345/21 – zum Sicherheits- und Ordnungsgesetz in Mecklenburg-Vorpommern Verweisungsketten in Bezug auf zu verhütende Straftaten von erheblicher Bedeutung bzw. auf terroristische Straftaten für mit dem Gebot der Normenklarheit vereinbar gehalten. Die Dauer der Maßnahmen nach § 63 SächsPVDG ergebe sich aus § 73 Abs. 1 Nr. 2 SächsPVDG, wonach das anordnende Gericht diese auf höchstens drei Monate befristen dürfe.

b) Für den Einsatz eines verdeckten Ermittlers sei eine Bedrohung für „überragend wichtige Rechtsgüter“ nicht erforderlich. Das Bundesverfassungsgericht habe die Zulässigkeit einer solchen Regelung im Grunde bestätigt. Die in der Antragsschrift genannten besonderen Konstellationen stellten sich als Fallgruppen der fehlenden Eignung gemäß § 64 Abs. 6 Nr. 2 SächsPVDG dar und bedürften keiner ausdrücklichen Normierung. Lägen diese Fallgruppen bereits vor dem Einsatz der V-Person vor, sei die Zusammenarbeit nicht aufzunehmen, denn es sei nicht sinnvoll, eine solche zu beginnen, wenn man diese unmittelbar nach der Aufnahme einstellen müsse.

c) Sofern die Begehung einer schweren Straftat in der Weise konkretisiert und eingegrenzt sei, wie dies bei §§ 66 bis 68 SächsPVDG erfolge, seien Informationserhebungseingriffe zur Vermeidung der Straftatbegehung in gleicher Weise zulässig wie Informationserhebungseingriffe zwecks Verfolgung begangener Straftaten. Die Anknüpfung an Straftatkataloge bei präventiven Maßnahmen sei üblich und vom Bundesverfassungsgericht auch bereits häufig auf ihre Verhältnismäßigkeit geprüft worden. § 100a StPO definiere eine hohe Hürde für Eingriffe in Art. 10 GG; daran dürfe der Gesetzgeber für polizeiliche Eingriffsbefugnisse anknüpfen. Es überzeuge nicht, dass Straftatenverhütungsmaßnahmen als Anlasstat nur Erfolgsdelikte und nicht Gefährdungsdelikte heranziehen könnten, denn das hieße, dass gerade Gefährdungsdelikte der Gefahrenabwehr nicht zugänglich wären. § 66 SächsPVDG normiere eine sehr hohe Eingriffsschwelle, indem er einen Straftatenkatalog mit einem Rechtsgüterschutz kombiniere. Die Dauer der Maßnahme nach § 66 SächsPVDG ergebe sich aus § 73 Abs. 1 Nr. 2 SächsPVDG, wonach das anordnende Gericht diese auf höchstens drei Monate befristen dürfe.

d) § 74 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 SächsPVDG gestatte – wie sich der Gesetzesbegründung entnehmen lasse – nicht die Zurückstellung der Benachrichtigung über eine präventive Wohnraumüberwachung, sondern nur die über den Einsatz eines verdeckten Ermittlers oder einer V-Person.

4. Die Rüge des § 60 Abs. 2 Nr. 2 und 3, Abs. 3 Nr. 2 und 3 SächsPVDG sei unbegründet. Entgegen der Ansicht der Antragsteller reiche der Straftatkatalog des § 4 Nr. 4 SächsPVDG aus. Gleiches gelte für die Rüge der Verfassungswidrigkeit wegen des Verweises auf die Definition aus § 4 Nr. 5 SächsPVDG. Die Regelung erfasse zwar auch die Bildung terroristischer Strukturen, jedoch übernehme sie die vom Bundesverfassungsgericht eingeführte Anknüpfung an die persönlichen Verhältnisse des Betroffenen. Weiterhin habe der Verfassungsgerichtshof die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung der Sache nach als notwendige polizeirechtliche Maßnahme in seinem Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 –anerkannt. Der Gesetzgeber habe sich bei der Formulierung von § 60 SächsPVDG an den Vorgaben dieses Urteils orientiert.

Mit der Entscheidung „Bestandsdatenauskunft II“ (BVerfG, Beschluss vom 27. Mai 2020, BVerfGE 155, 119) habe das Bundesverfassungsgericht gezeigt, dass die Systembildung der konkretisierten Gefahr keineswegs ausschließlich auf besonders eingriffsintensive Überwachungsmaßnahmen zur Verhütung terroristischer Gefahren zugeschnitten, sondern prinzipiell verallgemeinerbar sei, d.h. für Eingriffe von grundsätzlich jedwedem Eingriffsgewicht in Betracht komme. Dementsprechend müsse die Figur der konkretisierten Gefahr auch keineswegs stets allein auf den Schutz überragend wichtiger Rechtsgüter zugeschnitten sein. Dementsprechend sei die Annahme der Antragsteller, die Maßnahme nach § 60 Abs. 2 SächsPVDG müsse auf den Schutz (besonders) gewichtiger Rechtsgüter beschränkt bleiben (sodass die Inbezugnahme von Straftaten von erheblicher Bedeutung problematisch wäre), unzutreffend.

5. Die von den Antragstellern angegriffenen Ermächtigungen zu Datenerhebungen im öffentlichen Raum seien mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

a) In der Sache sei die Identitätsfeststellung auch bei fehlendem individuellem Anlass keine besondere Belastung. Es handele sich um räumlich eng begrenzte Eingriffe. Die Räume seien dabei solche, bei denen auch von außen gesehen eine höhere Gefährdung erkennbar sei.

Die Eingriffsintensität einer Identitätsfeststellung, die „per Hand“ durch Polizeivollzugsbeamte vor Ort vorgenommen werde, sei nicht mit elektronischen Datenabgleichen vergleichbar, wie sie im Falle der Rasterfahndung oder der Kfz-Kennzeichenerfassung anfielen. Die Intensität der Eingriffe nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 7 SächsPVDG sei deshalb nicht mit der automatisierten Kfz-Kennzeichenkontrolle vergleichbar. Aber selbst wenn die Eingriffe vergleichbar wären, wären sie immer noch gerechtfertigt. Die Identitätsfeststellung berge nicht die Gefahr einer Stigmatisierung in sich, weil sie gerade nur an die Anwesenheit an einem Ort anknüpfe und nicht an das individuelle Verhalten. Die Stigmatisierung könne daher allenfalls in der Art und Weise der Auswahl unter den anwesenden Personen durch die Polizeivollzugsbeamten bestehen. Würde die Auswahlentscheidung aber nicht nach dem Prinzip der Stichprobenauswahl vorgenommen werden, läge die Stigmatisierung nicht in der Eingriffsgrundlage begründet, sondern in deren rechtswidriger Handhabung. Dem Betroffenen bliebe dann die Möglichkeit des Rechtsweges. Eine besondere

Anfälligkeit für eine stigmatisierende Handhabung enthielten die angegriffenen Normen der Identitätsfeststellung nicht.

aa) Die Anforderungen von § 15 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG wiesen einen konsequenten Grenzbezug auf. Unklare Regelungen, die dazu führen könnten, dass sich der Grenzbezug in der Praxis verliere und sich Kontrollen weithin allgemein in das Landesinnere verschöben, seien ausgeschlossen worden. Auch die Umsetzung der aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgenden übergreifenden Maßgaben an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle sei nicht zu beanstanden, denn den Behörden seien Dokumentationspflichten gesetzlich vorgeschrieben. Eingrenzend wirke auch, dass die Identitätsfeststellungen nach § 15 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG nur stichprobenhaft erfolgen dürften.

bb) Die Kontrollstelle nach § 15 Abs. 1 Nr. 5 SächsPVDG enthalte nicht die inhaltlichen Vorgaben, die hinsichtlich des Kontrollbereiches bei § 15 Abs. 1 Nr. 6 SächsPVDG vorgesehen seien, weil der Eingriff wegen der zeitlichen und örtlichen Beschränkung weniger belastend als derjenige nach Nr. 6 sei. Dass eine Kontrollstelle zu den in § 15 Abs. 1 Nr. 5 SächsPVDG genannten Zwecken geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein müsse, ergebe sich aus allgemeinen Grundsätzen und müsse nicht ausdrücklich im Gesetz niedergelegt sein. Weiterhin ließe § 15 Abs. 1 Nr. 5 SächsPVDG eine Identitätsfeststellung nicht wegen des Verdachts von Bagatelldelikten zu. Nach der Definition der Straftat von erheblicher Bedeutung in § 4 Nr. 4 SächsPVDG sei dies ausgeschlossen.

cc) § 15 Abs. 1 Nr. 6 SächsPVDG lege einen ausreichend konturierten Kontrollbereich fest, indem die Norm voraussetze, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigten, dass Straftaten im Sinne des § 100a StPO oder gemäß § 28 SächsVersG bevorstünden. Weiterhin sei die Vorschrift zur Verhinderung der in ihr genannten Zwecke geeignet, weil den Maßnahmen zumindest eine abschreckende Wirkung innewohne.

dd) § 15 Abs. 1 Nr. 7 SächsPVDG diene dazu, das Mitführen verbotener Waffen zu unterbinden. Die Identitätskontrolle könne im Zusammenhang mit einem Datenabgleich gemäß § 87 SächsPVDG oder nach der Tatsachenfeststellung im Einzelfall dazu führen, dass eine Durchsuchung von Personen gemäß § 27 Abs. 2 SächsPVDG stattfinde.

ee) Da es sich bei § 15 SächsPVDG um eine offene Informationserhebung handele, seien nicht die Verfahrensvorschriften für verdeckte Informationserhebungen geboten.

§ 15 SächsPVDG komme den verfassungsrechtlichen Anforderungen der verfahrensrechtlichen Absicherung von offenen Informationserhebungseingriffen in vielfältiger Weise nach. In den besonderen Fällen der Nr. 4 und 6 enthalte das Gesetz ausdrückliche Dokumentationspflichten, die eine Grundlage für eine gerichtliche und aufsichtliche Prüfung böten. Ferner enthalte Nr. 6 spezifische aufsichtliche Prüfungspflichten. Die Waffenverbotszone als Grundlage von Maßnahmen nach Nr. 7 fuße auf förmlichen Verwaltungsverordnungen und auch die Einrichtung einer Kontrollstelle oder eines Kontrollbereiches beruhe auf einer dokumentierten Anordnung des Einsatzes.

ff) Die Regelung in § 87 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG genüge den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Zum einen könne der Datenabgleich zur Identitätsfeststellung dienen. In diesen Fällen bestehe ein konkreter Aufgabenbezug. Der Zugriff könne aber auch auf Daten erfolgen, die zur Erfüllung anderer Zwecke als dem der Identitätsfeststellung erhoben worden seien. Solange diese Daten aber auch präventiven Zwecken dienten und selbst nicht besonders sensibel seien, sodass keine besondere Zweckbindung für diese verfassungsrechtlich gefordert sei, sei ein genereller präventiver Zweck verfassungsrechtlich zulässig. Der Begriff des Fahndungsbestandes sei ausreichend bestimmt. Es handele sich um einen offenen Datenabgleich bei einer Identitätsfeststellung, die „per Hand“ vor Ort durch Polizeivollzugsbeamte erfolge. Dies sei nicht mit einer automatisierten Kfz-Kennzeichenüberwachung vergleichbar.

b) Es bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Regelungen in § 58 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 3 Satz 5 Alt. 2 SächsPVDG. Die Eingriffsvoraussetzungen mitsamt der Zweckbestimmung in § 58 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG garantierten eine hohe Eingriffsschwelle und entsprächen den Vorgaben, die verfassungsgerichtlich für die verdeckte automatisierte Kfz-Kennzeichenerfassung festgestellt worden seien. Die Norm sei verfahrensmäßig eingehegt. Es sei nicht zu beanstanden, dass § 58 Abs. 3 Satz 5 Alt. 2 SächsPVDG die Weiterverarbeitung zur Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung i.S.v. § 4 Nr. 4 SächsPVDG zulasse, denn diese Definitionsnorm schließe Bagatelldelikte aus.

c) § 59 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 SächsPVDG sei verfassungsgemäß. Die zulässige Speicherdauer nach § 59 Abs. 2 Satz 2 SächsPVDG sei gemessen an der spezifischen Deliktsnatur geboten und verhältnismäßig. Weiterhin benötige die Technik gegenwärtig 96 Stunden, um Bilder abzugleichen. Aus dem Umstand, dass die Maßnahmenanordnung gemäß § 59 Abs. 3 SächsPVDG maximal sechs Monate Gültigkeit besitze, folge nicht, dass die Datenerhebung nach Abs. 1 sechs Monate ohne Unterbrechung durchgeführt werden dürfte. Die in § 59 Abs. 3 SächsPVDG normierte Frist von sechs Monaten beziehe sich auf die Anordnung der Maßnahme, nicht auf deren Betrieb. Dieser sei in § 59 Abs. 1 SächsPVDG normiert.

d) Bei § 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsPBG könne nicht von einer fehlenden Bestimmtheit der erheblichen Gefahr ausgegangen werden, weil § 4 Nr. 3 Buchst. c SächsPVDG, der über § 3 SächsPBG anwendbar sei, die erhebliche Gefahr definiere. Die Befugnis beschränke sich zudem auf den öffentlichen Raum. Die Überwachung erfolge öffentlich und könne daher im Wege des Rechtsschutzes angegriffen werden. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit grenze diese Befugnis ein. In der Vergangenheit seien keine Fälle bekannt geworden, aus denen man schließen könne, dass die Befugnis zur Videoüberwachung die Steuerungskraft der Norm missachte. § 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsPBG wolle erkennbar nicht die Aufzeichnung aller öffentlichen Anlagen zulassen, sondern nur solcher, die gefährdet seien. Die Gefährdung müsse sachlich begründet werden.

Die Weiterverwendung von Daten nach § 30 Abs. 2 SächsPBG, auch zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, diene gerade der Verwendung der Daten zum erhobenen Zweck. Es gehe weitgehend um die Abwendung von Straftaten von geringerer Bedeutung. Die Gefahrenabwehr solle durch die disziplinierende Wirkung des Gedankens, dass man beobachtet werde, eintreten. Diese Wirkung greife psychologisch vor allem, sofern es um die Begehung von Bagatelldelikten gehe.

6. § 80 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 2 und 4, Abs. 4 SächsPVDG sei mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

a) § 80 Abs. 1 SächsPVDG schaffe ausreichende Voraussetzungen, sodass keine flächendeckende Weiterverarbeitung erfolge. Es gebe allgemeine Anforderungen an die Speicherung, die durch den Grundsatz der Erforderlichkeit, die Zweckbindung und die Höchstfristen der Speicherung festgelegt seien. Die Speicherung fände ihre verfassungsrechtliche „Einhegung“ und Beschränkung auf ein dem Verfassungsgrundsatz der Erforderlichkeit genügendes (zeitliches) Maß durch fortlaufende Prüfpflichten im Rahmen der Aufgabenerledigung (§ 91 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG) oder durch festzusetzende Fristen, zu denen spätestens zu prüfen sei, ob die Speicherung personenbezogener Daten für die Erfüllung der Aufgaben noch erforderlich sei (Aussonderungsprüffristen), § 91 Abs. 3 Satz 2 SächsPVDG).

Die Voraussetzung für die Zweckänderung nach § 79 SächsPVDG sei erkennbar strenger, als es das Bundesverfassungsgericht gefordert habe. § 78 SächsPVDG statuiere vorrangig besondere Löschungsmechanismen, um dem Rechtsschutzbedürfnis der Betroffenen unter Wahrung des Datenschutzes umfassend gerecht zu werden. Er entziehe zudem für die dort geregelten Eingriffsbefugnisse die Prüfung der Erforderlichkeit dem Regime des § 91 SächsPVDG. Die Speicherung von Daten nach dem Grundsatz der Zweckbindung sei nicht verfassungswidrig. Es sei absolut üblich, dass Daten für die Zwecke, zu denen sie erhoben worden seien, auch gespeichert würden.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts habe sich nicht nur auf die unmittelbare Verwendung rechtmäßig erhobener Daten in einem konkreten polizeilichen Anschlussverfahren bezogen. Vielmehr müsse dem Bundesverfassungsgericht, weil es sich bei der Datenspeicherung um ein altbekanntes Phänomen handele und offensichtlich sei, dass erfolgreiche Polizeiarbeit ohne ein polizeiliches Gedächtnis nicht auskomme, bewusst gewesen sein, dass polizeiliche Daten nicht sofort in ein neues Verfahren überführt und dort genutzt werden könnten, sondern ggf. auch gespeichert werden müssten, um dann für spätere Verfahren und Nutzungen zur Verfügung zu stehen. Daher sei es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allein entscheidend, dass sich diese spätere Nutzung in dem Rahmen halte, den es für die ergänzende Nutzung von Daten im Rahmen der ursprünglichen Zwecksetzung bzw. für die zweckändernde Nutzung nach Maßgabe des Grundsatzes der hypothetischen Datenneuerhebung beschrieben habe. Bei der Speicherung handele es sich damit auch nicht um eine etwa problematische „Vorratsdatenspeicherung“. Vielmehr sei es sowohl von Verfassungs wegen als auch nach den gesetzlichen Regeln

zwingend, dass die Speicherung nur erfolgen dürfe, soweit sie für die polizeiliche Aufgabenerledigung „erforderlich“ sei; dies setze entsprechende Anhaltspunkte dafür voraus, dass die gespeicherten Informationen zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben beitragen könnten. Im Moment der (fortgesetzten) Speicherung müsse es namentlich aufgrund polizeilicher Erkenntnisse und Erfahrungen erforderlich erscheinen, die Daten weiter vorzuhalten, weil sie als Spurenansatz (im Rahmen der ursprünglichen Zwecke) bzw. als konkreter Ermittlungsansatz (für die zweckändernde Nutzung) im Kontext künftiger Verfahren von unerlässlichem Nutzen sein könnten. Die (fortgesetzte) Speicherung rechtmäßig erhobener Daten sei für sich genommen kein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung von besonderer Schwere; die Formulierung besonderer Eingriffsschwellen verlange das Bundesverfassungsgericht nur für Datenverarbeitungseingriffe von qualifiziertem Gewicht.

b) § 80 Abs. 2 Nr. 1 SächsPVDG sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Grundsatz, dass die Polizei personenbezogene Daten, die sie im Rahmen von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren gewonnen habe, zur Gefahrenabwehr weiterverarbeiten dürfe, sei essentieller Bestandteil jeder Gefahrenabwehr. Häufig sei im Zeitpunkt der Informationserhebung noch nicht klar, ob ein präventives oder repressives Vorgehen notwendig sei. Der Grundsatz sei auch nicht neu, sondern schon immer Gegenstand des polizeilichen Datenverarbeitungsrechts und bisher in § 43 Abs. 2 SächsPolG geregelt gewesen. Im Vergleich dazu schränke die Neuregelung des § 80 Abs. 2 SächsPVDG die Weiterverwendung insofern ein, als nur Daten anknüpfend an die dort genannten Anlasspersonen verarbeitet werden dürften. Die suchfähige bzw. recherchierbare Datenspeicherung werde im Gegensatz zum alten Recht auf bestimmte Personen eingeschränkt. Eine Datenverarbeitung und Suche nach anderen Personen müsse die erhöhten Voraussetzungen von § 80 Abs. 3 SächsPVDG erfüllen.

Eine Einschränkung in § 80 Abs. 2 SächsPVDG im Hinblick auf die speicherbaren Daten sei nicht erforderlich. Die repressiv erhobenen Daten seien im Fall von § 80 Abs. 2 SächsPVDG insgesamt rechtmäßig erhoben. Die Frage, inwieweit diese Daten, sofern sie nicht aus sensiblen Informationserhebungseingriffen erlangt worden seien, für präventive Zwecke verwendet werden könnten, orientiere sich am Grundsatz der Erforderlichkeit, der sich wiederum nach der konkreten Aufgabe im Einzelfall richte. Würde die Datenverarbeitung auf bestimmte Kategorien begrenzt, wäre die präventive Aufgabenerledigung in sachlich unangemessener Weise eingeschränkt. Denn der Gesetzgeber könne nicht abschätzen, welche der rechtmäßig erhobenen Daten für die Gefahrenabwehr erforderlich seien. Eine Begrenzung ähnlich dem Datenkranz des § 18 Abs. 2 BKAG sei nicht geeignet, weil die Norm ersichtlich auf die Betreuung von Indexdateien bezogen sei, die das Bundeskriminalamtgesetz im Rahmen seiner Zentralstellenfunktion übernehme. Die Umsetzung der Differenzierung bei der zulässigen Weiterverarbeitung zwischen ergänzender Nutzung und Zweckänderung nehme der Bundesgesetzgeber gerade nicht in § 18 BKAG vor, sondern in § 12 BKAG, der wiederum keinen Datenkranz kenne.

c) Auch § 80 Abs. 2 Nr. 2 SächsPVDG sei verfassungskonform, weil es sich hierbei um rechtmäßige Daten handele, die mit den Einschränkungen der Zweckbindung und Erforderlichkeit in das polizeiliche Grundgedächtnis eingeflossen seien. Die Antragsschrift gehe von einer funktionalen Trennung von repressiv und präventiv erhobenen Daten aus, die in dieser Striktheit nicht existiere. Dass § 80 Abs. 2 Nr. 2 SächsPVDG keinen positiv festzustellenden kriminalistischen Restverdacht fordere, sei nicht zu beanstanden. Bei § 80 Abs. 2 Nr. 2 SächsPVDG gehe es nicht um eine mindere strafrechtliche Sanktion, sondern um die Verwendung von vorhandenem, rechtmäßig erhobenem Wissen durch eine Behörde, die zusätzlich noch die Gefahrenabwehr verfolge.

d) § 80 Abs. 2 Nr. 4 SächsPVDG genüge den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht im Urteil zum Bundeskriminalamtgesetz niedergelegt habe. Die Prognose dürfe keine reine Vermutung oder Erwartung, sondern müsse tatsachenbasiert sein. Die Straftat, um die es gehe, müsse weiter als erheblich qualifiziert sein. Bei Straftaten von mittlerem oder leichtem Gewicht müsse die Polizei mit der Speicherung zu präventiven Zwecken warten, bis die Person zumindest den Status des Beschuldigten erreicht habe oder die Voraussetzungen von § 80 Abs. 2 Nr. 3 SächsPVDG vorlägen.

e) Aus dem Vortrag der Antragsschrift, wonach die Ausnahmeregelung des § 80 Abs. 4 SächsPVDG nicht umfassend genug sei, werde deutlich, dass sie davon ausgehe, die Weiterverwendung personenbezogener Daten sei so etwas wie eine „kleinere Strafe“ für den Betroffenen. Die polizeiliche Gefahrenabwehr bezwecke jedoch keine Bestrafung. Es gehe bei der Weiterverarbeitung auch nicht um eine Sanktion, sondern um die Nutzung von rechtmäßig erhobenen Informationen zu Gefahrenabwehrzwecken, sofern die Informationserhebungsnorm diese Weiterverarbeitung nicht untersage. Der Betroffene habe Auskunftsrechte und im Rahmen des Rechtsschutzes die Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit der Prognoseentscheidung gerichtlich prüfen zu lassen. Das genüge den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht im Urteil zum Bundeskriminalamtgesetz niedergelegt habe.

f) Eine selbständige Informationspflicht allein für die Speicherung über die Erhebung hinaus sei verfassungsrechtlich nicht geboten und in der Sache zu aufwendig. Von der Speicherung könne der Betroffene wissen, weil die Datenerhebung offen erfolge, er informiert worden sei und § 80 SächsPVDG die Speicherung zulasse. Nach der Speicherung könne er im Wege des Auskunftsrechts fragen. Müsste über jede Speicherung informiert werden, würden an jede Speicherung die gleichen verfahrensrechtlichen Anforderungen gestellt wie an geheime Informationserhebungseingriffe. Dies sei nicht realisierbar. Es käme zu keinen Speicherungen mehr und die Polizei verlöre ihr kollektives Gedächtnis, zumindest soweit es auf § 80 SächsPVDG beruhte. Dies verlange Art. 33 SächsVerf aber gerade nicht.

7. Der sächsische Landesgesetzgeber sei durch Art. 72 GG nicht gesperrt gewesen, die in § 17 Abs. 4 SächsDSUG enthaltene Regelung zu erlassen. Die Norm bilde für das Land keine Norm des Prozessrechts. Es werde vielmehr einer bestimmten Behörde eine Befugnis genommen, für die die Verwaltungsgerichtsordnung das Entfallen der aufschiebenden

Wirkung vorsehe. Die Befugnis der Behörden, die aufschiebende Wirkung anzuordnen, werde nicht durch § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO vermittelt, sondern ergebe sich aus dem Landesrecht. § 79 VwVfG stelle klar, dass die Verwaltungsgerichtsordnung für die förmlichen Rechtsbehelfe gelte, nicht aber für die vorausgehenden Verwaltungsakte, die angegriffen seien. Die Frage der Zulässigkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung richte sich nach dem Verwaltungsverfahrensrecht. § 17 Abs. 4 SächsDSUG wolle weiterhin erkennbar das Verhältnis zwischen zwei Behörden regeln, d.h. eine Gleichordnung dieser untereinander herstellen, indem sie der einen Behörde die Befugnis des § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO gegenüber der anderen Behörde nehme. Dies sei erkennbar keine prozessuale, sondern eine verwaltungsrechtliche Regelung, an die die Prozessordnung anknüpfe. § 17 Abs. 4 SächsDSUG bringe kein austariertes System des Rechtsschutzes durcheinander. Von einem detaillierten System sei nur vor dem Hintergrund des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz zu sprechen. Bei dem Verhältnis zwischen zwei Behörden greife dieses aber nicht.

8. Die Vorschriften zur Aufenthaltsanordnung nach § 21 Abs. 2 SächsPVDG, zum Kontaktverbot nach § 21 Abs. 2 SächsPVDG und zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung nach § 61 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 Alt. 1, Satz 7 Nr. 1 SächsPVDG seien aus folgenden Gründen mit der Sächsischen Verfassung vereinbar:

a) § 21 Abs. 2 SächsPVDG bewirke einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht. Auch wenn es sich nicht um eine verdeckte Überwachungsmaßnahme handele, reiche der mit den Aufenthaltsanordnungen nach Abs. 2 verbundene Freiheitseingriff durchaus tief. Hierbei werde der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt, insbesondere weil es ausschließlich um den Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter gehe. Die Vorschrift sei dem § 68b StGB nachgebildet. Die Regelung des § 21 Abs. 2 Nr. 1 SächsPVDG ermögliche keine dem Hausarrest nahekommende Anordnung. Der Begriff „bestimmter Bereich“ sei weder grammatikalisch noch systematisch noch historisch mit dem der „Wohnung“ vergleichbar, sondern, entsprechend dem in der Norm ebenfalls verwendeten Begriff des „Aufenthaltsortes“, großräumiger zu verstehen. Mit der Regelung in § 21 Abs. 7 Satz 2 SächsPVDG solle erkennbar nur der Zu- sowie Abgang und damit die Erreichbarkeit der Wohnung sichergestellt, jedoch keine Aussage dazu getroffen werden, wie eng der Bereich räumlich sein dürfe.

Es gebe kein verfassungsrechtliches Verbot, aktionale oder imperative Maßnahmen an Gefahrenlagen anzuknüpfen, die von § 21 Abs. 2 SächsPVDG umschrieben würden. Die in der Norm erfolgende Beschreibung der Gefahrenlage bewege sich im Grenzbereich der konkreten Gefahr. Eingriffsbefugnisse, die Kausalverläufe änderten, seien im Ausgangspunkt nur zulässig, wenn eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts vorliege. Der zu fordernde Wahrscheinlichkeitsgrad hänge insbesondere von dem Gewicht des gefährdeten Rechtsguts und dem Ausmaß des drohenden Schadens, von der Tiefe des in Aussicht genommenen Eingriffs sowie von der Eilbedürftigkeit der Entscheidung und den noch zur Verfügung stehenden Möglichkeiten weiterer Ermittlung ab. In dem Korridor zwischen Über- und Untermaßverbot beschreibe der Gefahrbegriff weder einen Punkt des

frühestmöglichen Eingreifens noch des längstmöglichen Zuwartens, sondern einen Punkt des beiderseitig schonenden Ausgleichs. Als solcher sei der Gefahrbegriff Ausdruck einer verfassungsrechtlichen Normalvorstellung der rechtsstaatlichen Konkordanz von Freiheit und Sicherheit unter Ungewissheitsbedingungen. Gefahr meine unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadens. Intervenierende Maßnahmen stützten sich, sofern keine speziellen gesetzlichen Vorschriften bestünden, auf die polizeiliche Generalklausel, wobei eine konkrete Gefahr angenommen werde, obwohl das Wahrscheinlichkeitsurteil nicht dichter sein müsse, als bei § 21 Abs. 2 Nr. 1 SächsPVDG umschrieben. In der Entscheidung „Elektronische Aufenthaltsüberwachung“ vom 1. Dezember 2020 – 2 BvR 916/11 u.a. – habe das Bundesverfassungsgericht die Eingriffsschwelle der konkretisierten Gefahr ganz dezidiert, und ohne darin ein besonderes Problem zu erblicken, auf eine Eingriffsbefugnis bezogen, die darauf ausgerichtet sei, den Betroffenen, von der Begehung weiterer Straftaten abzuhalten und in diesem Sinne auch aktionell ausgelegt sei.

Weiterhin seien im Gefahrenvorfeld einsetzende Kausalverlaufseingriffe insbesondere in Bezug auf z.B. terroristische Gefahrenlagen zulässig. Es handele sich hier um Gefahrenlagen, die sich jederzeit und ohne großen Vorbereitungsaufwand realisieren könnten, denn in solchen Situationen erscheine es oftmals problematisch, im Gefahrenvorfeld allein auf Gefahrbeobachtung zu setzen, weil das Risiko, dass sich die Gefahr vielleicht plötzlich realisiere, noch bevor sie aufgeklärt sei, angesichts der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter als zu hoch erscheine. Weiter komme eine Rechtfertigung dann in Betracht, wenn sich reine Gefahraufklärung als zu aufwendig erweise, um eine realistische und praktisch durchführbare Alternative zu einer auch aktionellen oder imperativen Vorgehensweise zu sein.

Bei § 21 Abs. 2 Nr. 1 SächsPVDG handele es sich dementsprechend um eine spezielle Formulierung der konkreten Gefahr. Die Anforderungen seien hier höher als das Bundesverfassungsgericht sie bei der zulässigen Vorfeldermittlung aufgestellt habe. Der Rechtsstaat sei berechtigt und auch verpflichtet, auf neuartige Situationen in gebotener Weise zu reagieren. Auch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 sowie vom 27. Mai 2020, BVerfGE 155, 119 unterstützen die Ansicht, dass unter der konkretisierten Gefahr eine spezielle (nunmehr rechtsstaatlich präzisierte) Ausformung und Formulierung der konkreten Gefahr klassischer Prägung zu verstehen bzw. dass sie allenfalls sehr partiell in ihrem unmittelbaren Vorfeld angesiedelt sei. Dagegen sei die Situation von § 21 Abs. 2 Nr. 2 SächsPVDG vorgelagerter Natur und sachlich gerechtfertigt. Die Voraussetzungen für die dauerhafte Observation nach § 63 Abs. 2 Nr. 3 SächsPVDG seien in dieser Situation ersichtlich erfüllt. Eine dauerhafte Observation könnte aber den Gefahreneintritt nicht mit Sicherheit in allen Situationen verhindern, weil aktionales oder imperatives Handeln ggf. zu spät käme. Weiter sei eine solche für den Staat erheblich belastender und könne auch für den Betroffenen belastender sein als das Aufenthaltsverbot selbst. Um die Unverhältnismäßigkeit der Permanentüberwachung zu vermeiden und eine effektive Schadensabwehr zu ermöglichen, sei für den Fall der Straftatenverhütung ausnahmsweise ein Aufenthaltsverbot auch im vorgelagerten Fall zulässig. Die Eingriffsbefugnis von § 21 Abs. 2 Nr. 2 SächsPVDG werde verfahrensrechtlich eingehegt

und sei zeitlich stark begrenzt. § 21 Abs. 7 SächsPVDG sehe eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung vor.

b) Auch das Kontaktverbot nach § 21 Abs. 3 SächsPVDG sei zulässig. In diesem Fall handele es sich der Sache nach um eine konkrete Gefahr, auch sofern § 21 Abs. 3 SächsPVDG auf § 21 Abs. 2 Nr. 2 SächsPVDG verweise. Das Kontaktverbot sei nur möglich, wenn durch die Untersagung des Kontakts zu dritten Personen die Straftatverhütung verbessert werden könne. Dies verlange Kenntnisse über die potentiellen und so weit verdichteten Vorgänge, dass angesichts des hohen Rechtsgutes die Schwelle zur konkreten Gefahr überschritten sei. Aber auch, wenn es sich hier um eine Maßnahme im Gefahrenvorfeld handelte, so wäre sie verfassungsrechtlich zulässig, weil sie eine weitreichende Dauerobservation vermeide. Das Kontaktverbot sei ein zielgerichtetes Mittel zur effektiven Gefahrenbekämpfung, welches gleichzeitig die Handlungsmöglichkeiten des Betroffenen so wenig wie möglich beeinträchtige. Anstelle dieser Maßnahme kämen nur die Ingewahrsamnahme oder die Festlegung zweier räumlicher Beschränkungen in Betracht, die sich nicht überschnitten. Es sei auch keine weitreichende Isolierung vom sozialen Umfeld erkennbar, weil sich die Kontaktverbotsmöglichkeiten auf potentiell deliktsrelevante Kontakte beschränkten.

c) § 61 Abs. 1 SächsPVDG sei verfassungskonform, weil es keinen verfassungsrechtlichen Grundsatz gebe, der es verbiete, imperative Maßnahmen an Vorfeldsituationen anzuknüpfen. Vielmehr seien lediglich eine sachbezogene Begründung und die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erforderlich. Die Datenerhebung ersetze eine Dauerobservation, erfolge offen, sodass eine gerichtliche Überprüfung möglich sei, und diene dem Schutz des Gemeinwesens vor Terrorismus.

§ 61 Abs. 2 SächsPVDG sei verfassungsmäßig, weil die Regelung der Absicherung der verfassungskonformen Maßnahmen nach § 21 Abs. 2 und 3 SächsPVDG diene. Darüber hinaus sehe § 61 Abs. 2 SächsPVDG keinen Automatismus vor, sondern die elektronische Überwachung unterliege hier einer Einzelfallprüfung dahingehend, ob zusätzlich zur Anordnung noch eine Kontrolle notwendig sei.

Es sei aufgrund der elektronischen Überwachung eine über die Einschränkung der Bewegungsfreiheit hinausgehende psychische Belastung nicht erkennbar. Darüber hinaus liege hinsichtlich der Datenverwendung eine strenge Zweckbindung vor. Auch aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Dezember 2020, BVerfGE 156, 63 ließen sich keine Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit von § 61 SächsPVDG herleiten. Die Entscheidung sei nur sinngemäß anwendbar, weil sie eine Eingriffsgrundlage im Rahmen der Führungsaufsicht zum Gegenstand gehabt habe. Die Regelung des § 61 SächsPVDG erfülle die vom Bundesverfassungsgericht für die elektronische Überwachung aufgestellten allgemeinen Grundsätze, wie den Schutz oder die Bewehrung hinreichend gewichtiger Rechtsgüter, für deren Gefährdung oder Verletzung im Einzelfall belastbare tatsächliche Anhaltspunkte bestehen müssten. Weiterhin müsse die Gefährdung hinreichend konkret absehbar sein, bedürfe es einer „begründeten Wahrscheinlichkeit“ der er-

neuten Begehung von Straftaten und müsse die Maßnahme erforderlich sein. Somit könne die Polizei eine elektronische Aufenthaltsüberwachung anordnen, wenn das Verhalten der Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründe, dass sie in absehbarer Zukunft eine terroristische Straftat begehen werde, um diese Person durch die Überwachung und die Datenverwendung von der Begehung dieser Straftat abzuhalten.

9. Mit § 40 Abs. 4 SächsPVDG werde nicht die Wertung des Art. 87a GG unterlaufen. Das Bundesverfassungsgericht gehe – entgegen der Auffassung der Antragsteller – davon aus, dass es denkbar sei, die Polizei mit Mitteln auszustatten, die auch beim Militär üblich seien, und halte die Verwendung spezifisch militärischer Waffen bei Einsätzen (der Streitkräfte) im Inland nicht grundsätzlich für ausgeschlossen. Handele es sich um eine polizeiliche Gefahr, seien die Polizeibehörden in die Lage zu versetzen, diese zu bewältigen; auch Art. 87a GG stehe dem nicht entgegen. Die für die Benutzung durch den Polizeivollzugsdienst zugelassenen Waffen bestimmten sich nicht nach dem Charakter der jeweiligen Waffe, sondern nach deren Eignung für die Aufgabenbewältigung, insbesondere für die Anwendung unmittelbaren Zwangs. Die Erfahrungen der Antiterroreinsätze in Europa hätten die Erforderlichkeit besonderer Waffen (Explosivmittel aus der Distanz und Schusswaffen mit hoher Distanz- und Feuerwirkung) gezeigt; die bisher zugelassene konventionelle Bewaffnung begrenze die taktischen Möglichkeiten und biete bei entsprechenden Einsätzen keine hinreichende Erfolgswahrscheinlichkeit. Gleichzeitig verfügten immer mehr Täter über entsprechend schwere Bewaffnung. Die Polizei müsse daher mit den notwendigen Einsatzmitteln ausgestattet sein, wenn erwartet werde, dass sie sich in einen Einsatz begebe, um die Bevölkerung zu schützen. Nach der Einschätzung des Gesetzgebers sei die für die Gefahrenabwehr erforderliche kontrollierte Handhabung der besonderen Waffen durch speziell für deren Einsatz geschulte Personen möglich. Den Waffeneinsatz in einer Situation, in der „so gut wie sicher“ eine Tötung eines Beteiligten abzusehen sei, lasse § 43 Abs. 2 Satz 2 SächsPVDG allein unter den dort genannten Voraussetzungen gegen eine Person zu, die es gelte, angriffs- oder fluchtunfähig zu machen.

IV.

Auf einen Fragenkatalog des Verfassungsgerichtshofes zur praktischen Bedeutung und Anwendung der angegriffenen Vorschriften hin haben die Staatsregierung sowie die Sächsische Datenschutz- und Transparenzbeauftragte schriftlich Stellung genommen. Weiterhin hat die Staatsregierung den gesetzlich geforderten Evaluierungsbericht zu § 59 SächsPVDG vorgelegt.

B.

Der Normenkontrollantrag ist zum überwiegenden Teil 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 Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetzes, des Sächsischen Polizeibehördengesetzes und des Sächsischen Datenschutz-Umsetzungsgesetzes mit einer Reihe von Grundrechten und Grundsätzen der Sächsischen Verfassung. Dies gilt auch, soweit die Antragsteller unter Hinweis auf Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 1 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 i.V.m. Art. 1 Satz 1 SächsVerf für seine Gesetzgebungszuständigkeit gezogenen Grenzen eingehalten sind (so schon SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 176).

II.

Die Antragsberechtigung ergibt sich aus Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf, § 21 SächsVerfGHG. Danach kann der Antrag von einem Viertel der Mitglieder des Landtages gestellt werden. Die Antragsteller, 35 von 126 Mitgliedern des 6. Sächsischen Landtags, erfüllen dieses Quorum.

Der Antrag ist nicht dadurch unzulässig geworden, dass mit dem Ende des 6. Sächsischen Landtages die Antragsteller ihr Abgeordnetenmandat verloren haben. Bedeutung und Funktion der Antragstellung im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle erschöpfen sich darin, den Anstoß zur gerichtlichen Prüfung im objektiven Verfahren zu geben. Ist das Verfahren in Gang gesetzt, so kommt es für dessen weiteren Verlauf nicht mehr auf die Anträge und Anregungen des Antragstellers, sondern ausschließlich auf das objektive Interesse an der Klarstellung der Geltung der zur verfassungsrechtlichen Prüfung gestellten Normen an (SächsVerfGH, Urteil vom 20. April 1995 – Vf. 18-II-93 – juris Rn. 33; Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 150).

III.

Der Antrag ist nach § 21 Nr. 1 SächsVerfGHG statthaft. Die Antragsteller halten die angegriffenen Regelungen wegen förmlicher oder sachlicher Unvereinbarkeit mit der Sächsischen Verfassung für nichtig.

Es steht der Statthaftigkeit des Antrags nicht entgegen, dass die angegriffenen Vorschriften zum Teil Bezüge zu datenschutzrechtlichen Bestimmungen in Rechtsakten der Europäischen Union haben, insbesondere zu der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstre-

ckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. EU, L 119 vom 4. Mai 2016, S. 89 – JI-Richtlinie). Ungeachtet der unionsrechtlichen Bezüge kann der Verfassungsgerichtshof die Vereinbarkeit dieser Normen mit den Grundrechten der Sächsischen Verfassung prüfen, weil es sich bei den Vorschriften des 3. Abschnitts des Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetzes sowie bei § 17 Abs. 4 SächsDSUG jedenfalls nicht um die Umsetzung zwingenden Unionsrechts handelt (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 13. März 2007, BVerfGE 118, 79 [95 f.]; Beschluss vom 27. Mai 2020, BVerfGE 155, 119 [162 ff. Rn. 83 ff. m.w.N.]; Beschluss vom 10. November 2020, BVerfGE 156, 11 [35 ff. Rn. 63 ff.]; Beschluss vom 27. April 2021, BVerfGE 158, 1 [27 Rn. 45]; Beschluss vom 8. Juni 2021, BVerfGE 158, 170 [183 Rn. 23]; Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [69 Rn. 142 f.]; Beschluss vom 28. September 2022, BVerfGE 163, 43 [76 Rn. 93]). Die Rechtsvorschriften der Europäischen Union enthalten keine Bestimmungen, welche die hier angegriffenen Befugnisse des Polizeivollzugsdienstes erforderten oder gar abschließend regelten.

IV.

Die angegriffenen Normen bilden einen tauglichen Prüfungsgegenstand. In die Prüfung einbezogen wird darüber hinaus § 61 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG.

Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle wird der Prüfungsgegenstand durch den Antrag bestimmt, an den der Verfassungsgerichtshof gebunden ist. Es kann jedoch erforderlich sein, den Antrag anhand seiner Begründung auszulegen, wenn darin etwa die Verfassungswidrigkeit weiterer im Antrag nicht bezeichneter Normen thematisiert wird (SächsVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2009 – Vf. 79-II-08 – juris Rn. 297 ff.; Urteil vom 21. Juni 2012 – Vf. 77-II-11 – juris Rn. 87; Beschluss vom 14. Oktober 2021 – Vf. 85-II-21 [e.A.] – juris Rn. 27; st. Rspr.). Darüber hinaus können von den Antragstellern nicht konkret angegriffene Vorschriften in die Prüfung einbezogen werden, wenn sie mit den zulässigerweise angegriffenen Vorschriften in einem engen inhaltlichen Regelungszusammenhang stehen (SächsVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2009 – Vf. 79-II-08 – juris Rn. 301; vgl. BVerfG, Urteil vom 3. März 2004, BVerfGE 109, 279 [374]; Urteil vom 24. November 2010, BVerfGE 128, 1 [32]), etwa wenn die angegriffene Norm durch Verweisung auf eine andere oder durch den klaren inneren Zusammenhang mit anderen Vorschriften derart von den letzteren abhängt, dass sich aus der Verfassungswidrigkeit dieser Normen die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm ergibt (enger sachlicher Regelungszusammenhang, so ausdrücklich SächsVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2012 – Vf. 77-II-11 – juris Rn. 87; vgl. BVerfG, Urteil vom 5. November 1975, BVerfGE 40, 296 [309 f.]).

Vorliegend benennen die Antragsteller § 61 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG in ihrem Antrag nicht. Bei sachgerechter Auslegung ihres Vorbringens ist diese Vorschrift aber in die Prüfung einzubeziehen. Denn die angegriffenen Regelungen in § 61 Abs. 1 und 2 SächsPVDG ermächtigen nicht zur Datenerhebung. Sie erlegen den Betroffenen die Verpflichtung auf, die „elektronische Fußfessel“ ständig am Körper bei sich zu führen. Die

Befugnis zur – damit bezweckten und von den Antragstellern gerügten – Datenerhebung ist hingegen in § 61 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG geregelt. Insoweit ist dem Antragsvorbringen hinreichend zu entnehmen, dass nicht lediglich die mit § 61 Abs. 1 und 2 SächsPVDG verbundenen Handlungs- und Unterlassungspflichten angegriffen sein sollen, sondern auch die damit einhergehende Datenerhebung.

V.

Der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags steht nicht die Rechtskraft des Urteils des Verfassungsgerichtshofes vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – entgegen, das die Vereinbarkeit von § 19 Abs. 1 Nr. 5 und 6 Buchst. a SächsPolG mit der Sächsischen Verfassung feststellte.

Die Rechtskraft einer Vereinbarkeitserklärung im Tenor der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes stellt zwar im Hinblick auf eine erneute Normenkontrolle grundsätzlich ein Prozesshindernis dar (BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316 [332 f.]). Jedoch erfasst das nur die Fälle, in denen der Verfahrensgegenstand des vorherigen Verfahrens identisch ist mit dem Verfahrensgegenstand der vorliegenden abstrakten Normenkontrolle (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Juni 1988, BVerfGE 78, 320 [328]). Dem ist vorliegend nicht so. Gegenstand dieses Verfahrens sind Vorschriften aus dem Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetz und nicht dem Sächsischen Polizeigesetz.

VI.

Mit dem Vorliegen dieser Zulässigkeitsvoraussetzungen wird das für eine abstrakte Normenkontrolle notwendige objektive Klarstellungsinteresse an der Gültigkeit der Normen grundsätzlich indiziert; dies gilt indes nicht für § 15 Abs. 1 Nr. 6 und § 59 SächsPVDG.

1. Das objektive Klarstellungsinteresse ist indiziert, wenn ein auf die Sächsische Verfassung in besonderer Weise verpflichtetes Organ oder ein Organteil von der Unvereinbarkeit der Norm mit Landesverfassungsrecht überzeugt ist und eine diesbezügliche Feststellung beim Verfassungsgerichtshof beantragt wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 23. Januar 1957, BVerfGE 6, 104 [110]; Urteil vom 24. Juli 1979, BVerfGE 52, 63 [80]; Urteil vom 28. Mai 1993, BVerfGE 88, 203 [334]; Beschluss vom 24. Juni 1997, BVerfGE 96, 133 [137]; Beschluss vom 12. Oktober 2010, BVerfGE 127, 293 [319]; Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [77 Rn. 138]; Beschluss vom 25. März 2021, BVerfGE 157, 223 [249 Rn. 66 m.w.N.]) st. Rspr.). Ein darüber hinausgehendes individuelles Rechtsschutzinteresse ist nicht gefordert. Das abstrakte Normenkontrollverfahren ist ein von subjektiven Berechtigungen unabhängiges objektives Verfahren, das lediglich der Prüfung von Rechtsnormen am Maßstab der Sächsischen Verfassung dient (vgl. BVerfG, Urteil vom 8. Februar 2001, BVerfGE 103, 111 [124]). Das objektive Interesse an der Klarstellung der Geltung entfällt, wenn von der zur Prüfung gestellten Norm unter keinem denkbaren Gesichtspunkt

mehr Rechtswirkungen ausgehen können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. Januar 1998, BVerfGE 97, 198 [213 f.]; Beschluss vom 2. März 1999, BVerfGE 100, 249 [257]; Beschluss vom 3. März 2004, BVerfGE 110, 33 [45]; Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [77 f. Rn. 138]; Urteil vom 19. April 2019, BVerfGE 151, 152 [161 f. Rn. 27]; Beschluss vom 25. März 2021, BVerfGE 157, 223 [249 Rn. 66 m.w.N.]). Es fehlt aber unter anderem auch dann, wenn mit dem Antrag eine Norm überprüft werden soll, die den vom Verfassungsgerichtshof in einer anderen Entscheidung festgelegten verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, es sei denn, dass zwischenzeitlich rechtserhebliche Änderungen der Sach- und Rechtslage eingetreten sind.

2. Ausgehend hiervon fehlt hinsichtlich des gerügten § 15 Abs. 1 Nr. 6 SächsPVDG das objektive Interesse daran klarzustellen, ob diese Norm gültig ist. § 15 Abs. 1 Nr. 6 SächsPVDG entspricht inhaltlich im Wesentlichen dem vom Verfassungsgerichtshof im Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – für mit der Verfassung vereinbar erklärten § 19 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a SächsPolG. Der Verfassungsgerichtshof hat daher bereits den Inhalt der Norm mit der Verfassung des Freistaates Sachsen für vereinbar erklärt, sodass ein objektives Interesse an der erneuten Prüfung dieser inhaltsgleichen Norm nicht erkennbar ist. Auch die in § 15 Abs. 1 Nr. 6 SächsPVDG zusätzlich eingefügten verfahrensrechtlichen Anforderungen stellen keine Änderung der Sach- und Rechtslage dar, die eine erneute Prüfung rechtfertigt.

3. Ferner ist das objektive Klarstellungsinteresse entfallen, soweit sich der Antrag auf § 59 SächsPVDG bezieht. Die Vorschrift ist am 31. Dezember 2023 außer Kraft getreten (§ 108 Abs. 1 SächsPVDG). Damit entfaltet sie keinerlei Rechtswirkungen mehr. In der mündlichen Verhandlung hat die Staatsregierung mitgeteilt, dass die Regelung nur in einem Fall für eine Überwachung von 183 Tagen in den Jahren 2021 und 2022 angewendet worden ist. Da dieser einmalige Anwendungsfall keine Rechtsstreitigkeiten nach sich gezogen hat und auch nicht ersichtlich ist, dass die Regelung mit dem hier zur Prüfung gestellten Gehalt wieder Geltung erlangen könnte, entfaltet sie unter keinem denkbaren Gesichtspunkt mehr Rechtswirkungen.

4. Soweit die Antragsteller die Verfassungsmäßigkeit von § 15 Abs. 1 Nr. 4 und § 87 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG sowie von bestimmten Datenerhebungsmaßnahmen rügen, die an Straftaten von erheblicher Bedeutung i.S.v. § 4 Nr. 4 SächsPVDG anknüpfen, ist vom Vorliegen eines objektiven Klarstellungsinteresses auszugehen.

Zwar ist § 15 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG im Wesentlichen inhaltsgleich zum im Urteil des Verfassungsgerichtshofes vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – für mit der Verfassung vereinbar erklärten § 19 Abs. 1 Nr. 5 SächsPolG und setzt die im Tenor dieser Entscheidung geforderten verfahrensrechtlichen Anforderungen um. Auch § 87 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG entspricht im Wortlaut der Regelung des § 46 Abs. 1 Satz 3 SächsPolG, die der Verfassungsgerichtshof im Urteil aus dem Jahr 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 285 f. nicht beanstandete. Allerdings bewirkt die zwischenzeitlich ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur automatisierten Kfz-Kennzeichenerfassung (vgl. BVerfG,

Urteil vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 und 150, 309) sowie zur zweckgebundenen bzw. zweckwahrenden Datenverarbeitung (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220) eine rechtserhebliche Änderung, die ein Interesse an der Klarstellung der § 15 Abs. 1 Nr. 4 und § 87 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG begründet.

5. Auch im Hinblick auf die angegriffenen Datenerhebungsmaßnahmen und ihre Inbezugnahme von § 4 Nr. 4 SächsPVDG, der fast wortlautidentisch zu dem vom Verfassungsgerichtshof im Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – nicht beanstandeten § 36 Abs. 1 SächsPolG ist, liegt ein objektives Klarstellungsinteresse vor. Dies liegt in der Änderung der Rechtslage begründet, die sich aus den neu gefassten Vorschriften zur Datenerhebung ergibt, welche die Polizei teilweise mit weitergehenden Befugnissen versehen – z.B. bei der gezielten Kontrolle nach § 60 SächsPVDG, beim Einsatz besonderer technischer Mittel nach § 63 Abs. 1 Nr. 3 SächsPVDG – oder die gänzlich neu in das Sächsische Polizeivollzugsdienstgesetz aufgenommen wurden, wie der Einsatz von V-Personen nach § 64 SächsPVDG, den Maßnahmen nach §§ 66 bis 68 SächsPVDG.

C.

Der Antrag ist teilweise begründet. § 21 Abs. 2 und 3, § 60 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3 Nr. 1 und 2, § 61 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 Alt. 1, Satz 7 Nr. 1, § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3, § 64 Abs. 1, § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3, § 67 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, § 68 Abs. 1, § 74 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3, § 80 Abs. 2 SächsPVDG, § 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsPBG sind mit der Sächsischen Verfassung in dem im Tenor bestimmten Umfang nicht zu vereinbaren; die weiteren Vorschriften halten der verfassungsrechtlichen Überprüfung stand.

I.

§ 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3, § 64 Abs. 1, § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3, § 67 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, § 68 Abs. 1, § 74 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 SächsPVDG sind nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, soweit diese Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen einbeziehen, also Verhaltensweisen erfassen, die einer konkreten Rechtsgutsverletzung typischerweise weit vorgelagert sind.

1. Die Vorschriften sind kompetenzgemäß ergangen, weil sie der Länderkompetenz der Gefahrenabwehr aus Art. 70 Abs. 1 GG zuzuordnen sind.

Das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht unterfällt gemäß Art. 70 Abs. 1 GG der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder (SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 152; Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 183 ff., 259 f., 296 ff., 356 ff.; vgl. BVerfG, Rechtsgutachten vom 16. Juni 1954, BVerfGE 3, 407 [433]; Beschluss vom 29. April 1958, BVerfGE 8, 143 [150]; Urteil vom 14. Juli 1999, BVerfGE 100, 313 [360]; Urteil vom 10. Februar 2004, BVerfGE 109,

190 [215]; Urteil vom 16. März 2004, BVerfGE 110, 141 [159]; Urteil vom 27. Juli 2005, BVerfGE 113, 348 [368 f.]). Demzufolge sind diese für das Recht der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständig, soweit alleiniger und unmittelbarer Gegenstand der Regelungen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als solche ist (BVerfG, Beschluss vom 29. April 1958, BVerfGE 8, 143 [149 f.]; Urteil vom 10. Februar 2004, BVerfGE 109, 190 [215]; Heintzen in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand Dezember 2023, Art. 70 Rn. 141; Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand August 2023, Art. 70 Rn. 111). Das ist bei § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3, § 64 Abs. 1, § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3, § 67 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, § 68 Abs. 1 SächsPVDG der Fall.

2. §§ 63, 64, 66 bis 68 SächsPVDG enthalten verdeckte Überwachungs- und Ermittlungsbefugnisse, die zum Teil in Art. 33 und zum Teil in Art. 27 Abs. 1 SächsVerf eingreifen und dabei jeweils den Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen müssen. Hierbei sind das jeweilig betroffene Grundrecht sowie die durch die Maßnahme verursachte Eingriffstiefe zu berücksichtigen. Gemeinsam ist den Maßnahmen, dass sie der Ermittlung dienen, ob die Begehung schwerwiegender Straftaten bevorsteht und sie aufgrund einer abgesenkten Eingriffsschwelle bereits ergriffen werden können, bevor sich ein Sachverhalt zu einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr für ein Rechtsgut verdichtet hat.

a) Die Vorschriften müssen bestimmt und normenklar sein. Das jeweils aus dem Gesetzesvorbehalt der Art. 33 und 27 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 (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 210). Der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1999, BVerfGE 100, 313 [359 f., 372]; Beschluss vom 3. März 2004, BVerfGE 110, 33 [53]; Urteil vom 27. Juli 2005, BVerfGE 113, 348 [374]; Urteil vom 11. März 2008, BVerfGE 120, 378 [408]; st. Rspr.). Der Gesetzgeber ist dabei gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017, BVerfGE 145, 20 [69 f. Rn. 125 m.w.N.]). Dabei reicht es aus, wenn sich im Wege der Auslegung der einschlägigen Bestimmung mit Hilfe der anerkannten Auslegungsregeln feststellen lässt, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die in der Rechtsnorm ausgesprochene Rechtsfolge vorliegen. Verbleibende Unsicherheiten dürfen nicht so weit gehen, dass die Vorhersehbarkeit und Justiziabilität des Handelns der durch die Norm ermächtigten staatlichen Stellen gefährdet sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013, BVerfGE 134, 141 [184 Rn. 126]; Beschluss vom 7. März 2017, 145, 20 [69 f. Rn. 125 m.w.N.]). Dem Bestimmtheitserfordernis ist genügt, wenn die Auslegungsprobleme mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013, BVerfGE 134, 141 [184 f. Rn. 127 m.w.N.]).

Bei der Normenklarheit steht die inhaltliche Verständlichkeit der Regelung im Vordergrund, insbesondere damit die Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen können (BVerfG Beschluss vom 28. September 2022, BVerfGE 163, 43 [83 Rn. 110 m.w.N.]). Bei Überwachungsmaßnahmen muss zwar die konkrete Maßnahme nicht vorhersehbar sein, jedoch muss die betroffene Person erkennen können, bei welchen Anlässen und unter welchen Voraussetzungen ein Verhalten mit dem Risiko der Überwachung verbunden ist (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 230; BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2005, BVerfGE, 113, 348 [376]). Bei der heimlichen Datenerhebung und -verarbeitung, die tief in die Privatsphäre einwirken können, gelten besonders strenge Anforderungen. Da die Handhabung dieser Vorschriften von den Betroffenen weitgehend nicht wahrgenommen und angegriffen werden kann, kann ihr Gehalt nur sehr eingeschränkt im Wechselspiel von Anwendungspraxis und gerichtlicher Kontrolle konkretisiert werden (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 210; vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [265 Rn. 94]). Weil die Grundrechte hier ohne Wissen der Betroffenen und oft ohne die Erreichbarkeit gerichtlicher Kontrolle durch die Verwaltung und die Polizei eingeschränkt werden, muss der Inhalt der einzelnen Norm verständlich und ohne größere Schwierigkeiten durch Auslegung zu konkretisieren sein. So mag eine Regelung durch Auslegung bestimmbar oder der verfassungskonformen Auslegung zugänglich und damit im Verfassungssinne bestimmt sein, jedoch geht damit nicht zwingend auch ihre Normenklarheit für die Adressaten einher (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. November 2020, BVerfGE 156, 11 [45 f. Rn. 87 f. m.w.N.]). So sind etwa lange und intransparente Verweisungsketten als Verstoß gegen die Normenklarheit anzusehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004, BVerfGE 110, 33 [57, 62 f.]; Urteil vom 19. Mai 2020, BVerfGE 154, 152 [266 Rn. 215]; Beschluss vom 10. November 2020, BVerfGE 156, 11 [46 Rn. 88]; Beschluss vom 28. September 2022, BVerfGE 163, 43 [83 Rn. 111]). Im Einzelnen unterscheiden sich hierbei die Anforderungen allerdings maßgeblich nach dem Gewicht des Eingriffs und sind insoweit mit den jeweiligen materiellen Anforderungen der Verhältnismäßigkeit eng verbunden (BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004, BVerfGE 110, 33 [55]; Urteil vom 27. Juli 2005, BVerfGE 113, 348 [376]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [264 Rn. 94]; Beschluss vom 28. September 2022, BVerfGE 163, 43 [83 Rn. 110]).

Zwar handelt es sich bei der Normenklarheit und Bestimmtheit um ein einheitliches Postulat, welches verschiedene Aspekte in sich vereint und einheitlich zu bewerten ist. Jedoch erlangt das Gebot der Normenklarheit eine eigenständige Bedeutung, soweit es sich um eine den Betroffenen belastende Maßnahme handelt, die ohne seine Kenntnis erfolgt, denn durch dieses Gebot soll insoweit sichergestellt werden, dass sich der Betroffene zumindest insoweit auf die Maßnahme einstellen und gerichtlichen Rechtsschutz suchen kann (BVerfG, Urteil vom 29. November 2023 – 2 BvF 1/21 – juris Rn. 81 m.w.N.).

Mängel hinreichender Normenbestimmtheit und -klarheit beeinträchtigen insbesondere die Beachtung des verfassungsrechtlichen Übermaßverbots. Je ungenauer die Ziele einer Normierung und die Anforderungen an die tatsächliche Ausgangslage gesetzlich umschrieben

sind, umso schwerer fällt die Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit einer Überwachungsmaßnahme (BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004, BVerfGE 110, 33 [55]).

Entscheidet sich der Gesetzgeber dafür, die Schwelle für polizeiliches Eingriffshandeln dergestalt abzusenken, dass er Informationsgewinnungseingriffe auch zur Abwehr von Gefahrensituationen zulässt, die nicht unmittelbar bevorstehen oder gegenwärtig vorliegen, so muss er im Hinblick auf die Bedeutung der betroffenen Grundrechte auch dafür Sorge tragen, dass die tatbestandliche Fassung der Befugnisnorm den Sicherheitsbehörden keine Blankoermächtigung erteilt. Soweit im Rahmen der Eingriffsermächtigung eine Prognose über das zukünftige Legalverhalten von Personen zu stellen ist, muss die Eingriffsnorm so gefasst sein, dass niemand befürchten muss, ohne hinreichende und damit für ihn vorhersehbare Anhaltspunkte und Verdachtsumstände in das Visier der Sicherheitsorgane zu geraten. Das einer Prognoseentscheidung immanente Unsicherheitspotenzial ist rechtsstaatlich noch hinnehmbar, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen den Geboten hinreichender Klarheit, Vorhersehbarkeit und Kontrollfähigkeit belastender Maßnahmen genügen (SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 230; vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004, BVerfGE 110, 33 [59]; Urteil vom 27. Juli 2005, BVerfGE 113, 348 [377 m.w.N.]).

Findet im Bereich der Gefahrenabwehr eine Regelungstechnik Anwendung, wonach die jeweilige Maßnahme an die bevorstehende Begehung einer Straftat anknüpft, so unterliegt ein solcher Verweis bestimmten verfassungsrechtlichen Anforderungen. Es ist zulässig, dass ein Gesetz die gesetzlichen Tatbestände nicht selbst festlegt, sondern auf andere Normen verweist (BVerfG, Urteil vom 30. Mai 1956, BVerfGE 5, 25 [31]; Beschluss vom 11. April 1967, BVerfGE 21, 312 [325, 327]; Beschluss vom 15. November 1967, BVerfGE 22, 330 [346]; Beschluss vom 15. Juli 1969, BVerfGE 26, 338 [366]), solange diese Verweisung nicht zu einer Verschachtelung der in Bezug genommenen Tatbestände führt, die das Erkennen der maßgeblichen Tatbestände unzulässig erschwert (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004, BVerfGE 110, 33 [62 f.]; Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [173 f. Rn. 391 f.).

Zwar besteht bei einer dynamischen Verweisung eines Landesgesetzes auf Bundesnormen die Gefahr, dass diese zu einer versteckten Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen führt (BVerfG Beschluss vom 1. März 1978, BVerfGE 47, 285 [312]) und der Landesgesetzgeber den Grundrechtseingriff nicht abwägen kann, weil es ihm nicht möglich ist, die Dynamik der in Bezug genommenen Bundesnormen zu überblicken (vgl. BVerfG, Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [169 f. Rn. 385]). Dem kann aber dadurch begegnet werden, dass die in Bezug genommene Regelung ein eng umrissenes Feld betrifft, deren Inhalt im Wesentlichen bereits feststeht (BVerfG, Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [169 f. Rn. 385 m.w.N.]).

Für die Beantwortung der Frage, ob eine dynamische Verweisung die ihr von Verfassungs wegen gezogenen Grenzen einhält, ist jedoch auch die Eigenart des Sachgebiets zu berücksichtigen. Ein Wesensmerkmal des grundsätzlich den Ländern vorbehaltenen Polizeirechts

ist es, dass die Polizei zur Abwendung von Störungen der öffentlichen Sicherheit und damit zur Verhinderung von Straftaten tätig wird, wie sie sich aus dem in erster Linie bundesrechtlich geregelten Strafrecht in seiner jeweils geltenden Fassung ergeben. Dynamische Verweisungen sind insoweit für das Polizeirecht nicht wesensfremd, sondern gerade typisch. Entscheidet sich der Landesgesetzgeber für einen Verweis auf bundesrechtliche Strafvorschriften, grenzt er insoweit den Begriff der öffentlichen Sicherheit, zu deren Schutz die Polizei zu Maßnahmen ermächtigt wird, ein und hat die ihm obliegende Grundrechtsabwägung ausreichend getroffen.

b) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass ein Grundrechtseingriff von hinreichenden Gründen des Gemeinwohls gerechtfertigt wird, das gewählte Mittel zur Erreichung des Zwecks geeignet und erforderlich ist und bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze des Zumutbaren noch gewahrt ist (SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 192 m.w.N.).

aa) Begrenzungen ergeben sich aus den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. Danach müssen die Überwachungs- und Ermittlungsbefugnisse mit Blick auf das Eingriffsgewicht angemessen ausgestaltet sein. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, einen Ausgleich zwischen der Schwere der mit den hier zur Prüfung stehenden Eingriffen in die Grundrechte potentiell Betroffener auf der einen Seite und der Pflicht des Staates zum Schutz der Grundrechte auf der anderen Seite zu schaffen (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [267 Rn. 98]).

Heimliche Überwachungs- und Ermittlungsmaßnahmen, die tief in die Privatsphäre eingreifen, sind nur mit der Verfassung vereinbar, wenn sie dem Schutz oder der Bewehrung besonders gewichtiger Rechtsgüter dienen. Zu diesen Rechtsgütern gehören der Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, das Leben, die Gesundheit und die persönliche Freiheit (SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 203; vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008, BVerfGE 120, 274 [328]; Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [330]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [270 Rn. 108]; Urteil vom 19. Mai 2020, BVerfGE 154, 152 [269 Rn. 221]; Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [115 Rn. 243]). Auch der Schutz von Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, rechtfertigt einen derart schweren Eingriff (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [270 Rn. 108, 287 f. Rn. 155]; Beschluss vom 22. September 2022, BVerfGE 163, 43 [92 Rn. 130 m.w.N.]). Darüber hinaus kann die besondere verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines derartigen Eingriffs außer in dem Gewicht der einzelnen Rechtsgüter auch in der Bedrohung liegen, welche das Gemeinwesen durch die besondere Art der Tatbegehung erfährt, weshalb heimliche Überwachungsmaßnahmen auch gerechtfertigt sind, soweit ihr Einsatz zur Verhinderung von Vergehen erfolgt, die sich gegen bedeutende fremde Sach- oder Vermögenswerte richten und zugleich gewerbs-, gewohnheits-, serien-, bandenmäßig oder sonst organisiert begangen werden, wodurch der Rechtsfrieden besonders gestört wird (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 222, 226).

Der Gesetzgeber muss das geschützte Rechtsgut selbst nicht benennen, sondern kann auch an Straftatbestände anknüpfen, die dem Schutz dieser Rechtsgüter dienen und die insbesondere aufgrund ihres Strafrahmens ein besonderes Gewicht haben (BVerfG, Urteil vom 12. März 2003, BVerfGE 107, 286 [322]; Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [328]; Beschluss vom 12. Oktober 2011, BVerfGE 129, 208 [243]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [288 Rn. 156, 348 Rn. 347]; Urteil vom 19. Mai 2020, BVerfGE 154, 152 [269 Rn. 221]; Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [115 Rn. 24]; Beschluss vom 28. September 2022, BVerfGE 163, 43 [93 Rn. 131]). Insoweit ist eine Konkretisierung dieser Delikte durch die Verwendung von Straftatkatalogen zulässig (BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020, BVerfGE 154, 152 [269 Rn. 221]; Beschluss vom 28. September 2022, BVerfGE 163, 43 [93 Rn. 131 m.w.N.]).

bb) Ferner muss die drohende Straftat im konkreten Einzelfall erhebliche Bedeutung haben, etwa aufgrund des angerichteten Schadens und des Grades der Bedrohung der Allgemeinheit (BVerfG, Urteil vom 12. März 2003, BVerfGE 107, 286 [322]; Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [328]; Beschluss vom 12. Oktober 2011, BVerfGE 129, 208 [243]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [288 Rn. 156, 348 Rn. 347]; Urteil vom 19. Mai 2020, BVerfGE 154, 152 [269 Rn. 221]; Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [115 Rn. 244]; Beschluss vom 28. September 2022, BVerfGE 163, 43 [93 Rn. 131]).

cc) Die Erhebung von Daten ist grundsätzlich nur verhältnismäßig, wenn eine Gefährdung im Einzelfall hinreichend konkret absehbar und der Adressat der Maßnahmen aus Sicht eines verständigen Dritten den objektiven Umständen nach in sie verfangen ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008, BVerfGE 120, 274 [328 f.]; Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [330 f.]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [271 Rn. 109]; Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [76 Rn. 158]). Die Anforderungen an eine hinreichend konkretisierte Gefahrenlage richten sich dabei nach der Belastung des Betroffenen, sodass eine Absenkung der Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufs verfassungsrechtlich zulässig ist, wenn die Maßnahme dem Schutz wichtiger Rechtsgüter dient (BVerfG, Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [76 Rn. 158]).

Hieraus folgt nicht, dass die polizeiliche Tätigkeit nach der verfassungsmäßigen Ordnung generell auf die Abwehr konkreter, im Einzelfall bestehender Gefahren beschränkt ist (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 219; BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [272 Rn. 112]). So sind heimliche Informationseingriffe verfassungskonform, sofern tatsächliche Anhaltspunkte für die Entstehung einer konkreten Gefahr für die Schutzgüter bestehen. Allgemeine Erfahrungssätze reichen insoweit allein nicht aus, um den Zugriff zu rechtfertigen. Eine hinreichend konkretisierte Gefahr in diesem Sinne kann danach schon bestehen, wenn sich der zum Schaden führende Kausalverlauf noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehen lässt, sofern bereits bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall drohende Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut hinweisen. Die Tatsachen müssen dafür zum einen den Schluss auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen,

zum anderen darauf, dass bestimmte Personen beteiligt sein werden, über deren Identität zumindest so viel bekannt ist, dass die Überwachungsmaßnahme gezielt gegen sie eingesetzt und weitgehend auf sie beschränkt werden kann. In Bezug auf terroristische Straftaten, die oft durch lang geplante Taten von bisher nicht straffällig gewordenen Einzelnen an nicht vorhersehbaren Orten und in ganz verschiedener Weise verübt werden, können Überwachungsmaßnahmen auch dann erlaubt werden, wenn zwar noch nicht ein seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen erkennbar ist, jedoch das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie solche Straftaten in überschaubarer Zukunft begehen wird (BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008, BVerfGE 120, 274 [328 f.]; Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [330 f.]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [272 Rn. 112]; Urteil vom 19. Mai 2020, BVerfGE 154, 152 [269 Rn. 222]). Dagegen wird dem Gewicht des Grundrechtseingriffs nicht hinreichend Rechnung getragen, wenn der tatsächliche Eingriffsanlass noch weitgehend in das Vorfeld einer im Einzelnen noch nicht absehbaren konkreten Gefahr für die Schutzgüter der Norm verlegt wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [331]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [273 Rn. 113]), denn Unklarheiten über die das Rechtsgut möglicherweise gefährdende Handlung bergen das Risiko in sich, dass die rechtsstaatliche Begrenzungsfunktion des Abwägungsgebots verfehlt wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2005, BVerfGE 113, 348 [386]).

Entscheidet sich der Gesetzgeber im Bereich der Gefahrenabwehr dafür, auf bestimmte Straftaten zu verweisen, deren Verhinderung die Maßnahme dienen soll, muss sichergestellt sein, dass nicht auf Straftaten verwiesen wird, die Situationen erfassen, in denen die Strafbarkeitsschwelle durch die Pönalisierung von Vorbereitungshandlungen oder bloßen Rechtsgutsgefährdungen ins Vorfeld von Gefahren verlagert wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [329]; vgl. zur Frage der Übermittlung erhobener Daten BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020, BVerfGE 154, 152 [269 Rn. 221]; vgl. Beschluss vom 9. Dezember 2022 – 1 BvR 1345/21 – juris Rn. 95). Diese Delikte sind verwirklicht, ohne dass das strafbewehrte Handeln eine konkrete Gefahr für das geschützte Rechtsgut auslöst. Sie erfassen also Verhaltensweisen, die einer konkreten Rechtsgutsverletzung typischerweise weit vorgelagert sind. Wird die Polizei ermächtigt, diese Straftaten abzuwehren, darf sie intensive Grundrechtseingriffe vornehmen, obgleich die Gefährdung eines entsprechenden Rechtsguts im Einzelfall nicht hinreichend konkret absehbar ist. Die vorliegenden Tatsachen, die auf eine demnächst erfolgende strafbare Vorbereitungshandlung oder Rechtsgutsgefährdung hinweisen, haben nur eine geringe Aussagekraft hinsichtlich einer zukünftigen Gefährdung des geschützten Rechtsguts. Daher ergibt sich aus einer tief in Grundrechte eingreifenden gefahrenabwehrrechtlichen Befugnis, die zur Abwehr strafbarer Vorbereitungshandlungen und bloßer Rechtsgutsgefährdungen dienen soll, insoweit ein unangemessenes Verhältnis der zu schützenden Gemeinwohlbelange zu den Rechtsgütern der Betroffenen. Knüpft der Gesetzgeber an die Begehung solcher Straftaten an, muss er also zusätzlich fordern, dass damit bereits eine konkretisierte Gefahr für das durch den Straftatbestand geschützte Rechtsgut vorliegt. Diese mag sich in vielen Fällen aus der drohenden Verwirklichung der Delikte ergeben, zwingend ist dies jedoch nicht (BVerfG, Beschluss vom 28. September 2022, BVerfGE 163, 43 [94 Rn. 134]).

3. Die zur Prüfung gestellten Befugnisse aus § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3, § 64 Abs. 1, § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3, § 67 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 und § 68 Abs. 1 SächsPVDG genügen den vorstehend dargelegten verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht, soweit die in diesen Vorschriften in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

Die unterschiedlichen Befugnisnormen ermächtigen zu Eingriffen in die Grundrechte aus Art. 27 Abs. 1 und Art. 33 SächsVerf, die in Abhängigkeit von dem verschiedenen Eingriffsgewicht je einzeln am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und am Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit zu messen sind. Ihnen gemeinsam ist allerdings, dass die danach möglichen Maßnahmen durchweg ein legitimes Ziel verfolgen und hierfür auch geeignet und erforderlich sind.

a) Mit diesen Vorschriften bezweckt der Gesetzgeber eine effektive Gefahrenabwehr und eine vorbeugende Verbrechensbekämpfung, insbesondere auf dem Gebiet der organisierten Kriminalität, aber auch zur Abwehr terroristischer Gefahren. Das sind hinreichende Gründe, um einen Eingriff in Art. 33 SächsVerf und Art. 27 Abs. 1 SächsVerf zu rechtfertigen (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 193; vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [266 Rn. 96]).

Die Maßnahmen sind zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten auch geeignet und erforderlich. Es kann Lagen geben, in denen diese Verfahren der Informationsgewinnung zur vorbeugenden Deliktsbekämpfung beitragen können und der Polizei keine anderen, ebenso wirksamen, aber für den Betroffenen schonenderen Ermittlungsmethoden zur Verfügung stehen (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 220). Dies lässt unberührt, dass auch die Anwendung der Befugnisse im Einzelfall dem Grundsatz der Geeignetheit und Erforderlichkeit zu folgen hat (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [266 f. Rn. 97]).

b) § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 SächsPVDG ist nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

aa) § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 SächsPVDG greift in das Grundrecht aus Art. 33 SächsVerf ein.

Die Norm erlaubt die Erhebung personenbezogener Daten außerhalb von Wohnungen durch die in § 63 Abs. 1 SächsPVDG genannten Mittel, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person in absehbarer Zeit eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Straftat von erheblicher Bedeutung begehen wird (§ 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SächsPVDG), oder wenn das Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie in überschaubarer Zukunft eine terroristische Straftat begehen wird (§ 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 SächsPVDG). Die Vorschrift senkt damit die Schwelle für Eingriffe in Art. 33 SächsVerf auf das Vorliegen einer hinreichend konkretisierten Gefahr ab (vgl. zu

diesem Begriff BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [286 Rn. 147]; Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [76 Rn. 158]).

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, weil 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, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 186; Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 206).

Die Überwachungsmaßnahmen nach § 63 Abs. 1 SächsPVDG sind vielgestaltig und können tief in das Grundrecht des Art. 33 SächsVerf eingreifen. Sie reichen von Eingriffen mit geringem Gewicht, wie einer zeitlich kurz befristeten Beobachtung oder Anfertigung von Bildaufnahmen, bis zu schweren Eingriffen, wie der dauerhaften Aufzeichnung des außerhalb der Wohnung nichtöffentlich gesprochenen Wortes, und dringen darüber hinaus besonders tief in die Privatsphäre ein, wenn sie gebündelt eingesetzt werden, um das Handeln der betroffenen Person umfassend zu erfassen (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [287 Rn. 151]).

bb) § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 SächsPVDG genügt den Grundsätzen der Bestimmtheit und Normenklarheit, aber nicht den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

(1) Der sächsische Gesetzgeber hat sich in § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 SächsPVDG dafür entschieden, bei der Maßnahme an bestimmte Straftaten anzuknüpfen. Hierbei hat er den unbestimmten Rechtsbegriff der Straftat von erheblicher Bedeutung in § 4 Nr. 4 SächsPVDG teilweise durch einen generalisierenden (offenen) Katalog von Straftaten (§ 4 Nr. 4 Buchst. a, b Doppelbuchst. aa, cc SächsPVDG), teilweise mit dem Verweis auf Normen des Strafgesetzbuchs und des Gerichtsverfassungsgesetzes definiert (§ 4 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb SächsPVDG), wohingegen der Begriff der terroristischen Straftat auf Regelungen des Strafgesetzbuches verweist (§ 4 Nr. 5 SächsPVDG).

Die Verwendung eines generalisierenden (offenen) Katalogs und der Verweis auf andere Rechtsnormen verletzen nicht das Gebot der Bestimmtheit und Normenklarheit, weil insoweit für den Betroffenen weiterhin vorherzusehen ist, wann eine verdeckte Überwachung stattfindet (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 233).

Auch der Verweis auf Bundesnormen genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Es handelt sich hier nicht um unübersichtliche vielgliedrige Verweisungsketten. Dass § 4 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb SächsPVDG auf § 120 Abs. 2 Satz 1 GVG verweist, der voraussetzt, dass „der Generalbundesanwalt wegen der besonderen Bedeutung des Falles die Verfolgung übernimmt“, steht dem nicht entgegen. Schon der Umstand, dass es sich hier um Maßnahmen der Gefahrenabwehr handelt, verdeutlicht, dass es auf die – vom Tatbestand aufgeworfene – Frage einer etwaigen Übernahme durch den Generalbundesanwalt nicht ankommen kann, weil es weder einen verwirklichten „Fall“ noch eine „Verfolgung“ gibt. Zudem werden nach § 4 Nr. 4 Buchst. b SächsPVDG nur solche in § 120 GVG genannten Delikte als Straftaten von erheblicher Bedeutung erfasst, die im Einzelfall nach Art und Schwere geeignet sind, den Rechtsfrieden besonders zu stören. Insoweit fordert das Gesetz vom Polizeivollzugsdienst eine Bewertung der Tat, die der in § 120 Abs. 2 GVG entspricht.

Die weiteren in § 4 Nr. 4 und Nr. 5 SächsPVDG in Bezug genommenen Vorschriften werden nicht in der Fassung zitiert, den sie bei Erlass des Gesetzesbeschlusses hatten, daher ist insoweit von dynamischen Verweisungen auszugehen. Diese Verweisung auf Bundesrecht wird dadurch begrenzt, dass die Landesnorm ausdrücklich die Deliktsarten benennt. Insoweit kann es hier dahinstehen, ob die in Bezug genommenen Regelungen ein eng umrissenes Feld betreffen, deren Inhalt im Wesentlichen bereits feststeht (vgl. BVerfG, Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [169 f. Rn. 385 m.w.N.]). Im Polizeirecht handelt die Polizei, um eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren (§ 12 Abs. 1 SächsPVDG, § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsPBG). Die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten dient dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und stellt damit eine gefahrenabwehrrechtliche Aufgabe dar. Benennt der Landesgesetzgeber, wie in § 4 Nr. 4 und Nr. 5 SächsPVDG, ausdrücklich die Straftaten, begrenzt er damit den Begriff der öffentlichen Sicherheit insoweit auf diese Normen (s.o. C I 2 a). Folglich ist der Verweis in § 4 Nr. 4 und Nr. 5 SächsPVDG auf bundesrechtliche Strafnormen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Insbesondere, weil in § 4 und § 5 SächsPVDG die Deliktsarten selbst genannt sind, ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die Grundrechtsabwägung ausreichend selbst getroffen hat.

(2) § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 SächsPVDG genügt den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne nicht, soweit die in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen. Die Vorschrift begrenzt Überwachungsmaßnahmen auf den Schutz hinreichend gewichtiger Rechtsgüter.

Zwar benennt die Regelung des § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Nr. 3 SächsPVDG selbst nicht die zu schützenden Rechtsgüter, sondern erlaubt einen Eingriff zur Ermittlung, ob die Be-

gehung einer Straftat von erheblicher Bedeutung oder einer terroristischen Straftat bevorsteht. Soweit die in Bezug genommenen Straftatbestände dem Schutz dieser besonderen Rechtsgüter dienen und ihnen vom Gesetzgeber aufgrund des Strafrahmens ein besonderes Gewicht beigemessen wird, ist dies verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. BVerfG, Urteil vom 12. März 2003, BVerfGE 107, 286 [322]; Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [328]; Beschluss vom 12. Oktober 2011, BVerfGE 129, 208 [243]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [288 Rn. 156, 348 Rn. 347]; Urteil vom 19. Mai 2020, BVerfGE 154, 152 [269 Rn. 221]; Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [115 Rn. 244]; Beschluss vom 28. September, BVerfGE 163, 43 [93 Rn. 131]). Bei der Bestimmung des Kreises dieser Straftaten und damit der besonderen Rechtsgüter hat der Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum, den er mit den Verweisungen in § 4 Nr. 4 und 5 SächsPVDG insoweit nicht überschritten hat.

Allerdings führt die gesetzestechnische Anknüpfung an Straftaten zur Unverhältnismäßigkeit, soweit die in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen unter Strafe stellen (vgl. zur Frage des Zugriffs der Sicherheitsbehörde auf zuvor gespeicherte Daten BVerfG, Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [329]; vgl. zur Frage der Übermittlung erhobener Daten BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020, BVerfGE 154, 152 [269 Rn. 221]; vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Dezember 2022 – 1 BvR 1345/21 – juris Rn. 95), und die Vorschrift nicht zusätzlich fordert, dass damit bereits eine konkretisierte Gefahr für das durch den Straftatbestand geschützte Rechtsgut vorliegt (BVerfG, Beschluss vom 22. September 2022, BVerfGE 163, 43 [94 Rn. 134]), weil bei diesen Straftaten die konkrete Gefährdung des geschützten Rechtsguts selbst nicht Tatbestandsmerkmal ist (s.o. C I 2 b cc).

Über den Verweis in § 4 Nr. 4, 5 SächsPVDG werden Delikte erfasst, die Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen unter Strafe stellen. So verweist der in § 4 Nr. 4 SächsPVDG aufgeführte § 74a GVG u.a. auf §§ 89a und 89b StGB, welche die Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat bzw. die Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat unter Strafe stellen. § 120 Abs. 1 GVG verweist u.a. auf § 83 StGB, der die Vorbereitung eines hochverräterischen Unternehmens unter Strafe stellt, und auf § 96 StGB, der Vorbereitungshandlungen zum Landesverrat nach § 94 StGB pönalisiert; weiterhin nimmt § 74a Abs. 1 GVG u.a. auf die §§ 84 und 86 StGB Bezug, die als abstrakte Gefährdungsdelikte eine konkrete Staatsgefährdung nicht verlangen. Ebenso handelt es sich bei den §§ 129a und 129b StGB, auf die § 4 Nr. 5 Buchst. a und b SächsPVDG verweist, um abstrakte Gefährdungsdelikte, die nicht das Vorliegen einer konkreten Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut fordern (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Dezember 2022 – 1 BvR 1345/21 – juris Rn. 95). § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 SächsPVDG verlangt weder selbst noch mit seiner Inbezugnahme von § 4 Nr. 4 und § 4 Nr. 5 Buchst. a und b SächsPVDG für diese Fälle zusätzlich eine zumindest konkretisierte Gefahr für das geschützte Rechtsgut. Die Vorschrift setzt insoweit keine Sachlage voraus, die bei ungehindertem Fortgang zu einer konkreten Gefährdung eines überragend wichtigen Rechtsguts führen kann, was aber von Verfassungs wegen zu fordern ist. Soweit § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 SächsPVDG i.V.m. § 4 Nr. 4

und 5 Buchst. a und b SächsPVDG mithin diese Straftaten erfasst, ist die Vorschrift nicht mit dem Übermaßverbot vereinbar.

Anderes gilt für § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Nr. 3 SächsPVDG i.V.m. § 4 Nr. 5 Buchst. c SächsPVDG. Zwar verweist die Norm auf die in § 129a Abs. 2 Nr. 2 bis 5 StGB erwähnten Straftaten, die auch bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen (z.B. § 306a Abs. 1, §§ 314, 316b StGB). Jedoch verlangt § 4 Nr. 5 Buchst. c SächsPVDG eine terroristische Zwecksetzung und Eignung der Taten, woraus zu entnehmen ist, dass die Taten bedeutende Rechtsgüter konkret gefährden müssen.

(3) § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 SächsPVDG i.V.m. § 4 Nr. 4 und 5 Buchst. c SächsPVDG genügt den Anforderungen an die Angemessenheit im Einzelfall. Trotz der Inbezugnahme von Straftatbeständen ist sichergestellt, dass es im Einzelfall nicht zu einem Missverhältnis zwischen dem zu schützenden Rechtsgut und der Belastung des Betroffenen kommt (vgl. BVerfG, Urteil vom 12. März 2003, BVerfGE 107, 286 [322]; Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [328]; Beschluss vom 12. Oktober 2011, BVerfGE 129, 208 [243]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [288 Rn. 156, 348 Rn. 347]; Urteil vom 19. Mai 2020, BVerfGE 154, 152 [269 Rn. 221]; Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [115 Rn. 244]; Beschluss vom 28. September 2022, BVerfGE 163, 43 [93 Rn. 131]).

Nach § 4 Nr. 4 Buchst. b SächsPVDG müssen die Vergehen im Einzelfall nach Art und Schwere geeignet sein, den Rechtsfrieden besonders zu stören. Hierdurch werden Bagatelldelikte als Anlassstraftaten für grundrechtsintensive Maßnahmen wie die nach § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SächsPVDG ausgeschlossen. Ebenso ist das der Fall für terroristische Straftaten nach § 4 Nr. 5 Buchst. c SächsPVDG, weil die darin enthaltenen Beschränkungen im Einzelfall ein Missverhältnis zwischen dem zu schützenden Rechtsgut und der Belastung des Betroffenen ausschließen. Vergleichbare Einschränkungen sind weder § 4 Nr. 4 Buchst. a, Nr. 5 Buchst. a und b SächsPVDG noch § 63 SächsPVDG selbst zu entnehmen. Jedoch stellt § 5 Abs. 3 SächsPVDG jegliches Handeln nach dem SächsPVDG unter einen Angemessenheitsvorbehalt. Hieraus ergibt sich in (noch) ausreichendem Maß, dass die Überwachung nur zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erfolgen darf, die im Einzelfall schwer wiegen. Da die Maßnahme nur zum Schutz bestimmter Rechtsgüter erfolgen darf (vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. September 2022, BVerfGE 163, 43 [103 Rn. 156]) und grundsätzlich nach § 63 Abs. 3 SächsPVDG einem Richtervorbehalt unterliegt, ist in ausreichendem Maße sichergestellt, dass im Einzelfall kein Missverhältnis zwischen der Grundrechtsbeeinträchtigung und dem verfolgten Zweck besteht.

(4) Soweit § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 SächsPVDG in dem dargelegten Umfang mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar ist, genügt die Vorschrift auch den übrigen an sie zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Nach den oben genannten Maßstäben ist die polizeiliche Tätigkeit nicht generell auf die Abwehr konkreter, im Einzelfall bestehender Gefahren beschränkt (SächsVerfGH, Urteil

vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 219 m.w.N.). Eine Absenkung der Eingriffsschwelle ist verfassungsrechtlich insoweit zulässig, als es bei Tatsachen bzw. dem Verhalten einer Person als Ausgangspunkt für polizeiliches Handeln verbleibt und die Prognose auf eine konkrete Gefahr für ein Rechtsgut bezogen ist (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [290 f. Rn. 164]). Dem genügt § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 SächsPVDG, soweit die Vorschrift unter Absenkung der Eingriffsschwelle zu verdeckten Überwachungen ermächtigt, um Straftaten zu verhindern, welche die Verletzung eines bedeutenden Rechtsguts pönalisieren. Die Prognoseanforderungen sind daher für die Mehrzahl der erfassten Delikte entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen ausgestaltet. Dies gilt insbesondere auch für § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 SächsPVDG, der an das Verhalten einer Person anknüpft und nicht die Gesamtwürdigung einer Person und der von ihr begangenen Straftaten genügen lässt. Es besteht hier insoweit nicht die Gefahr, dass der Polizeivollzugsdienst die gebotene Prognoseentscheidung allein anhand von allgemeinem Erfahrungswissen und Alltagstheorien trifft und massive Überwachungsmaßnahmen durchführt, ohne dass dies von der konkreten Tatsachen- oder Indizlage gedeckt wäre (SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 239).

Soweit aber § 63 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3 SächsPVDG über die Legaldefinitionen in § 4 Nr. 4, Nr. 5 Buchst. a und b SächsPVDG Straftatbestände in Bezug nimmt, die Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen unter Strafe stellen, verstärken sich durch die zusätzliche Absenkung der Eingriffsschwelle die Unsicherheiten bei der Erstellung der Gefahrenprognose, die dazu führen können, dass die Maßnahme bereits erfolgt, bevor eine Gefahrenlage i.S.v. § 4 Nr. 3 Buchst. a SächsPVDG für ein bedeutendes Rechtsgut vorliegt. Bei diesen Delikten ist die Absenkung der Eingriffsschwelle verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbar.

(5) Den sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergebenden maßnahmeübergreifenden Anforderungen an Eingriffe in Art. 33 SächsVerf ist genügt. Hierzu gehören die Befristung der Maßnahme, die vorbeugende unabhängige Kontrolle und der Schutz zeugnisverweigerungsberechtigter Personen (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [275 f. Rn. 117 f., 325 f. Rn. 281 f.]). Des Weiteren fordert der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz i.V.m. Art. 14 Abs. 1 SächsVerf den Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [276 f. Rn. 119 f.]) und i.V.m. Art. 38 SächsVerf Protokollierungs- und Benachrichtigungspflichten sowie Auskunftsrechte, Berichts- und Löschpflichten (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [282 ff. Rn. 134 ff.]). Schließlich muss das Ausmaß der Überwachung so beschränkt sein, dass nicht nahezu lückenlos alle Bewegungen und Lebensäußerungen der betroffenen Person registriert werden und zur Grundlage eines Persönlichkeitsprofils werden können (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [280 Rn. 130 m.w.N.]).

Mit den Vorschriften in § 63 Abs. 3 bis 6, §§ 73, 74 Satz 1 Nr. 5, Satz 2, Abs. 2 bis 5, § 75 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 5, Abs. 3 bis 4, §§ 76 bis 78, 107 SächsPVDG hat der Gesetzgeber flankierende Regelungen erlassen, die dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, auch in Verbin-

dung mit Art. 14 Abs. 1 und Art. 38 SächsVerf, genügen. Insbesondere wird durch den in § 78 Abs. 1 Satz 1 SächsPVDG erfolgenden Verweis auf Abschnitt 3 des Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetzes sichergestellt, dass ein Absehen von der Löschung nach Zweckerfüllung nicht anlasslos, sondern nur unter bestimmten Bedingungen möglich ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [323 Rn. 274]). Unbedenklich ist, dass sich im Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetz keine Regelung findet, die mit Blick auf das Zusammenwirken der verschiedenen Befugnisse das Verbot der Rundumüberwachung näher ausformt. Das Verbot der Rundumüberwachung gilt als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zur Wahrung eines in der Menschenwürde wurzelnden unverfügbaren Kerns der Person unmittelbar von Verfassungs wegen und ist von den Sicherheitsbehörden im Rahmen ihrer Befugnisse von sich aus zu beachten (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [317 Rn. 254]).

c) § 64 Abs. 1 SächsPVDG verletzt im zur Prüfung gestellten Umfang Art. 33 SächsVerf, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

aa) Wie auch die Maßnahmen nach § 63 Abs. 1 SächsPVDG (s.o. C I 3 b), greift der Einsatz Verdeckter Ermittler und von V-Personen nach § 64 Abs. 1 SächsPVDG in Art. 33 SächsVerf ein und kann zu tiefen Grundrechtseingriffen führen (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 186 f.; BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [286 Rn. 147]; Beschluss vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [152 f. Rn. 338 f., 157 f. Rn. 349 f.]).

bb) Diese Grundrechtseingriffe sind verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, soweit § 64 Abs. 1 SächsPVDG auf § 63 Abs. 2 Satz 1 SächsPVDG verweist. Aufgrund der Inbezugnahme erfassen die zu § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 bis 3 SächsPVDG festgestellten verfassungsrechtlichen Defizite bezüglich des Verweises auf strafbare Vorbereitungshandlungen und Rechtsgutsgefährdungen (s.o. C I 3 b bb) auch diese Regelung, was insoweit zur Verfassungswidrigkeit des § 64 Abs. 1 SächsPVDG selbst führt.

cc) Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist der Umfang des Ausschlusstatbestandes des § 64 Abs. 5 SächsPVDG. Zwar benennt die Norm als Ausschlussgründe nur die Minderjährigkeit und das Vorliegen eines Zeugnisverweigerungsrechts, dies führt jedoch nicht dazu, dass andere, einem Einsatz entgegenstehende Gründe in der Person der anzuwerbenden V-Person, bei der Entscheidung unberücksichtigt bleiben. Beispielhaft sind hier die in der Antragsschrift genannten Gründe aufzuführen, wie die Begehung erheblicher milieubedingter Straftaten in jüngerer Zeit bzw. der dringende Tatverdacht solche Taten in jüngerer Zeit begangen zu haben, aber auch die dauerhafte Abhängigkeit von den für die Tätigkeit erhaltenen Geld- oder Sachzuwendungen als alleiniger Lebensgrundlage sowie die Teilnahme an einem Aussteigerprogramm. Liegt einer dieser Sachverhalte vor, fehlt es der anzuwerbenden Person an der entsprechenden Eignung, um personenbezogene Daten als V-Person zu erheben. Nach § 64 Abs. 6 Nr. 2 SächsPVDG führt die fehlende Eignung, die auch andere als die aufgeführten Sachverhalte erfasst, zur Beendigung der Zusammenar-

beit mit einer V-Person. Zwar erfasst die Vorschrift nur den Fall einer nachträglich eingetretenen fehlenden Eignung, jedoch ergibt sich aus dem Sinn und Zweck der Regelungen von § 64 SächsPVDG, dass der Einsatz einer Person ausgeschlossen ist, wenn bereits vor der Zusammenarbeit Tatsachen vorliegen, welche zu deren Beendigung nach § 64 Abs. 6 Nr. 2 SächsPVDG führen. Die Aufnahme der Zusammenarbeit, die unmittelbar anschließend nach § 64 Abs. 6 Nr. 2 SächsPVDG beendet werden müsste, ist mit dem Zweck des Einsatzes eines Verdeckten Ermittlers und einer V-Person nicht vereinbar. Somit ist über die Ausschlusstatbestände des § 64 Abs. 5 SächsPVDG hinaus ausgeschlossen, dass nach § 64 Abs. 6 Nr. 2 SächsPVDG ungeeignete Personen als Verdeckte Ermittler und V-Personen eingesetzt werden.

d) § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3 SächsPVDG ist nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

aa) Nach § 66 SächsPVDG kann der Polizeivollzugsdienst die Telekommunikation überwachen. Hierdurch wird er zu Eingriffen in Art. 27 Abs. 1 SächsVerf ermächtigt (SächsVerfGH, Beschluss vom 27. Juni 2019 – Vf. 121-IV-18 – juris Rn. 24; BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008, BVerfGE 120, 274 [341]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [309 Rn. 228]).

Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis gewährleisten die freie Entfaltung der Persönlichkeit durch einen privaten, vor der Öffentlichkeit verborgenen Austausch von Informationen und schützen damit zugleich die Würde des Menschen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Juni 1984, BVerfGE 67, 157 [171]; Beschluss vom 9. Oktober 2002, BVerfGE 106, 28 [35]; Beschluss vom 3. März 2004, BVerfGE 110, 33 [53]; Urteil vom 2. März 2006, BVerfGE 115, 166 [182]). Art. 27 Abs. 1 SächsVerf schützt die unkörperliche Übermittlung von Informationen an individuelle Empfänger mit Hilfe des Telekommunikationsverkehrs (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Juni 1984, BVerfGE 67, 157 [172]; Beschluss vom 9. Oktober 2002, BVerfGE 106, 28 [35 f.]; Beschluss vom 3. März 2004, BVerfGE 110, 33 [53]; Urteil vom 2. März 2006, BVerfGE 115, 166 [182]) und gewährleistet einen Schutz von Privatheit, wenn die Kommunikation wegen der räumlichen Distanz zwischen den Beteiligten auf eine Übermittlung durch andere angewiesen ist und deshalb in besonderer Weise einen Zugriff Dritter – einschließlich staatlicher Stellen – ermöglicht (vgl. BVerfG, Urteil vom 2. März 2006, BVerfGE 115, 165 [182 m.w.N.]; vgl. Berlit in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 27 Rn. 3). Das Grundrecht ist entwicklungsoffen und erstreckt sich auf jede Übermittlung von Informationen mit Hilfe der verfügbaren Telekommunikationstechniken (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2002, BVerfGE 106, 28 [36]; Urteil vom 2. März 2006, BVerfGE 115, 166 [182]).

Der Schutzbereich des Fernmeldegeheimnisses umfasst sowohl den Inhalt der Telekommunikation als auch die näheren Umstände des Fernmeldevorgangs. Außerhalb des laufenden Kommunikationsvorgangs werden die im Herrschaftsbereich des Kommunikations-

teilnehmers gespeicherten Inhalte und Umstände der Kommunikation jedoch von Art. 33 und Art. 30 Abs. 1 SächsVerf geschützt (vgl. BVerfG, Urteil vom 2. März 2006, BVerfGE 115, 166 [183 f.]).

§ 66 SächsPVDG erlaubt die heimliche Überwachung der Telekommunikation für einen längeren Zeitraum. Hierdurch wird es dem Polizeivollzugsdienst ermöglicht, vom Inhalt der Kommunikation des Betroffenen und auch Dritter Kenntnis zu erlangen, was einen tiefen Eingriff in das Grundrecht des Art. 27 Abs. 1 SächsVerf darstellt (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [310 Rn. 229 m.w.N.]). Weiterhin können nach § 66 SächsPVDG auch die noch innerhalb des Telekommunikationsdienstes in Datenspeichern abgelegten Inhalte, wie z.B. die auf einem Mailserver des Providers zwischen- und endgespeicherten E-Mails, sichergestellt und gespeichert werden. Da diese Daten zu diesem Zeitpunkt noch nicht in den Herrschaftsbereich der Telekommunikationsteilnehmer gelangt sind, greift auch diese Maßnahme in das Fernmeldegeheimnis ein und begründet insoweit ebenfalls tiefe Grundrechtseingriffe.

bb) § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und Nr. 3 SächsPVDG genügt zwar den Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit, ist jedoch nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn vereinbar, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

(1) Die Verweisungen in § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3 SächsPVDG sind hinreichend bestimmt und normenklar. Für § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 SächsPVDG gelten insoweit die Ausführungen zu § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 SächsPVDG entsprechend.

Der Verweis in § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SächsPVDG auf den Straftatkatalog des § 100a Abs. 2 StPO ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es handelt sich hier um eine dynamische Verweisung auf Bundesrecht, wobei es sich bei § 100a Abs. 2 StPO um einen heterogenen Katalog handelt, dessen Inhalt in den letzten Jahren mehreren Änderungen unterlag und eine Vielzahl unterschiedlicher Straftaten erfasst. Dieser Katalog beinhaltet zum einen Delikte, die den Schutz höchstrangiger Rechtsgüter bezwecken, und zum anderen Straftaten, deren Verwirklichung die Funktionstüchtigkeit des Staates oder die Rechtsgüter Privater in erheblicher Weise beeinträchtigen oder die mit einer Höchststrafe von mehr als fünf Jahren bedroht sind.

Zwar darf sich der Landesgesetzgeber bei einer dynamischen Verweisung nicht der Möglichkeit begeben, den mit der Verweisung bewirkten Grundrechtseingriff selbst ausreichend abzuwägen, weshalb diese Verweisung ein eng umrissenes Feld betreffen muss, dessen Inhalt im Wesentlichen bereits feststeht (vgl. BVerfG, Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [169 f. Rn. 383 ff.]). Jedoch handelt es sich hier um eine Regelung des Gefahrenabwehrrechts, wofür die Inbezugnahme bundesgesetzlicher Straftatbestände über den Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung charakteristisch ist. Zudem sieht § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SächsPVDG selbst die Einschränkung vor, dass sich die Straftat gegen die in § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SächsPVDG aufgezählten Rechtsgüter richten muss. Wei-

terhin rechtfertigen die in dem Katalog aufgeführten Delikte strafprozessuale Ermittlungsmaßnahmen (Telekommunikationsüberwachung) von vergleichbarem Gewicht wie dem der Telekommunikationsüberwachung des § 66 SächsPVDG, sodass auch insoweit von einer ausreichenden Abwägung des Landesgesetzgebers auszugehen ist und die Verweisung damit dem Bestimmtheitsgrundsatz genügt.

Dieser Verweis auf Straftaten nach § 100a Abs. 2 StPO, der auf bestimmte Rechtsgüter eingeschränkt wird, verstößt auch nicht gegen das Gebot der Normenklarheit. Es liegt hier keine unübersichtliche Verweisungskette vor. Zwar bedarf es einer eigenständigen Prüfung und Auslegung durch den Polizeivollzugsdienst, was aber nicht dazu führt, dass die Vorhersehbarkeit und Justitiabilität des Verwaltungshandelns gefährdet sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004, BVerfGE 110, 33 [56 f. m.w.N.]). Die im Katalog des § 100a Abs. 2 StPO aufgeführten Straftaten lassen sich eindeutig bestimmten Rechtsgütern zuordnen. Delikte dieses Katalogs, die nicht dem Schutz eines der Rechtsgüter nach Nr. 1 dienen, werden von § 66 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SächsPVDG nicht erfasst.

(2) Keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SächsPVDG im Hinblick darauf, dass die Vorschrift die Maßnahmen auf Straftaten nach § 100a Abs. 2 StPO beschränkt, die dem Schutz der abschließend aufgeführten Rechtsgüter nach Nr. 1 und damit besonders gewichtigen Rechtsgütern dienen. Der Kreis der geschützten Rechtsgüter ist damit enger als derjenige, der zu Maßnahmen nach § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, § 64 Abs. 1 SächsPVDG ermächtigt. Das ist im Hinblick auf die größere Eingriffsintensität der verdeckten Telekommunikationsüberwachung nicht zu beanstanden. Ebenfalls ist es verfassungsrechtlich zulässig, dass sich in § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SächsPVDG keine Einschränkung auf Straftaten nach § 100a Abs. 2 StPO findet, die im Einzelfall schwer wiegen. Zwar geht der Gesetzgeber davon aus, dass der Verweis auf § 100a Abs. 2 StPO nur schwere Straftaten erfasst (LT-Drs. 6/14791, S. 198). Doch legt dies § 100a StPO nicht in seinem Abs. 2 fest, auf den allein § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SächsPVDG verweist, sondern nur in Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2011, BVerfGE 129, 209 [244]), auf den indes nicht verwiesen wird. Es genügt hier der allgemeine Angemessenheitsvorbehalt des § 5 Abs. 3 SächsPVDG, um sicherzustellen, dass die Maßnahme nur bei im Einzelfall schwerwiegenden Straftaten erfolgt. Einer weiteren verfassungsrechtlichen Konkretisierung in § 66 SächsPVDG bedarf es hier nicht, weil die in § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SächsPVDG erfolgende Beschränkung auf Straftaten, welche sich gegen die Rechtsgüter nach § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SächsPVDG richten und der Richtervorbehalt in § 66 Abs. 2 SächsPVDG gemeinsam mit § 5 Abs. 3 SächsPVDG in ausreichendem Maße gewährleisten, dass im Einzelfall kein Missverhältnis zwischen der Grundrechtsbeeinträchtigung und dem verfolgten Zweck besteht.

(3) Nicht mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Abwehr von Gefahren für Rechtsgüter von bedeutendem Wert ist es zu vereinbaren, dass die Telekommunikationsüberwachung nach § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3 SächsPVDG auch zur Abwehr von strafbaren Vorbereitungshandlungen und bloßen Rechtsgutsgefährdungen erfolgen kann und hierbei nicht zusätzlich das Vorliegen einer konkretisierten Gefahr für ein bedeutendes

Rechtsgut gefordert wird. Der Katalog des § 100a Abs. 2 StPO, auf den § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SächsPVDG verweist, erfasst strafbare Vorbereitungshandlungen und Rechtsgutsgefährdungen (so verweist § 100a Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a StPO u. a. auf § 96 StGB, der Vorbereitungshandlungen zum Landesverrat nach § 94 StGB unter Strafe stellt; weiterhin nimmt § 100a Abs. 2 Nr. 1 Buchst. d StPO u.a. Bezug auf § 127 Abs. 3, 4 StGB, der das Betreiben krimineller Handelsplattformen im Internet pönalisiert). Da diese Delikte verwirklicht sind, ohne dass eine zumindest konkretisierte Gefahr für ein entsprechendes Rechtsgut vorliegt, sondern stattdessen bereits das Handeln im Vorfeld dieser Gefahren pönalisiert wird, dienen Polizeimaßnahmen, die an solche Straftaten anknüpfen, nicht zwingend der Abwehr von Gefahren für bedeutende Rechtsgüter und sind damit nicht mit dem Übermaßverbot vereinbar (s.o. C I 2 b cc).

(4) Keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3 SächsPVDG, soweit die Vorschrift die Eingriffsschwelle absenkt und zu verdeckten Telekommunikationsüberwachungen ermächtigt, um entsprechende Delikte zu verhindern, welche die Verletzung eines überragend wichtigen Rechtsguts unter Strafe stellen. Insoweit genügt die Ausgestaltung der Vorschrift den verfassungsrechtlichen Anforderungen, weil eine Gefährdung im Einzelfall hinreichend konkret absehbar und der Adressat der Maßnahmen aus Sicht eines verständigen Dritten den objektiven Umständen nach in sie verfangen ist. Soweit die Vorschrift Straftaten in Bezug nimmt, die Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen unter Strafe stellen, ist die Absenkung der Eingriffsschwelle dagegen verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt (s.o. C I 2 b cc).

(5) Im Übrigen ist die Vorschrift in ihrem zur Prüfung gestellten Umfang verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

e) § 67 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 SächsPVDG verletzt im zur Prüfung gestellten Umfang Art. 27 Abs. 1 SächsVerf, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

aa) § 67 Abs. 1 Satz 1 SächsPVDG ermächtigt zur Erhebung von Verkehrsdaten und § 67 Abs. 2 Satz 1 SächsPVDG zur Erhebung von Nutzungsdaten. Diese Befugnisse sind nach § 72 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 SächsPVDG als Auskunftsanspruch gegenüber den Diensteanbietern ausgestaltet. Der Begriff der Verkehrsdaten ist über einen Verweis auf § 96 des Telekommunikationsgesetzes vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. November 2018 (BGBl. I S. 2230) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung (TKG) legaldefiniert, derjenige der Nutzungsdaten über den Verweis auf § 15 Abs. 1 des Telemediengesetzes vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 179), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. September 2017 (BGBl. I S. 3530) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung (TMG). Demnach sind Verkehrsdaten die Nummer, Kennung, Kartendaten, bei mobilen Anschlüssen auch die Standortdaten, aber auch der Beginn und das Ende der Verbindung, ggf. die Datenmenge und der Telekommunikationsdienst. Bei Nutzungsdaten handelt es sich um personenbezogene Daten eines Nutzers von Telemedien, deren Verarbeitung erforderlich ist, um die In-

anspruchnahme von Telemedien zu ermöglichen und abzurechnen; dazu gehören insbesondere Merkmale zur Identifikation des Nutzers, Angaben über Beginn und Ende sowie Umfang der jeweiligen Nutzung und Angaben über die vom Nutzer in Anspruch genommenen Telemedien. Seit dem 1. Dezember 2021 findet sich die Definition der Verkehrsdaten in § 9 Abs. 1 des Gesetzes über den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre in der Telekommunikation und bei Telemedien vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1982), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 12. August 2021 (BGBl. I S. 3544) geändert worden ist (Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz – TTDSG) und die der Nutzungsdaten in § 2 Abs. 2 Nr. 3 TTDSG, sodass die Verweise nunmehr ins Leere gehen. Eine Anpassung an die neue Rechtslage ist bis zum Zeitpunkt dieser Entscheidung nicht erfolgt, weshalb – entgegen dem Wortlaut der Norm – der Inhalt der in Bezug genommenen § 96 TKG a.F. und § 15 Abs. 1 TMG a.F. zu Grunde gelegt wird.

Die Verkehrs- und Nutzungsdaten i.S.v. § 67 SächsPVDG sind somit die näheren Umstände der unkörperlichen Übermittlung von Informationen an individuelle Empfänger, wobei sich die Verkehrsdaten auf die näheren Umstände der Kommunikation über elektromagnetische oder optische Signale beziehen (vgl. § 3 Nr. 59, 60 TKG), während die Nutzungsdaten die näheren Umstände der digitalen Informationsübermittlung erfassen (vgl. § 1 TMG). Bei beiden Übermittlungswegen handelt es sich um Kommunikation, die von Art. 27 Abs. 1 SächsVerf geschützt ist, denn das Grundrecht erfasst Telekommunikation, unabhängig von der Übermittlungsart (Kabel oder Funk, analoge oder digitale Vermittlung) und von der Ausdrucksform (Sprache, Bilder, Zeichen oder sonstige Daten; vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 2002, BVerfGE 106, 28 [36]; Urteil vom 2. März 2006, BVerfGE 115, 166 [182]; Urteil vom 27. Februar 2008, BVerfGE 120, 274 [307]; Beschluss vom 16. Juni 2009, BVerfGE 124, 43 [54]), sodass es sich auch auf die Kommunikationsdienste des Internets erstreckt (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008, BVerfGE 120, 274 [307]; Beschluss vom 16. Juni 2009, BVerfGE 124, 43 [54]). Weiterhin erfasst der Schutzbereich von Art. 27 Abs. 1 SächsVerf nicht nur den Inhalt der Telekommunikation, sondern auch deren nähere Umstände, so wie sie von § 96 TKG a.F. bzw. § 15 TMG a.F. und § 15 Abs. 1 TMG a.F. bzw. § 2 Abs. 2 Nr. 3 TTDSG umschrieben werden (s.o. C I 3 d aa).

Daher greift die Erhebung von Verkehrs- und Nutzungsdaten in das Grundrecht aus Art. 27 Abs. 1 SächsVerf ein (für Verkehrsdaten BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [316 Rn. 248 f.]). Auch wenn durch die Maßnahme keine Daten über den Telekommunikationsinhalt erlangt werden können, liegt ein tiefer Eingriff in Art. 27 Abs. 1 SächsVerf vor, weil infolge der Digitalisierung in erheblichem Umfang personenbezogene Daten über das Kommunikationsverhalten der Teilnehmer am Telekommunikationsverkehr verfügbar sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 12. März 2003, BVerfGE 107, 299 [319]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [316 Rn. 249]).

bb) § 67 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 SächsPVDG genügt in dem zur Prüfung gestellten Umfang nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

Die Voraussetzungen für die Erhebung von Verkehrs- und Nutzungsdaten ergeben sich nach § 67 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 SächsPVDG aus § 66 Abs. 1 Satz 2 SächsPVDG. Dementsprechend gelten für ihre Verfassungsmäßigkeit die zu § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3 SächsPVDG (s.o. C I 3 d bb) erfolgten Ausführungen entsprechend.

Obgleich die verdeckte Telekommunikationsüberwachung nach § 66 SächsPVDG eine eingriffsintensivere Maßnahme als die Verkehrs- bzw. Nutzungsdatenerhebung ist, unterscheiden sich hier die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit, Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit nicht voneinander, denn diese ergeben sich bereits aus den allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen für eingriffsintensive Ermittlungs- und Überwachungsmaßnahmen (s.o. C I 2; vgl. für die Verhältnismäßigkeit der Verkehrsdatenabfrage BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [316 Rn. 250]).

Dementsprechend bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken, soweit § 67 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 SächsPVDG zu Datenabfragen mit dem Zweck ermächtigen, Delikte zu verhindern, die Rechtsgutsverletzungen unter Strafe stellen. Soweit nach § 67 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 SächsPVDG Datenabfragen zur Verhinderung von strafbaren Vorbereitungshandlungen und Gefährdungsdelikten nach § 100a Abs. 2 StPO bzw. zur Verhinderung von Straftaten nach § 129a und § 129b StGB erfolgen können, genügen die Vorschriften jedoch nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Vorliegen einer konkretisierten Gefahr. Der Tatbestand der in Bezug genommenen Delikte ist bereits erfüllt, ohne dass eine zumindest konkretisierte Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut vorliegen muss. § 67 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. § 66 SächsPVDG selbst sieht für diese Delikte das Vorliegen einer konkretisierten Gefahr für das Rechtsgut nicht vor. Insoweit sind die Datenabfragen nicht auf die Abwehr eines Sachverhalts gerichtet, der in eine konkrete Gefahr für eines dieser Rechtsgüter mündet.

f) § 68 Abs. 1 SächsPVDG ist im zur Prüfung gestellten Umfang nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

aa) Die Norm erlaubt dem Polizeivollzugsdienst nach § 68 Abs. 1 Nr. 1 SächsPVDG die Ermittlung der Gerätenummer (International Mobile Equipment Identity – IMEI) eines Mobilfunkendgeräts oder der Kartennummer (International Mobile Subscriber Identity – IMSI) einer SIM-Karte (Subscriber Identity Module) und nach § 68 Abs. 1 Nr. 2 SächsPVDG die Ermittlung des Standorts eines Mobilfunkendgeräts. Zwar ergibt sich aus § 73 Abs. 1 Nr. 2 SächsPVDG eine Höchstdauer der Maßnahme, jedoch ist § 68 Abs. 1 SächsPVDG selbst keine Vorgabe zur Häufigkeit der Standortermittlung zu entnehmen, sodass sie ihrem Wortlaut nach nicht auf punktuelle Maßnahmen beschränkt ist und somit Bewegungsprofile erstellt werden können (vgl. BVerfG, Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [142 f. Rn. 317]).

Technisch können die Maßnahmen nach § 68 Abs. 1 SächsPVDG mittels eines sog. IMSI-Catchers oder einer sog. stillen SMS umgesetzt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [144 Rn. 322]).

Der IMSI-Catcher simuliert eine Funkzelle, sodass sich alle eingeschalteten und in ihr befindlichen Mobilfunkendgeräte automatisiert anmelden und ihre IMSI und IMEI übermitteln (BVerfG, Beschluss vom 22. August 2006, BVerfGK 9, 62 [64 f.]; Beschluss vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [145 Rn. 323]). Da der Einsatz eines IMSI-Catchers die Kenntnis des ungefähren Aufenthaltsorts voraussetzt, ist die Verwendung dieses Mittels zur Erstellung eines Bewegungsprofils eher ungeeignet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [145 Rn. 323]).

Unter der stillen SMS versteht man eine spezielle Form der Kurzmitteilung, die nicht im Nachrichteneingang des Benutzers angezeigt wird und kein akustisches Signal, jedoch eine technische Rückmeldung auslöst, sofern das angewählte Mobiltelefon eingeschaltet und empfangsbereit ist. Durch die Rückmeldung fallen beim Mobilfunkanbieter Verbindungsdaten an, die neben der IMEI und der IMSI auch die Kennung der Funkzelle enthalten, über die das Mobiltelefon kommuniziert, sodass nach einer Abfrage der Verbindungsdaten nach § 67 Abs. 1 SächsPVDG bei dem Netzbetreiber der ungefähre Standort des Mobiltelefons bestimmt werden kann (vgl. Hartmann in: Dölling/Duttge/Rössner, Gesamtes Strafrecht, 5. Aufl., § 100i Rn. 2; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [145 f. Rn. 324 m.w.N.). Insoweit ist, anders als beim Einsatz eines IMSI-Catchers, eine Standortbestimmung des Betroffenen möglich, ohne dass zuvor der ungefähre Aufenthaltsort des Betroffenen bekannt ist. Der Einsatz stiller SMS und die sich daran anschließende Abfrage der so erzeugten Standortdaten ermöglichen daher mit verhältnismäßig geringem Aufwand, ein Bewegungsprofil zu erstellen (BVerfG, Beschluss vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [145 f. Rn. 324]; BGH, Beschluss vom 8. Februar 2017, BGHSt 60, 82 [84 f. Rn. 6]).

Die Maßnahmen nach § 68 Abs. 1 SächsPVDG greifen in Art. 33 SächsVerf ein. Ob auch ein Eingriff in Art. 27 Abs. 1 SächsVerf vorliegt, kann hier insoweit dahingestellt bleiben, als sich die Maßgaben von Art. 33 SächsVerf weitgehend auf Art. 27 Abs. 1 SächsVerf übertragen lassen.

Soweit nach § 68 Abs. 1 Nr. 2 SächsPVDG eine wiederholte Standortbestimmung in einem engen Zeittakt über einen längeren Zeitraum erfolgt, handelt es sich um einen tiefen Eingriff in Art. 33 SächsVerf, weil so die Erstellung von Bewegungsprofilen möglich ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [142 f. Rn. 317, 149 f. Rn. 331 f.]). Auch wenn der Gesetzgeber erkennbar davon ausging, dass mit § 68 Abs. 1 Nr. 2 SächsPVDG der Einsatz eines IMSI-Catchers geregelt wird, der keine Erhebung von Standortdaten in Echtzeit erlaubt, ist die Eingriffstiefe nach den tatsächlich geschaffenen aktuellen Eingriffsmöglichkeiten zu beurteilen, wofür auch die Möglichkeit der nicht nur punktuellen Verwendung von stillen SMS zu berücksichtigen ist. Eine Beschränkung auf

die Erhebung von punktuellen Standortdaten ergibt sich nicht normenklar aus § 68 SächsPVDG (vgl. BVerfG, Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [147 Rn. 326]).

bb) § 68 Abs. 1 SächsPVDG genügt in dem zur Prüfung gestellten Umfang nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, soweit die in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

Die Vorschrift ermächtigt zu einer Identifizierung bzw. Lokalisierung von Telekommunikationsendgeräten unter den Voraussetzungen des § 66 Abs. 1 Satz 2 SächsPVDG. Aus diesem Grund gelten die dazu erfolgten Ausführungen entsprechend (s.o. C I 3 d bb).

4. § 74 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 SächsPVDG ist mit der Sächsischen Verfassung nicht vereinbar, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

a) Nach § 74 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 SächsPVDG wird die Benachrichtigung eines Beteiligten über eine Maßnahme nach §§ 58 bis 60, 62 bis 71 SächsPVDG zurückgestellt, wenn dadurch die Möglichkeit einer konkret absehbaren weiteren Verwendung eines Verdeckten Ermittlers oder der V-Person gewahrt bleibt.

Die Zurückstellung der Benachrichtigung eines Beteiligten über eine der oben genannten Maßnahmen greift in Art. 38 Satz 1 SächsVerf sowie in die von der Maßnahme betroffenen Grundrechte ein (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 257 ff.; Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 330 ff.; vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1999, BVerfGE 100, 313 [358 ff.]; Urteil vom 3. März 2004, BVerfGE 109, 279 [365 f.]; Beschluss vom 10. März 2008, BVerfGE 120, 351 [359 f.]; Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [335]; Beschluss vom 12. Oktober 2011, BVerfGE 129, 208 [254 f.]).

Art. 38 Satz 1 SächsVerf garantiert dem Einzelnen bei Eingriffen der öffentlichen Gewalt in seine Rechte den Rechtsweg. 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, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 332 m.w.N.). 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 (SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 268; Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 332 m.w.N.; vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1999, BVerfGE 100, 313 [361 f.]; Beschluss vom 12. Oktober 2011, BVerfGE 129, 208 [251 m.w.N.]; st. Rspr.). Ob die Verheimlichung 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. Andernfalls drohten die materiellen Grundrechte, deren Schutz die Garantie des Art. 38 SächsVerf dient, leerzulaufen (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 332). Ausnahmen von der Benachrichtigungspflicht kann der Gesetzgeber in Abwägung mit verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern Dritter vorsehen. Sie sind jedoch auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken (BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2011, BVerfGE 129, 208 [251 m.w.N.]).

b) § 74 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 SächsPVDG genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, soweit die weitere Verwendung des Verdeckten Ermittlers und der V-Person nach § 64 Abs. 1 i.V.m. § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 bis 4 SächsPVDG zur Abwehr von strafbaren Vorbereitungshandlungen und strafbaren Rechtsgutsgefährdungen erfolgt.

aa) Die Zurückstellung nach § 74 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 SächsPVDG ist geeignet und erforderlich, um die weitere, konkret absehbare Verwendung eines Verdeckten Ermittlers oder einer V-Person zu sichern (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 –Vf. 43-II-00 – juris Rn. 347).

bb) Die Vorschrift, welche die Zurückstellung der Benachrichtigung über eine Maßnahme nach §§ 58 bis 71 SächsPVDG mit Rücksicht auf die Möglichkeit einer konkret absehbaren weiteren Verwendung eines Verdeckten Ermittlers oder einer V-Person erlaubt, genügt insoweit nicht den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, als die weitere Verwendung zur Abwehr von strafbaren Vorbereitungshandlungen und strafbaren Rechtsgutsgefährdungen erfolgen kann.

Es ist im Hinblick auf die Angemessenheit der Regelung nicht zu beanstanden, dass die Zurückstellung erfolgt, um eine weitere und konkret absehbare Verwendung des Verdeckten Ermittlers oder der V-Person zu sichern (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [320 Rn. 261]). Zwar führt die Zurückstellung der Benachrichtigung zu einer „faktischen“ Verwehrung individuellen Rechtsschutzes der Beteiligten, jedoch dient sie insoweit der Abwehr erheblicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit und ist jedenfalls angemessen, soweit die Benachrichtigung nicht auf unabsehbare Zeit ausgeschlossen ist. Zur Abwehr gegenwärtiger Gefahren für besonders wichtige Rechtsgüter und für die wirksame Bekämpfung bestimmter schwerer Formen der Kriminalität, vor allem der organisierten Kriminalität, ist das Mittel des Verdeckten Ermittlers bzw. der V-Person unabdingbar (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 335). Gleiches gilt für die Abwehr terroristischer Gefahren. Sollte der Einsatz von Verdeckten Ermittlern und V-Personen unmöglich werden, weil eine Unterrichtung des Betroffenen in einem bestimmten Zeitraum den Betroffenen und sein Umfeld in die Lage versetzt, Rückschlüsse auf deren Identität zu ziehen, gingen wichtige Ermittlungsmöglichkeiten gerade dort verloren, wo die Aufklärung besonders schwierig ist und der Rechtsfrieden und die Sicherheit in besonderer Weise bedroht sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2011, BVerfGE 129, 208 [256]).

Führt die Zurückstellung nicht zu einem Benachrichtigungsausschluss auf unabsehbare Zeit, sondern nur dazu, dass diese für die Dauer einer weiteren, konkret zum Entscheidungszeitpunkt absehbaren Verwendung unterbleibt, liegt insoweit jedenfalls ein angemessener Ausgleich zwischen dem Benachrichtigungsinteresse des Beteiligten und dem Interesse des Staates am Schutz besonders wichtiger Rechtsgüter vor, selbst wenn der weitere Einsatz des Verdeckten Ermittlers und der V-Person von einiger Dauer sein sollte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2011, BVerfGE 129, 208 [256]). Insbesondere liegt kein Fall vor, in dem das Interesse, einen Verdeckten Ermittler oder eine V-Person weiter verwenden zu können, zu einem dauerhaften Verlust des individuellen Rechtsschutzes führt (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 336).

Darüber hinaus ist die Zurückstellung verfassungsgemäß, soweit ein nach den oben genannten Voraussetzungen verfassungsmäßiger Einsatz eines verdeckten Ermittlers bzw. einer V-Person vorliegt. Sie ist nicht mit dem Übermaßverbot vereinbar, wenn die weitere Verwendung eines Verdeckten Ermittlers bzw. einer V-Person erfolgt, um die Begehung einer strafbaren Vorbereitungshandlung oder einer strafbaren Rechtsgutsgefährdung nach § 64 Abs. 1 i.V.m. § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 bis 4 SächsPVDG zu verhindern. Es handelt sich hierbei um Delikte, die nicht die konkrete Gefährdung des durch sie geschützten Rechtsguts erfordern. Insoweit verfolgt die Verwendung kein zu den Zurückstellungen nach § 74 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 SächsPVDG gleichgewichtiges Anliegen.

Keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt es dagegen, dass sich die Zurückstellung nach § 74 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 SächsPVDG nicht nur auf die Benachrichtigung über den Einsatz des verdeckten Ermittlers oder der V-Person bezieht, sondern auch weitergehend die Benachrichtigung über andere Überwachungsmaßnahmen zeitlich aufschiebt. Eine solche Erstreckung ist zulässig, soweit die Anforderungen für die weitere Verwendung vergleichbar zu denen der ursprünglichen Maßnahme sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. März 2004, BVerfGE 109, 279 [367]; Beschluss vom 12. Oktober 2011, BVerfGE 129, 208 [257]). Das ist beim Einsatz eines verdeckten Ermittlers bzw. einer V-Person im Vergleich zu den Maßnahmen nach §§ 58 bis 60, 62 bis 71 SächsPVDG der Fall.

II.

§ 60 Abs. 2 Nr. 1 und 2 sowie Abs. 3 Nr. 1 und 2 SächsPVDG ist nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, soweit die in dieser Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutgefährdungen erfassen.

1. Die Vorschrift ist kompetenzgemäß ergangen, weil sie der Länderkompetenz der Gefahrenabwehr aus Art. 70 Abs. 1 GG unterfällt (s.o. C I 1).

2. § 60 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3 Nr. 1 und 2 SächsPVDG greift in das Grundrecht aus Art. 33 SächsVerf ein.

a) § 60 SächsPVDG trifft Regelungen zur polizeilichen Beobachtung und gezielten Kontrolle. Hierbei handelt es sich um Instrumente, die eingesetzt werden, um zufällig anfallende Informationen über Ort und Zeit des Antreffens von Personen, Fahrzeugen und Containern zu sammeln. Hierzu werden die Daten einer Person oder eines von ihr genutzten Fahrzeugs bzw. Containers ohne ihr Wissen ausgeschrieben, d.h. im Fahndungssystem der Polizei gespeichert. Wird die ausgeschriebene Person oder das ausgeschriebene Fahrzeug bzw. der ausgeschriebene Container zufällig aus anderem Anlass von der Polizei oder einer Zollbehörde angetroffen, werden die bei dieser Maßnahme rechtmäßig erhobenen Daten an die ausschreibende Polizeidienststelle übermittelt (Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., S. 264), sodass die ausschreibende Dienststelle polizeiliche Zufallserkenntnisse zusammenführen und punktuelle Bewegungsprofile erstellen kann. Bei der Ausschreibung zur gezielten Kontrolle ist der Polizeivollzugsdienst zusätzlich ermächtigt, beim Antreffen des Betroffenen oder des ausgeschriebenen Fahrzeugs oder Containers Durchsuchungen nach § 27 Abs. 1 Nr. 6, § 28 Nr. 6 SächsPVDG durchzuführen, sodass auch die dabei erlangten Erkenntnisse übermittelt und zusätzlich von der ausschreibenden Dienststelle verwendet werden können.

Von den verschiedenen eigenständigen Schritten der polizeilichen Beobachtung bzw. gezielten Kontrolle regelt § 60 SächsPVDG nur die Ausschreibung (Abs. 1 bis 3, 5 und 6) und die Datenübermittlung (Abs. 4). Die Vorschrift selbst ermächtigt weder zur Kontrolle von Personen oder Sachen noch zur Erhebung von Daten bei deren Antreffen und setzt voraus, dass die dabei rechtmäßig erlangten Erkenntnisse mit den im polizeilichen Informationssystem ausgeschriebenen Daten abgeglichen werden dürfen. Ebenso wenig regelt § 60 SächsPVDG die Nutzung der im Trefferfall übermittelten Daten, insbesondere nicht deren Zusammenführung mit anderen Daten, durch die ausschreibende Stelle.

§ 60 SächsPVDG erlaubt die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung, wenn bei einer Person Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie in absehbarer Zeit eine zumindest der Art nach konkretisierte Straftat von erheblicher Bedeutung begehen wird (Abs. 2 Nr. 1), die gezielte Kontrolle dagegen erst, wenn die hinreichend konkretisierte Gefahr einer Straftat nach § 100a Abs. 2 StPO besteht (Abs. 3 Nr. 1). Darüber hinaus sind sowohl die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung als auch zur gezielten Kontrolle zulässig, wenn das Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie in überschaubarer Zukunft terroristische Straftaten begehen wird (§ 60 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 Nr. 2 SächsPVDG).

b) Maßstab der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von § 60 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3 Nr. 1 und 2 SächsPVDG ist Art. 33 SächsVerf. Das Grundrecht aus Art. 33 SächsVerf schützt den Einzelnen vor unrechtmäßiger Erhebung, Verwendung und Weitergabe seiner personenbezogenen Daten (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 341), unabhängig davon, ob die Information öffentlich zugänglich ist oder nicht. Auch wenn sich der Betroffene in die Öffentlichkeit begibt, schützt das Grundrecht auf Datenschutz dessen Interesse, dass die damit verbundenen personenbezogenen Informationen nicht im Zuge einer Ausschreibung mit der Möglichkeit der Weiterverwertung erfasst wer-

den (vgl. BVerfG, Urteil vom 11. März 2008, BVerfGE 120, 378 [399]; Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [264 f. Rn. 39]).

Die Ausschreibung nach § 60 SächsPVDG greift in dieses Grundrecht ein, weil hiernach personenbezogene Daten, wie die Personalien einer Person, das amtliche Kennzeichen eines von ihr benutzten Kraftfahrzeugs oder die Identifizierungsnummer oder die äußere Kennzeichnung eines von ihr eingesetzten Fahrzeugs oder Containers im polizeilichen Informationssystem gespeichert werden können (vgl. SächsVerfGH Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 186 ff.; vgl. BVerfG, Urteil vom 11. März 2008, BVerfGE 120, 378 [399]; Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [278 f. Rn. 82 m.w.N.]).

c) § 60 Abs. 2 Nr. 1 und 2 sowie Abs. 3 Nr. 1 und 2 SächsPVDG genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, soweit die in dieser Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

aa) § 60 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3 Nr. 1 und 2 SächsPVDG ist ausreichend bestimmt und normenklar gefasst.

Soweit § 60 Abs. 2 Nr. 1 SächsPVDG auf die Verhütung von Straftaten von besonderer Bedeutung i.S.v. § 4 Nr. 4 SächsPVDG und § 60 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 Nr. 2 SächsPVDG auf die Verhütung von terroristischen Straftaten i.S.v. § 4 Nr. 5 SächsPVDG abstellt, genügen die damit einhergehenden Verweise auf Strafnormen den Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit. Es gelten insoweit die Ausführungen zu § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 SächsPVDG entsprechend (s.o. C I 2 a).

Ebenfalls mit der Verfassung vereinbar ist der Verweis in § 60 Abs. 3 Nr. 1 SächsPVDG auf Straftaten nach § 100a Abs. 2 StPO. Zwar handelt es sich dabei um eine dynamische Verweisung auf eine von einem anderen Normgeber erlassene Regelung. Eine solche ist als gesetzestechnisches Instrument nur in dem Rahmen zulässig, den die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der Bundesstaatlichkeit setzen und der durch grundrechtliche Gesetzesvorbehalte zusätzlich eingeschränkt sein kann. Zulässig kann eine dynamische Verweisung eines Landesgesetzes auf Bundesnormen dann sein, wenn die in Bezug genommene Regelung ein eng umrissenes Feld betrifft, deren Inhalt im Wesentlichen bereits feststeht (BVerfG, Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [169 f. Rn. 385 m.w.N.]). Die dynamischen Verweisungen von Verfassungs wegen gezogenen Grenzen bestimmen sich nicht nur nach der Grundrechtsrelevanz und dem Umfang der Verweisung, sondern auch nach der Eigenart des Sachgebiets. Diese Grenzen überschreitet der Landesgesetzgeber grundsätzlich nicht bereits dadurch, dass er im Polizeirecht über den Begriff der öffentlichen Sicherheit auf das in erster Linie bundesrechtlich geregelte Strafrecht in seiner jeweils geltenden Fassung verweist. Entscheidet sich der Landesgesetzgeber für einen Verweis auf den Katalog des § 100a Abs. 2 StPO, grenzt er insoweit den Begriff der öffentlichen Sicherheit, zu deren Schutz die Polizei zu Maßnahmen ermächtigt wird, ein (s.o. C I 3 b bb 1). Weil und solange die von § 60 Abs. 3 Nr. 1 SächsPVDG in Bezug ge-

nommene strafprozessuale Ermittlungsmaßnahme (Telekommunikationsüberwachung) von ihrer Eingriffsintensität der polizeilichen Maßnahme (gezielte Kontrolle) nicht nachsteht, hat der Landesgesetzgeber die ihm obliegende Grundrechtsabwägung ausreichend getroffen. Dem stehen die wiederholten Änderungen des in Bezug genommenen § 100a Abs. 2 StPO nicht entgegen (s.o. C I 2 a).

bb) § 60 Abs. 2 Nr. 1 und 2 sowie Abs. 3 Nr. 1 und 2 SächsPVDG wahrt nicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, soweit die in diesen Vorschriften in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

(1) Mit der Vorschrift werden legitime Zwecke verfolgt. Polizeiliche Beobachtung und gezielte Kontrolle dienen der Verhütung von Straftaten durch Sammlung und Zusammenführung anderweitig erlangter Erkenntnisse über die ausgeschriebene Person. Ziel ist es in der Regel auch, Zusammenhänge und Querverbindungen zwischen der ausgeschriebenen Person und anderen Personen zu erfassen (z.B. Kontakte innerhalb krimineller Strukturen, Auslandsverbindungen usw.), um insbesondere die organisierte Kriminalität bekämpfen zu können (Schmidbauer in: ders./Steiner, Polizeiaufgabengesetz, Polizeiorganisationsgesetz, 5. Aufl., Art. 40 BayPAG Rn. 2), aber auch, wie aus § 60 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 Nr. 2 SächsPVDG hervorgeht, um gegen terroristische Gefahren vorzugehen. Überdies entsprechen die beiden Maßnahmen den Bestimmungen der Art. 36, 37 des Beschlusses 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) bzw. der Art. 36, 37 der Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Errichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS); sie dienen insoweit der Schaffung einheitlicher europäischer Mindeststandards für diese Instrumente der Gefahrenabwehr als Ersatz für die nicht mehr vorhandenen innereuropäischen Grenzkontrollen (vgl. LT-Drs. 6/14791, S. 187).

(2) Die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung und gezielten Kontrolle ist zur Verfolgung dieser präventiven Zwecke geeignet. Eine Maßnahme ist zur Zweckerreichung bereits dann geeignet, wenn mit ihrer Hilfe der erstrebte Erfolg gefördert werden kann. Bei der Beurteilung der Eignung des gewählten Mittels sowie bei der in diesem Zusammenhang vorzunehmenden Prognose und Einschätzung der der Allgemeinheit drohenden Gefahren steht dem Gesetzgeber ein Spielraum zu (BVerfG, Urteil vom 3. März 2004, BVerfGE 109, 279 [336 m.w.N.]). Diesen Spielraum hat der Gesetzgeber hier nicht überschritten. Zwar wurde die polizeiliche Beobachtung nach den Angaben der Staatsregierung im Zeitraum von Januar 2020 bis August 2021 nur in 19 Fällen und die gezielte Kontrolle lediglich in drei Fällen eingesetzt; auch konnten in diesem Zeitraum bei polizeilichen Beobachtungen nur in ungefähr die Hälfte der Fälle und bei gezielten Kontrollen nur in einem Fall Erkenntnisse gewonnen werden. Verfassungsrechtlich begründete Zweifel an der grundsätzlichen Eignung der Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung und zur gezielten Kontrolle nach § 60 SächsPVDG folgen daraus jedoch nicht. Vielmehr ist davon auszugehen, dass beide Maßnahmen zur Gefahrenabwehr beitragen können und insoweit als geeignet anzusehen sind.

(3) Die Norm ist zur Erreichung des spezifischen Zwecks der Maßnahme auch erforderlich. Es sind keine Maßnahmen ersichtlich, die generell weniger belastend und zur Erreichung derselben Zwecke ebenso geeignet sind. Eine offene Ausschreibung könnte für den betroffenen Personenkreis die Gefahr einer Stigmatisierung hervorrufen, welche die Antragsteller schon der verdeckten Ausschreibung zusprechen. Zudem erscheint eine offene Ausschreibung nicht gleich geeignet, weil sie es den betroffenen Personen ermöglicht, ihr Verhalten daran auszurichten, und so die Erkennbarkeit von Zusammenhängen und Querverbindungen erschweren kann.

(4) § 60 Abs. 2 Nr. 1 und 2 sowie § 60 Abs. 3 Nr. 1 und 2 SächsPVDG genügt nicht den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn, soweit die in diesen Vorschriften in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

(a) Das Übermaßverbot gebietet es, dass die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung bzw. zur gezielten Kontrolle durch einen im Verhältnis zum Grundrechtseingriff hinreichend gewichtigen Rechtsgüterschutz gerechtfertigt sein muss.

Bei der Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung und zur gezielten Kontrolle handelt es sich um einen erheblichen Eingriff in das Grundrecht aus Art. 33 SächsVerf (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Dezember 2022 – 1 BvR 1345/21 – juris Rn. 174 f.).

Bei der Bestimmung der Eingriffstiefe sind nicht nur die in § 60 SächsPVDG geregelten Teilschritte dieser Maßnahmen (Ausschreibung von Personen oder Sachen, Übermittlung der bei ihrem Antreffen erlangten Erkenntnisse), sondern auch die Zwischenschritte (Erhebung von Daten bei Kontrollen) und die Folgemaßnahmen (Nutzung der übermittelten Daten durch die ausschreibende Stelle) einzubeziehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. April 2006, BVerfGE 115, 330 [351 m.w.N.]). Zwar stellen sie selbständige Datenverarbeitungen und damit eigenständige Grundrechtseingriffe dar (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 2012, BVerfGE 130, 151 [184 m.w.N.]; Beschluss vom 18. Dezember 2021, BVerfGE 150, 244 [265 f. Rn. 42 ff.]), die aufgrund von Rechtsgrundlagen erfolgen, deren Rechtmäßigkeit eigenständigen verfassungsrechtlichen Anforderungen unterliegt (vgl. BVerfG, Urteil vom 11. März 2008, BVerfGE 120, 378 [401 m.w.N.]). Aber die Ausschreibung erfolgt, um die bei künftigen Kontrollen erhobenen Informationen über die ausgeschriebene Person bzw. Sache zu sammeln und zu einem punktuellen Bewegungsprofil zu verbinden. Insofern ist mit der Ausschreibung eine Gesamtwirkung dieser eigenständigen Grundrechtseingriffe bezweckt, was eine Gesamtbetrachtung bei der Bestimmung der Eingriffsintensität der Ausschreibung gebietet.

Der Grad des die gesamte Maßnahme charakterisierenden Eingriffsgewichts ergibt sich zunächst aus ihrer Heimlichkeit. Bei jedem ihrer Schritte – Ausschreibung, Datenabgleich und -übermittlung – handelt es sich um eine verdeckte Maßnahme. Zwar finden die Kontrollen im öffentlichen Raum und die bei einer gezielten Kontrolle möglichen Durchsuchungen (§ 60 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. §§ 27, 28 SächsPVDG) offen statt, doch hat der Be-

troffene weder von der Ausschreibung noch von der Übermittlung der erhobenen Daten oder der Erstellung eines Bewegungsprofils Kenntnis. Weiter wird das Eingriffsgewicht durch die Dauer der Ausschreibung erhöht, die zwar nach § 60 Abs. 5 Satz 1 SächsPVDG ein Jahr nicht überschreiten darf, aber nach § 60 Abs. 5 Satz 2 SächsPVDG verlängert werden kann. Hinzu kommt, dass sich die infolge der Ausschreibung möglichen Datenübermittlungen nicht auf Personen beschränken, die objektiv in einer Gefahrenlage verfangen sind und deshalb Anlass für die Ausschreibung gegeben haben, sondern auch alle Dritte betreffen können, die gemeinsam mit der ausgeschriebenen Person angetroffen werden (§ 60 Abs. 4 Satz 1 SächsPVDG).

Obwohl aussagekräftige Bewegungsprofile eine hohe Eingriffsintensität aufweisen können, ist bei der polizeilichen Beobachtung und gezielten Kontrolle doch eingriffsmindernd zu berücksichtigen, dass die Kontrollen nicht mit Gewissheit erfolgen, sondern es vom Zufall abhängt, ob und wie oft sich der Betroffene den damit verbundenen Maßnahmen unterziehen lassen muss (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 241). Dementsprechend ergibt sich aus bei Zufallskontrollen erhobenen Daten auch nur ein punktuelles Bewegungsbild, das in seiner Aussagekraft und damit in seiner Eingriffstiefe hinter denen der Überwachungsmaßnahmen aus §§ 61, 63 bis 68, 70 f. SächsPVDG zurückbleibt. In Abhängigkeit von der Kontrolldichte kann die Eingriffsintensität allerdings derjenigen dieser Überwachungsmaßnahmen auch gleichkommen. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Datenerhebung grundsätzlich keine tiefgreifenden Grundrechtsbeeinträchtigungen bewirkt, weil sie im öffentlichen Raum erfolgt und keine höchstpersönlichen Daten betrifft (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [283 Rn. 97]). Weil jedoch bei der gezielten Kontrolle die Polizei im Trefferfall zu Durchsuchungen nach § 27 Abs. 1 Nr. 6, § 28 Nr. 6 SächsPVDG ermächtigt ist, stellt dies im Vergleich zu den bei polizeilicher Beobachtung möglichen Datenerhebungen einen schwerwiegenderen Eingriff in das Grundrecht aus Art. 33 SächsVerf dar.

(b) In Anbetracht der Eingriffsintensität der polizeilichen Beobachtung ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass die Maßnahme nach § 60 Abs. 2 Nr. 1 SächsPVDG an Straftaten von erheblicher Bedeutung anknüpft, die nach § 4 Nr. 4 SächsPVDG dem Schutz von besonders gewichtigen Rechtsgütern dienen oder das Gemeinwesen besonders bedrohen. Ebenso wenig ist es in Bezug auf den Kreis geschützter Rechtsgüter verfassungsrechtlich zu beanstanden, dass sowohl die polizeiliche Beobachtung nach § 60 Abs. 2 Nr. 1 SächsPVDG als auch die gezielte Kontrolle nach § 60 Abs. 3 Nr. 2 SächsPVDG erfolgen können, um der Begehung terroristischer Straftaten vorzubeugen.

Soweit § 60 Abs. 3 Nr. 1 SächsPVDG die gezielte Kontrolle zur Verhütung von Straftaten nach § 100a Abs. 2 StPO erlaubt, dient auch dies im Grundsatz einem hinreichend gewichtigen Rechtsgüterschutz. Den aufgrund der im Vergleich zur polizeilichen Beobachtung größeren Eingriffstiefe erhöhten Anforderungen an die Bedeutung der Schutzgüter wird die Vorschrift dadurch gerecht, dass sie die Verhütung von Straftaten nach § 100a Abs. 2 StPO voraussetzt. Dieser Katalog erfasst zum einen Delikte, die den Schutz höchstrangiger Rechtsgüter bezwecken, und zum anderen Straftaten, deren Verwirklichung die Funktions-

tüchtigkeit des Staates oder die Rechtsgüter Privater in erheblicher Weise beeinträchtigen und die mit einer Höchststrafe von mehr als fünf Jahren bedroht sind. Daher ist die gesetzgeberische Entscheidung, den Polizeivollzugsdienst zu einer gezielten Kontrolle zu ermächtigen, um diese Delikte zu verhindern, in qualitativer Hinsicht vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers umfasst (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2011, BVerfGE 129, 209 [243 f.]). Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil die gezielte Kontrolle eine geringere Eingriffstiefe als die Maßnahmen nach §§ 61, 63 bis 68, 70, 71 SächsPVDG aufweist und deshalb verfassungsrechtlich nicht auf den Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter beschränkt ist.

(c) Das Übermaßverbot verlangt, dass der durch die Maßnahme erfolgende Grundrechtseingriff auch im Einzelfall in einem angemessenen Verhältnis zum geschützten Rechtsgut und dessen Bedrohung stehen muss. Dementsprechend muss ausgeschlossen sein, dass die Ausschreibung nach § 60 SächsPVDG zur Verhütung von Bagatelldelikten erfolgt. Bei der Ausschreibung nach § 60 Abs. 2 Nr. 1 SächsPVDG wird dies über die Definition der Straftat von erheblicher Bedeutung in § 4 Nr. 4 SächsPVDG erreicht, insbesondere weil § 4 Nr. 4 Buchst. b SächsPVDG nur Vergehen erfasst, die im Einzelfall nach Art und Schwere geeignet sind, den Rechtsfrieden besonders zu stören (s.o. C I 3 b bb 2). Ebenso verhält es sich bei der Ausschreibung nach § 60 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 Nr. 2 SächsPVDG zur Verhütung terroristischer Straftaten i.S.v. § 4 Nr. 5 Buchst. c SächsPVDG (s.o. C I 3 b bb 2). Auch § 60 Abs. 3 Nr. 1 SächsPVDG ermöglicht keine Ausschreibung zur Verhütung von Bagatelldelikten. Zwar nimmt diese Vorschrift nur Bezug auf den zweiten Absatz des § 100a StPO und nicht auf ersten Absatz, in dessen Nr. 1 bestimmt ist, dass die Katalogtat im Einzelfall schwer wiegen muss (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2011, BVerfGE 129, 208 [244]). Doch folgt aus dem klar erkennbaren Regelungskonzept des § 60 SächsPVDG, dass nicht nur die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung nach Abs. 2 Nr. 1, sondern auch die Ausschreibung zur gezielten Kontrolle nach Abs. 3 Nr. 1 bei Bagatelldelikten ausgeschlossen ist. Denn der Regelung in § 60 SächsPVDG liegt ein Stufenverhältnis zugrunde, das im Gesetzestext in den differenzierten Anforderungen an beide Maßnahmen zum Ausdruck kommt: Während Abs. 2 die polizeiliche Beobachtung zur Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung erlaubt, lässt Abs. 3 die gezielte Kontrolle als stärkere Eingriffsmaßnahme nur unter gesteigerten Voraussetzungen zu (so ausdrücklich LT-Drs. 6/14791, S. 189), nämlich nur zur Verhütung eines engeren Kreises von Straftaten mit einer höheren Straferwartung, bei denen aufgrund ihrer Schwere andere Vorschriften noch intensivere Grundrechtseingriffe erlauben (vgl. § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SächsPVDG). § 60 SächsPVDG will in Abs. 3 Nr. 1 die Ausschreibung nicht unter leichteren Voraussetzungen als in Abs. 2 Nr. 1 zulassen, sondern unter engeren Voraussetzungen und daher – auch mit Blick auf § 5 Abs. 3 SächsPVDG – nur zur Verhütung von Delikten, die auch im Einzelfall schwer wiegen.

(d) Soweit die in § 60 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3 Nr. 1 und 2 SächsPVDG verwendete Regelungstechnik dazu führt, dass Delikte in Bezug genommen werden, die Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen unter Strafe stellen, genügt die Vorschrift

nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Es gelten insoweit die obigen Ausführungen (C I 2 b aa und C I 3 b bb 2) entsprechend.

(e) Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist die Absenkung der Eingriffsschwelle in § 60 Abs. 2 Nr. 1 und 2 sowie Abs. 3 Nr. 1 und 2 SächsPVDG. Dies gilt nicht nur für die Reduzierung der Anforderungen an die Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufs, wie sie § 60 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 Nr. 2 SächsPVDG zur Verhütung terroristischer Straftaten vornimmt (s.o. C I 2 b cc und C I 3 b bb 4). Vielmehr dient auch die Absenkung der Eingriffsschwelle in § 60 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 3 Nr. 1 SächsPVDG bei Straftaten von erheblicher Bedeutung i.S.v. § 4 Nr. 4 SächsPVDG und bei Straftaten nach § 100a StPO dem Schutz von Rechtsgütern, die im Verhältnis zu den mit den Maßnahmen verbundenen Belastungen hinreichend gewichtig sind (zu § 4 Nr. 4 SächsPVDG s.o. C I 3 b bb 2 und zu § 100a StPO s.o. C I 3 d bb 2).

(f) Im Übrigen ist die Vorschrift verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es gelten insoweit die Ausführungen zu § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 SächsPVDG entsprechend (s.o. C I 3 b bb 5).

III.

§ 15 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 und 7, § 87 Abs. 1 Satz 3, § 58 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 3 Satz 5 Alt. 2 SächsPVDG sowie § 30 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 SächsPBG sind mit der Sächsischen Verfassung vereinbar. § 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsPBG hingegen ist nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

1. Die Vorschriften sind kompetenzgemäß ergangen. Eine die Landeszuständigkeit ausschließende Bundeskompetenz besteht nicht. Es handelt sich hier um Regelungen der Gefahrenabwehr für die nach Art. 70 Abs. 1 GG die Länder die Gesetzgebungskompetenz haben.

a) § 15 Abs. 1 Nr. 2 bis 5, Nr. 7, § 87 Abs. 1 Satz 3 und § 58 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG unterfallen nicht der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes.

aa) Die Vorschriften sind nicht dem gerichtlichen Verfahren im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzurechnen (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 183 ff.; vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [272 Rn. 61 ff.]). Ob eine Vorschrift die Strafverfolgung oder die Gefahrenabwehr regelt, richtet sich nach dem aus ihr ergebenden Zweck der Regelung, also nach deren Zielsetzung, wie sie sich in objektivierter Sicht aus ihrer Ausgestaltung ergibt (BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [272 f. Rn. 62, 66 ff.]; Seiler in Epping/Hillgruber, GG, 3. Aufl., Art. 74 Rn. 11.3; Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand August 2023, Art. 74 Rn. 121). Die Identitätsfeststellung nach § 15 Abs. 1 Nr. 2 bis 5, Nr. 7 SächsPVDG und die in § 58 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG geregelte automatisierte

Kennzeichenerkennung erfolgen zur Verhinderung von Straftaten und haben damit ihrem Schwerpunkt nach eine präventive Zielrichtung. Demgemäß handelt es sich bei ihnen um Maßnahmen der Gefahrenabwehr. Dass sie bei objektivierter Betrachtung im Ergebnis zugleich die Strafverfolgung befördern können, ist unschädlich.

Auch die in § 87 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG enthaltene Befugnis, die nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 bis 5, Nr. 7 SächsPVDG erlangten Daten mit dem Fahndungsbestand abzugleichen, ist der Gefahrenabwehr zuzuordnen.

bb) Auch begegnet die durch § 15 Abs. 1 Nr. 4, § 58 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG eingeräumte Befugnis zur Identitätsfeststellung bzw. zu Kennzeichenkontrollen zur vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität im Grenzgebiet zur Republik Polen und zur Tschechischen Republik keinen kompetenzrechtlichen Bedenken im Hinblick auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG. Dass mit solchen Kontrollen Zwecke verfolgt werden, die einen Grenzbezug haben, macht sie nicht ohne weiteres zur Regelung des Grenzschutzes im Sinne des Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG (BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [271 Rn. 58]). Denn unter grenzüberschreitender Kriminalität sind nicht Verstöße speziell gegen Strafvorschriften zum Schutz der Grenze selbst zu verstehen, sondern allgemein Straftaten, die die tatsächlichen und rechtlichen Besonderheiten der Grenzsituation oder Grenznähe, insbesondere die Erschwerungen grenzüberschreitender Fahndung und Strafverfolgung, ausnutzen (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 187 f.; vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [271 Rn. 58]).

b) Bei § 30 Abs. 1 SächsPBG handelt es sich um eine Regelung der Gefahrenabwehr, die nicht der konkurrierenden Bundesgesetzgebungskompetenz unterfällt. Dem Strafverfahrensrecht und damit dem Kompetenztitel aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG wäre sie nur dann zuzuordnen, wenn sie ausschließlich oder zumindest primär der Beweisverschaffung zur späteren Verwendung im Strafverfahren diente (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 357 m.w.N.). Dies ist nicht der Fall. Die Vorschrift hat die Funktion, künftige (erhebliche) Gefahren zu erkennen mit dem Ziel ihrer Verhinderung. Sie ist damit auf präventive Zwecke der Gefahrenabwehr ausgerichtet. Diese präventive Zielrichtung der Vorschrift folgt auch aus ihrer Anbindung an die in § 2 Abs. 1 SächsPBG festgeschriebene polizeiliche Aufgabenstellung, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren (vgl. auch SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 357).

c) § 30 Abs. 2 SächsPBG, der die Speicherung der nach § 30 Abs. 1 SächsPBG erhobenen Daten erlaubt, unterfällt ebenfalls dem Bereich der Gefahrenabwehr und damit der aus Art. 70 Abs. 1 GG folgenden Gesetzgebungskompetenz der Länder. Dies gilt insbesondere, soweit die Vorschrift zur Speicherung mit dem Zweck der Gefahrenabwehr ermächtigt. Soweit § 30 Abs. 2 SächsPBG eine Speicherung zur Erleichterung eines gerichtlichen Verfahrens ermöglicht, z.B. zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, ist dies nicht kompetenzwidrig. Hierin liegt – nach dem Bild der Doppeltür (BVerfG, Beschluss

vom 24. Januar 2012, BVerfGE 130, 151 [184]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [333 f. Rn. 305]) – lediglich die Öffnung der ersten Tür für die weitere Datennutzung, nicht aber schon die abschließende Ermächtigung zu einer weiteren Nutzung (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 358; BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [278 Rn. 80 m.w.N.]). Dies gilt auch für § 58 Abs. 3 Satz 5 Alt. 2 SächsPVDG, der eine Verwendung zufällig angefallener Erkenntnisse im Wege der Zweckänderung unabhängig von den Zwecken des § 58 Abs. 1 SächsPVDG zur Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung erlaubt.

2. § 15 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 und 7 SächsPVDG ist mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

a) § 15 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 und 7 SächsPVDG verletzt nicht Art. 33 SächsVerf. Die Vorschrift verleiht der Polizei zum Zwecke der Straftatenverhinderung die Befugnis zur Identitätsfeststellung. Dadurch wird in Art. 33 SächsVerf eingegriffen (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 202, 204, 273). Dieser Eingriff ist mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbar.

aa) Die Identitätsfeststellung nach § 15 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 und 7 SächsPVDG dient der Informationsgewinnung im Vorfeld konkreter Gefahrenabwehr und damit einem legitimen Zweck (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 225). Von der Eignung dieser Regelung durfte der Gesetzgeber im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative ausgehen. Die Erlangung von Informationen nach § 15 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 und 7 SächsPVDG kann dazu beitragen, der Polizei Erkenntnisse zu verschaffen, mit denen sie Gefahren abwehren kann (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 226). Weiterhin ist die Identitätsfeststellung nach § 15 Abs. 1 Nr. 7 SächsPVDG zur Durchsetzung einer sog. Waffenverbotszone geeignet, weil die Polizei nicht nur auf die Feststellung der Personalien beschränkt ist, sondern auch nach § 27 Abs. 2, § 28 Nr. 1 SächsPVDG Personen und Sachen durchsuchen kann.

Zum Erreichen dieses Zwecks ist die Identitätsfeststellung erforderlich. Es ist nicht ersichtlich, dass andere Maßnahmen mit geringerem Eingriffsgewicht diesen Zweck vergleichbar effektiv erreichen.

bb) Die Vorschrift zur Identitätsfeststellung ist verhältnismäßig im engeren Sinne. Dies setzt voraus, dass die Ermächtigung hinreichend begrenzt ist, d.h. der mit der Identitätsfeststellung verfolgte Zweck nicht außer Verhältnis zur Schwere des Eingriffs steht und die Maßnahme auf einem hinreichend konkreten, objektiven Anlass beruht. Weiterhin müssen übergreifend für alle Einzeltatbestände Anforderungen an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle beachtet sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [280 f. Rn. 89 ff.]).

(1) Die Schwere des aufgrund der Identitätsfeststellung verursachten Eingriffs steht nicht außer Verhältnis zu dem damit verfolgten Zweck.

Bei der Bestimmung der Eingriffstiefe der Identitätsfeststellung ist zu berücksichtigen, dass § 15 Abs. 1 SächsPVDG den Grundtatbestand darstellt, der die Voraussetzungen für die Maßnahmen nach § 15 Abs. 2 SächsPVDG u.a. regelt. Folglich haben diese offen erfolgenden Maßnahmen Auswirkungen auf die Schwere des Grundrechtseingriffs von § 15 Abs. 1 SächsPVDG **(**a.A. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 272). Zu diesen Maßnahmen gehören das Anhalten des Betroffenen, seine Befragung nach den Personalien sowie das Verlangen, mitgeführte Ausweispapiere vorzuzeigen und zur Prüfung auszuhändigen (§ 15 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 3 SächsPVDG). Diese Maßnahmen stellen eher geringfüge Eingriffe dar (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 237). Kann die Identität bereits auf diese Weise festgestellt werden, sind weitere Maßnahmen unzulässig (§ 15 Abs. 2 Satz 3 SächsPVDG). Ist die Identifizierung dagegen so nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten möglich, darf der Betroffene bei steigender Eingriffsintensität gegen oder ohne seinen Willen zum Zweck der Identitätsfeststellung festgehalten, ggf. durchsucht (§ 15 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5, Nr. 3 i.V.m. § 27 Abs. 1 Nr. 1, 4 und 5 SächsPVDG), zur Dienststelle verbracht (Sistierung, § 15 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 SächsPVDG) bzw. in Gewahrsam genommen werden (§ 22 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG); außerdem sind nach § 15 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 i.V.m. § 28 Nr. 4 bis 7 SächsPVDG ggf. erkennungsdienstliche Maßnahmen (§ 15 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 i.V.m. § 16 Abs. 2 Nr. 1 SächsPVDG) sowie die Durchsuchung von Sachen möglich (vgl. zu dem Ganzen SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 199 ff.). Weiterhin werden Durchsuchungen von Personen bzw. Sachen zu anderen Zwecken als der Identitätsfeststellung nach § 27 Abs. 1 und 2, § 28 Nr. 1, Nr. 4 bis 7 SächsPVDG gestattet, die aus Anlass einer Identitätsfeststellung erfolgen können. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass diese Maßnahmen keineswegs gleichsam zum Programm einer jeden Identitätsfeststellung gehören, weil das jeweils schärfere Mittel nach dem ausdrücklichen Wortlaut der entsprechenden Vorschriften (§ 15 Abs. 2 Satz 3, § 22 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG) nur zur Anwendung kommen darf, wenn die Identität auf andere Weise nicht, nur erschwert oder nicht zuverlässig festgestellt werden kann. Dadurch verliert die in der Bereitstellung dieser Befugnisse durch den Gesetzgeber liegende Intensivierung des Grundrechtseingriffs spürbar an Gewicht (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 240 ff.).

Eingriffsmindernd ist bei der Bestimmung der Eingriffstiefe zu berücksichtigen, dass es sich um eine offene Maßnahme handelt und keine höchstpersönlichen Daten erhoben werden (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 –Vf. 43-II-00 – juris Rn. 237; vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [283 Rn. 97]). Eingriffsvertiefend ist zu werten, dass von der Datenerhebung eine große Zahl an Personen betroffen werden kann, wobei hier – anders als bei der automatisierten Kennzeichenerfassung nach § 58 SächsPVDG – die Maßnahme offen erfolgt und nicht jeder erfasst wird, der den Kontrollpunkt passiert. Dementsprechend weist die Identitätsfeststellung nicht die Streubreite einer automatisierten Kennzeichenerfassung auf.

(2) Die in § 15 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 und 7 SächsPVDG umschriebenen Gründe für eine Identitätsfeststellung genügen dem Übermaßverbot. Verhältnismäßig ist eine Ermächtigung zu

einer Identitätsfeststellung grundsätzlich nur dann, wenn sie auf einem Anlass beruht, der das polizeiliche Handeln vorhersehbar und kontrollierbar macht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [281 Rn. 91]), denn grundsätzlich darf niemand Adressat polizeilicher Maßnahmen werden, der in keiner Weise einen Grund dafür gegeben hat (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 232; vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [281 f. Rn. 93]). Einen solchen Anlass stellen einzelne Gefahren oder aber eine typisiert umschriebene Gefahrenlage dar. Ebenso ist von einem Anlass auszugehen, wenn im Einzelfall oder typischerweise eine spezifisch gesteigerte Wahrscheinlichkeit besteht, gesuchte Personen oder Sachen aufzufinden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [281 f. Rn. 93]). Fehlt ein solcher objektiv bestimmbarer Anlass, bedarf es eines rechtfertigenden Grundes, der auf einer hinreichenden Tatsachenbasis beruht und dem staatlichen Handeln nachprüfbare Grenzen setzt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [282 Rn. 94]).

(3) Weiterhin müssen die gesetzlichen Vorgaben für die Anwendung der Identitätsfeststellung durch Vorgaben zur Einschreitschwelle, der geforderten Tatsachenbasis und dem Gewicht der geschützten Rechtsgüter so ausgestaltet sein, dass keine willkürliche, überzogene Anwendungspraxis durch übermäßig häufige bzw. breit angelegte Kontrollen erfolgen kann (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 –Vf. 43-II-00 – juris Rn. 239; vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [284 f. Rn. 100]).

(4) § 15 Abs. 1 Nr. 2 und 3 SächsPVDG genügt den genannten Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit. Die Identitätsfeststellung nach Nr. 2 und Nr. 3 SächsPVDG setzt voraus, dass für den Ort der Identitätsfeststellung eine auf Tatsachen beruhende spezifisch gesteigerte Wahrscheinlichkeit der Begehung von Straftaten besteht. Da sich der Betroffene an diesem Ort aufhalten muss, um einer Identitätsfeststellung unterzogen zu werden, liegt insoweit ein für die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme erforderlicher Anlass vor (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 232), der durch seine räumliche Konkretisierung eine übermäßige Anwendung ausschließt.

Mit diesen Varianten der Identitätsfeststellung soll die Begehung von Straftaten an den „gefährdeten“ Orten i.S.v. § 15 Abs. 1 Nr. 3 SächsPVDG bzw. an den „gefährlichen“ Orten i.S.v. § 15 Abs. 1 Nr. 2 SächsPVDG verhindert werden; bei letzteren sollen auch Personen, die der Prostitution nachgehen, vor gegen sie gerichteten Straftaten geschützt werden. Obgleich sich hier der Schutzzweck auf jegliche Straftaten erstreckt, stellt das einen hohen Belang für die Allgemeinheit dar. Mit der Regelung des § 15 Abs. 1 Nr. 2 SächsPVDG soll verhindert werden, dass der Ort zum Schutz bietenden Ausgangspunkt für die Verübung von Straftaten und damit zum Sammelpunkt für Straftäter wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [290 Rn. 119]). Die Identitätsfeststellung nach § 15 Abs. 1 Nr. 3 SächsPVDG dient dem Schutz bestimmter Orte und Objekte sowie ihrer Funktion für das öffentliche Leben und der in ihnen befindlichen Personen. Das sind wichtige Schutzgüter der Allgemeinheit (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [292 Rn. 124]).

(5) § 15 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG ermächtigt die Polizei zu stichprobenhaften Identitätsfeststellungen zum Zweck 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. Ebenso ist die Polizei zu Identitätsfeststellungen auf Bundesfernstraßen und auf anderen Straßen ermächtigt, soweit deren erhebliche Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität durch die Polizei vor der Durchführung der Maßnahme durch dokumentierte Erkenntnisse dargelegt und die Umsetzung in einem dienststellenübergreifenden Kontrollkonzept geregelt ist.

Die Identitätskontrolle dient der vorbeugenden Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität und somit einem hohen Belang des Wohls der Allgemeinheit. Der Rechts- und Verfassungsstaat hat nicht nur die Freiheitsrechte des Einzelnen zu achten, sondern diese auch vor Übergriffen Dritter zu schützen. Die Sicherheit der Bevölkerung, die der Staat als Garant einer Friedens- und Ordnungsmacht zu gewährleisten hat, ist nicht nur ein unverzichtbarer Verfassungswert, sondern steht im Rang anderen Verfassungswerten grundsätzlich gleich. Der Verhinderung und Aufklärung von Straftaten kommt von Verfassung wegen hohe Bedeutung zu (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 238 m.w.N.).

Die Identitätskontrolle nach § 15 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG setzt keinen Anlass voraus (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 233, dort als Zurechnungszusammenhang bezeichnet; vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [297 Rn. 142]). Die Befugnis zur Identitätsfeststellung ist allein final durch den Zweck der vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität bestimmt (vgl. LVerfG M-V, Urteil vom 21. Oktober 1999 – 2/98 – juris Rn. 76; vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [297 Rn. 142]). Zwar wird in der Vorschrift die Identitätsfeststellung auf bestimmte Orte begrenzt, jedoch ohne, dass eine Gefahr oder Gefährdungslage für zu schützende Rechtsgüter an diesen Orten bestehen muss (vgl. LVerfG M-V, Urteil vom 21. Oktober 1999 – 2/98 – juris Rn. 76).

Das Fehlen dieses Anlasses lässt sich hingegen damit rechtfertigen, dass § 15 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG einen Ausgleich für den Wegfall der innereuropäischen Grenzkontrollen darstellt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [297 f. Rn. 144 ff.]).

Dementsprechend muss die Identitätsfeststellung einen konsequenten Grenzbezug aufweisen, der gesetzlich in einer den Bestimmtheitsanforderungen genügenden Weise gesichert ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [299 Rn. 147]). Das ist bei § 15 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG der Fall.

Soweit die Identitätskontrolle 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 unmittelbarer Nähe hiervon

erfolgt, liegt ein Grenzbezug vor (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [299 f. Rn. 149]). Aber auch soweit die Identitätskontrolle außerhalb des 30-km-Bereichs auf Bundesfernstraßen und anderen Straßen mit erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität erfolgt, wird ein ausreichender und den Bestimmtheitsanforderungen genügender Grenzbezug im Wege verfahrensrechtlicher Garantien dadurch hergestellt, dass der Maßnahme ein vorab zu dokumentierendes polizeibehördliches Konzept zugrunde liegt und Kontrollen nur stattfinden dürfen, wenn vorab zu dokumentierende Lageerkenntnisse die erhebliche Bedeutung der jeweils konkret zu bezeichnenden Straße für die grenzüberschreitende Kriminalität belegen (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 218). Mit diesen einschränkenden Anforderungen wird ausreichend sichergestellt, dass nicht jede Straße des Freistaates Sachsen zum kontrollierbaren Bereich wird, sondern nur solche, die zuvor in einem Vorsorgekonzept aufgeführt sind, welches auf übergeordneter Leitungsebene entwickelt wurde und nicht nur kurzfristig ausgerichtet ist, dabei 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 (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 220). Weiterhin sind nur solche Straßen außerhalb des Grenzbereichs erfasst, bei denen aufgrund von Tatsachen darauf geschlossen werden kann, dass sie im Kontrollzeitraum in nennenswertem Umfang zu Zwecken der internationalen Kriminalität genutzt werden (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 222).

Diese beiden Einschränkungen schaffen einen ausreichenden Grenzbezug, weil hierdurch sichergestellt wird, dass die Identitätsfeststellung insoweit ihrer Funktion als Ersatz einer Grenzkontrolle gerecht wird. Dies und die vom Gesetzgeber geforderte Reduzierung der Kontrollen auf Stichproben stellt sicher, dass die Identitätsfeststellung auf konkrete Anlässe beschränkt bleibt, die objektiv kontrollierbar sind, sodass eine beliebig hohe Kontrolldichte und -breite verhindert wird.

(6) § 15 Abs. 1 Nr. 5 SächsPVDG genügt den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. Aufgrund der Vorschrift können Identitätsfeststellungen erfolgen, wenn eine Person an einer Kontrollstelle angetroffen wird, die von der Polizei eingerichtet worden ist, um Straftaten von erheblicher Bedeutung oder gemäß § 28 SächsVersG zu verhindern.

(a) Die Identitätsfeststellung ist auf den Ort einer Kontrollstelle beschränkt. Deren Errichtung setzt die konkrete Gefahr der Begehung von Straftaten von erheblicher Bedeutung oder nach § 28 SächsVersG voraus (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [294 f. Rn. 133]). Dem Wortlaut des § 15 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG ist dies zwar nicht ausdrücklich zu entnehmen. Die Vorschrift verlangt nur, dass die Kontrollstelle mit der Absicht errichtet wurde, die genannten Straftaten zu verhindern. Das Erfordernis einer konkreten Gefahr ergibt sich jedoch bereits aus der allgemeinen Befugnisnorm des § 12 Abs. 1 SächsPVDG, welche im Lichte der Begriffsbestimmung in § 4 Nr. 3

Buchst. a SächsPVDG grundsätzlich für polizeiliches Handeln das Bestehen einer konkreten Gefahr voraussetzt.

Die für die heimliche Datenerhebung und -verarbeitung geltenden besonders strengen Anforderungen an die Normenklarheit finden auf die offen erfolgende Identitätsfeststellung nach § 15 Abs. 1 SächsPVDG keine Anwendung.

(b) Mit der Identitätskontrolle sollen Straftaten von erheblicher Bedeutung i.S.v. § 4 Nr. 4 SächsPVDG sowie Straftaten nach § 28 SächsVersG verhindert werden. Damit bezweckt die Vorschrift den Schutz der öffentlichen Sicherheit und den Schutz von Versammlungen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [293 f. Rn. 130]). Diese stellen hohe Belange des Allgemeinwohls dar. Insoweit ist es verfassungsrechtlich unbedenklich, dass von der Legaldefinition des § 4 Nr. 4 SächsPVDG auch Delikte erfasst werden, die Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen unter Strafe stellen. Die öffentliche Sicherheit und damit der Schutz der Bevölkerung vor den in § 4 Nr. 4 SächsPVDG genannten Straftaten, ist als Gemeinwohlbelang für eine Identitätsfeststellung ausreichend. Die offen erfolgende Identitätsfeststellung ist von Verfassungs wegen nicht auf den Schutz einzelner, besonders bedeutender Rechtsgüter beschränkt.

(7) Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist § 15 Abs. 1 Nr. 7 SächsPVDG. Hiernach können Identitätsfeststellungen erfolgen, wenn sich eine Person an einem Ort aufhält, an dem durch Rechtsverordnung nach § 42 WaffG das Führen von Waffen im Sinne des § 1 Abs. 2 WaffG verboten oder beschränkt worden ist.

Damit sind sowohl der Anlass als auch die Eingriffsschwelle für die Identitätsfeststellung ausreichend bestimmt. Die gesetzlichen Vorgaben nach § 42 Abs. 5 und 6 WaffG für eine durch Rechtsverordnung festgelegte Verbots- bzw. Beschränkungszone für Waffen setzen voraus, dass an dem Ort wiederholt Straftaten unter Einsatz von Waffen bzw. bestimmte Gewaltdelikte begangen worden sind und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass künftig mit der Begehung solcher Straftaten zu rechnen ist (§ 42 Abs. 5 WaffG) bzw. dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Festlegung der Verbots- bzw. Beschränkungszone zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit erforderlich ist (§ 42 Abs. 6 WaffG). Insoweit handelt es sich bei dem durch Rechtsverordnung festgelegten Gebiet um einen gefährlichen Ort, der eine Gefahr für Leib, Leben und Sachgüter voraussetzt.

Somit dienen die Identitätsfeststellung nach § 15 Abs. 1 Nr. 7 SächsPVDG und ihre weiteren Durchsetzungsmaßnahmen nach § 27 Abs. 2, § 28 Nr. 1 SächsPVDG auch dem Schutz wichtiger Rechtsgüter.

(8) Die Identitätsfeststellung genügt auch den aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgenden Anforderungen an die Transparenz, den individuellen Rechtsschutz und die aufsichtliche Kontrolle.

Die Identitätsfeststellung nach § 15 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 und 7 SächsPVDG erfolgt zwar offen, jedoch sind dem Betroffenen die gesetzlichen Eingriffsvoraussetzungen im Einzelfall häufig nicht bekannt, wie bei Identitätsfeststellungen an gefährlichen oder gefährdeten Orten nach § 15 Abs. 1 Nr. 2 und 3 SächsPVDG (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 210), bzw. wird der Betroffene nicht im Voraus über die Errichtung einer Kontrollstelle nach § 15 Abs. 1 Nr. 4 und 5 SächsPVDG informiert. 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 umso gewichtiger (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 210). Hierfür ist die Dokumentation des Sachverhalts, der die Identitätsfeststellung begründet, von Bedeutung, insbesondere weil dies eine aufsichtliche Kontrolle durch den Datenschutzbeauftragten und die Gerichte erst ermöglicht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [303 f. Rn. 159]).

Diesen Anforderungen an das Transparenzgebot genügen § 15 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG, der eine Dokumentationspflicht teilweise vorsieht, sowie § 15 Abs. 1 Nr. 7 SächsPVDG, der Vorgaben für die Dokumentation und die öffentliche Bekanntmachung der Kontrollbereiche bzw. der relevanten Orte enthält. Hingegen fehlt eine Dokumentationspflicht für die Identitätsfeststellungen nach § 15 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 SächsPVDG, sofern es sich bei letzterem um den Grenzbereich, öffentliche Anlagen, Einrichtungen oder Verkehrsmittel des internationalen Verkehrs handelt. Da die Tatbestände aber selbst hinreichend genau bestimmt sind, um eine effektive gerichtliche Kontrolle zu ermöglichen, ist dies mit Blick auf Transparenzgesichtspunkte verfassungsrechtlich unbedenklich.

Eine über die Dokumentation hinausgehende gesetzliche Pflicht zur Errichtung eines polizeilichen Kontrollkonzepts (um eine diskriminierende Handhabung von Identitätsfeststellungen zu verhindern) ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht geboten. Bei der Identitätsfeststellung ist die Polizei an den – einfachgesetzlich in § 5 SächsPVDG normierten – Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebunden, der ohnehin die Vornahme diskriminierende Maßnahmen verbietet. Hierfür bedarf es keines gesetzlich vorgeschriebenen polizeilichen Kontrollkonzepts. Auch ist nicht ersichtlich, inwieweit ein solches notwendig ist, um eine aufsichtliche Kontrolle und effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Die Unverhältnismäßigkeit einer Maßnahme ergibt sich im Hinblick auf eine diskriminierende Wirkung bereits aus dem Gesetz.

Die verfassungsrechtlich gebotene Aufsicht in Form einer Fachaufsicht nach § 101 SächsPVDG oder einer datenschutzrechtlichen Kontrolle durch den Sächsischen Datenschutzbeauftragten nach § 94 SächsPVDG i.V.m. § 39 SächsDSUG ist vorgesehen.

b) Soweit § 15 Abs. 1 Nr. 5 SächsPVDG an Straftaten nach § 28 SächsVersG anknüpft und Maßnahmen im Zusammenhang mit Versammlungen zulässt, ist Art. 23 Abs. 1 SächsVerf nicht verletzt.

aa) 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. Darüber hinaus können Kontrollen gegenüber abreisenden Versammlungsteilnehmern einen mit Maßnahmen im Vorfeld vergleichbaren Abschreckungseffekt hervorrufen und Versammlungsteilnehmer zum Verzicht auf die Teilnahme bewegen (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 288 m.w.N.). Insoweit greift die Identitätsfeststellung nach § 15 Abs. 1 Nr. 5 SächsPVDG in Art. 23 Abs. 1 SächsVerf ein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [295 f. Rn. 136]).

bb) Der mit einer Identitätsfeststellung nach § 15 Abs. 1 Nr. 5 SächsPVDG einhergehende Eingriff in Art. 23 Abs. 1 SächsVerf genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Versammlungen in geschlossenen Räumen sind vorbehaltlos gewährt und können daher nur aus verfassungsimmanenten Gründen beschränkt werden, wohingegen Versammlungen unter freiem Himmel nach Art. 23 Abs. 2 SächsVerf einem Gesetzesvorbehalt unterliegen. Dies schließt aber für letztere eine Beschränkung aus verfassungsimmanenten Gründen nicht aus. Diese 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 (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 291 mit Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 27. November 1990, BVerfGE 83, 130 [139]; Beschluss vom 26. Juni 1991, BVerfGE 84, 212 [228]). Die Identitätsfeststellung dient dem Schutz der Versammlungsfreiheit, weil hierdurch sichergestellt werden soll, dass die Versammlung friedlich und ohne Waffen stattfinden kann. Dies rechtfertigt es, dass von der Identitätsfeststellung nicht nur Personen betroffen sind, die wegen des verfassungsrechtlich vorgesehenen Waffenverbots oder ihres Ziels, die ordnungsgemäße Durchführung einer Versammlung zu verhindern, nicht dem Schutz des Art. 23 SächsVerf unterliegen, sondern auch diejenigen betroffen sind, die mangels Störabsicht den Schutz der Versammlungsfreiheit genießen (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 292). Voraussetzung ist hier jedoch, dass die Auswirkungen auf das Versammlungsgrundrecht in die Abwägung im konkreten Einzelfall einbezogen werden und hierbei u.a. die Anzahl der Demonstranten und Gegendemonstranten, die Gewaltbereitschaft der Teilnehmer sowie die Beschaffenheit des Versammlungsgeländes berücksichtigt werden (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 292). Dies ist aufgrund der Ausgestaltung der Vorschrift als Ermessensvorschrift und unter Berücksichtigung des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsvorbehalts in § 5 SächsPVDG der Fall.

Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, dass die Vorschrift nicht auf eine unmittelbar bevorstehende Gefahr für die Versammlung beschränkt ist, sondern das Vorliegen einer konkreten Gefahr genügt. Zwar verlangen Verbote und Auflösungen von Versamm-

lungen eine unmittelbar bevorstehende Gefahr (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985, BVerfGE 69, 315 [353 f.]); die Identitätsfeststellung hat aber gegenüber jenen Maßnahmen ein geringeres Gewicht, weil sie die selbstbestimmte Durchführung der Versammlung als solche nicht beeinträchtigt und diese insbesondere auch schützt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [295 f. Rn. 136]).

3. § 15 Abs. 1 SächsPVDG i.V.m. § 87 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG ist mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

a) Nach § 87 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG darf die Polizei die durch eine Identitätsfeststellung nach § 15 Abs. 1 SächsPVDG erlangten personenbezogenen Daten mit dem Fahndungsbestand abgleichen. Dieser Abgleich stellt einen eigenen Eingriff in Art. 33 SächsVerf dar (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 286; vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1999, BVerfGE 100, 313 [366]; Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [265 f. Rn. 42 ff.]). Es handelt sich hier um einen geringfügigen Grundrechtseingriff, ohne den die Identitätsfeststellung kaum sinnvoll wäre. Beschränkte sich die Identitätsfeststellung 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 (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 286).

b) § 15 Abs. 1 SächsPVDG i.V.m. § 87 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

aa) § 87 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG genügt als Ermächtigung zum Datenabgleich den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit.

Das Bestimmtheitsgebot soll sicherstellen, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden und dass die Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle durchführen können. Ferner erlauben die Bestimmtheit und Klarheit der Norm, dass der betroffene Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 210; vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004, BVerfGE 110, 33 [52 ff.]; Urteil vom 27. Juli 2005, BVerfGE 113, 348 [375 ff.]; Urteil vom 11. März 2008, BVerfGE 120, 378 [407]). Ermächtigt eine gesetzliche Regelung zu einem Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, so hat das Gebot der Bestimmtheit und Klarheit auch die spezifische Funktion, eine Umgrenzung des Anlasses der Maßnahme und auch des möglichen Verwendungszwecks der betroffenen Informationen sicherzustellen (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983, BVerfGE 65, 1 [46] 110; Urteil vom 11. März 2008, BVerfGE 120, 378 [408 m.w.N.]). Dadurch wird das verfassungsrechtliche Gebot der Zweckbindung der erhobenen Information verstärkt, das sonst ins Leere laufen könnte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007, BVerfGE 118, 168 [187]; Urteil vom 11. März 2008, BVerfGE 120, 378 [408]).

Ist der Verwendungszweck nicht festgelegt, entsteht das Risiko einer Nutzung der Daten für Zwecke, für die sie nicht erhoben wurden. Fehlt es hieran, können erhobene Daten nach ihrer Speicherung Anlass für unvorhersehbare Maßnahmen in der Zukunft schaffen, insbesondere nach ihrer Verknüpfung mit anderen Daten, etwa nach ihrer Aufnahme auch in Datensammlungen, die sonstigen Zwecken dienen (vgl. BVerfG, Urteil vom 11. März 2008, BVerfGE 120, 378 [408]).

§ 15 Abs. 1 i.V.m. § 87 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG ermächtigt zum Datenabgleich mit dem Fahndungsbestand. Aus § 87 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsPVDG ergibt sich die Beschränkung des Fahndungsabgleichs auf den Zweck der Gefahrenabwehr. Bei dem Fahndungsbestand handelt es sich um die rechtmäßigerweise nach anderen Vorschriften zum Fahndungsabgleich gespeicherten Daten. Das genügt den Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit. Einer abschließenden Aufzählung der Fahndungsbestände bedarf es nicht.

bb) § 87 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit.

(1) Es ist grundsätzlich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die Polizei im Rahmen der Identitätsfeststellung zu einem Datenabgleich ermächtigt hat (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 256). Die Ermächtigung dient damit einem legitimen Zweck, ist hierzu geeignet und erforderlich.

(2) Die Regelung zum Fahndungsabgleich ist im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne nicht zu beanstanden, insbesondere ist der Grundsatz der Zweckbindung gewahrt.

(a) § 15 Abs. 1 i.V.m. § 87 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG ermächtigt zum Datenabgleich der aufgrund einer Identitätsfeststellung erlangten Daten mit dem Fahndungsbestand und ist damit eine Form der Datenweiterverarbeitung. Als solche muss sie dem Grundsatz der Zweckbindung genügen und es bedarf einer gesetzlich festgelegten Löschpflicht (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983, BVerfGE 65, 1 [46]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [285 Rn. 144 m.w.N.]).

Erlaubt der Gesetzgeber die Nutzung von Daten über den konkreten Anlass und rechtfertigenden Grund einer Datenerhebung hinaus, muss er hierfür eine eigene Rechtsgrundlage schaffen (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [324 Rn. 277 m.w.N.]). Nach dem Grundsatz der Zweckbindung ist eine Nutzung der Daten über das für die Datenerhebung maßgebende Verfahren verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn diese seitens derselben Behörde zur Erfüllung derselben Aufgabe und zum Schutz derselben Rechtsgüter wie die Erhebung erfolgt (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [325 Rn. 279]).

(b) Der Datenabgleich nach § 87 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG genügt dem Grundsatz der Zweckbindung. Zwar ist § 79 SächsPVDG, der die Grundsätze der Zweckbindung festlegt, hier nicht anwendbar, weil es sich bei § 87 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG um eine Spezialvorschrift handelt, die nicht auf diese Vorschrift verweist. Jedoch ergibt sich aus § 2 SächsPVDG, dass der Datenabgleich nach § 87 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG nur von derselben Behörde, zur Erfüllung derselben Aufgabe und zum Schutz derselben Rechtsgüter wie bei der Erhebung erfolgen darf. Im Übrigen handelt es sich bei dem Fahndungsbestand um die rechtmäßigerweise nach anderen Vorschriften zum Fahndungsabgleich gespeicherten Daten, weshalb mit dem Datenabgleich keine Zweckänderung verbunden ist.

Eine Löschpflicht für den Fall, dass die Kenntnis der Daten zur Erfüllung der Aufgaben nicht mehr erforderlich ist, also insbesondere für den Fall eines Nichttreffers, ergibt sich aus § 91 Abs. 2 SächsPVDG.

4. § 58 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG ist mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

a) Maßstab für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der anlassbezogenen automatisierten Kennzeichenerkennung nach § 58 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG ist Art. 33 SächsVerf.

aa) 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 (s.o. C I 3 b aa; SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 206; Beschluss vom 18. September 2017 – Vf. 98-IV-17; st. Rspr.).

Mittels elektronischer Datenverarbeitung sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer Person unbegrenzt speicherbar und jederzeit und ohne Rücksicht auf Entfernungen in Sekundenschnelle abrufbar. Sie können darüber hinaus mit anderen Datensammlungen zusammengefügt werden, wodurch vielfältige Nutzungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten entstehen. Dadurch können weitere Informationen erzeugt und so Schlüsse gezogen werden, die möglicherweise sowohl die grundrechtlich geschützten Geheimhaltungsinteressen des Betroffenen beeinträchtigen als auch anschließende Eingriffe in seine Verhaltensfreiheit nach sich ziehen. Eine weitere Besonderheit des Eingriffspotentials von Maßnahmen der elektronischen Datenverarbeitung liegt in der Menge der verarbeitbaren Daten, die auf konventionellem Wege nicht bewältigt werden könnte. Der mit solchen technischen Möglichkeiten einhergehenden gesteigerten Gefährdungslage entspricht der hierauf bezogene Grundrechtsschutz (BVerfG, Urteil vom 11. März 2008, BVerfGE 120, 378 [397 f. m.w.N.]; Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [263 f. Rn. 37]).

Der Schutzumfang des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beschränkt sich nicht auf Informationen, die bereits ihrer Art nach sensibel sind und schon deshalb grundrechtlich geschützt werden. Auch der Umgang mit personenbezogenen Daten, die für sich genommen nur geringen Informationsgehalt haben, kann, je nach seinem Ziel und den beste-

henden Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten, grundrechtserhebliche Auswirkungen auf die Privatheit und Verhaltensfreiheit des Betroffenen haben. Insofern gibt es unter den Bedingungen der elektronischen Datenverarbeitung kein schlechthin, also ungeachtet des Verwendungskontextes, belangloses personenbezogenes Datum mehr (BVerfG, Urteil vom 11. März 2008, BVerfGE 120, 378 [398 f. m.w.N.]; st. Rspr.). Auch entfällt der grundrechtliche Schutz nicht schon deshalb, weil die betroffene Information öffentlich zugänglich ist (s.o. C II 2 b; vgl. BVerfG, Urteil vom 11. März 2008, BVerfGE 120, 378 [399]; Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [264 Rn. 38 f.]).

bb) Die Durchführung einer Kennzeichenerkennung nach § 58 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG fällt in den Schutzbereich des Art. 33 SächsVerf. Mit ihr werden einzelne, jeweils einem Fahrzeug und über dieses dem jeweiligen Halter zuordenbare Kfz-Kennzeichen erfasst und zur Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben mit weiteren Daten abgeglichen. Insoweit handelt es sich um die Verarbeitung personenbezogener Daten. Die Kennzeichen sind den jeweiligen Haltern individuell zugeordnet. Mit ihnen lassen sich deren Name, Anschrift sowie weitere Informationen ermitteln. Dass die Kennzeichen öffentlich sichtbar sind, ändert hieran ebenso wenig wie der Umstand, dass sie selbst den Namen des Fahrzeughalters nicht anzeigen. Maßgeblich ist allein, dass sich das Kennzeichen eindeutig einer bestimmten Person zuordnen lässt und damit personenbezogene Informationen vermitteln kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 2012, BVerfGE 130, 151 [184 m.w.N.]). Die Kennzeichenkontrolle erfasst Kfz-Kennzeichen sowie Ort, Zeit und Fahrtrichtung des Kraftfahrzeugs; diese Informationen können mittels einer Halterabfrage einer bestimmten Person zugeordnet werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [265 Rn. 40]).

b) § 58 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG greift in Art. 33 SächsVerf ein.

aa) Vorschriften, die zum Umgang mit personenbezogenen Daten durch staatliche Behörden ermächtigen, begründen in der Regel verschiedene, aufeinander aufbauende Eingriffe. Insbesondere ist insoweit zwischen der Erhebung, Speicherung und Verwendung von Daten zu unterscheiden (s.o. C II 2 b; vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 2012, BVerfGE 130, 151 [184]; st. Rspr.). Soweit dabei zu einem Datenabgleich ermächtigt wird, bilden die Erfassung und der Abgleich der Daten grundsätzlich je eigene Grundrechtseingriffe (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [265 Rn. 42].

bb) Die Kennzeichenerfassung sowie der Kennzeichenabgleich nach § 58 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG begründen danach Eingriffe in Art. 33 SächsVerf gegenüber allen Personen, deren Kennzeichen in die Kontrolle einbezogen werden. Dies gilt auch soweit die Kontrolle hinsichtlich des Betroffenen zu einem Nichttreffer führt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [266 Rn. 45]).

Dem steht auch nicht entgegen, dass den Betroffenen im Nichttrefferfall wegen der sofortigen Löschung aller Daten weder Unannehmlichkeiten noch Konsequenzen erwachsen. Denn sie werden durch die Kennzeichenkontrolle dennoch einer staatlichen Maßnahme

unterzogen, die ihnen gegenüber ein spezifisches Fahndungsinteresse zur Geltung bringt. Mit ihr werden die Betroffenen daraufhin überprüft, ob sie oder die von ihnen mitgeführten Sachen behördlich gesucht werden. Zugleich wird ihre ungehinderte Weiterfahrt unter den Vorbehalt gestellt, dass Erkenntnisse gegen sie nicht vorliegen. Eine solche Maßnahme ist nicht erst hinsichtlich ihrer Folgen, sondern als solche freiheitsbeeinträchtigend. Zur Freiheitlichkeit des Gemeinwesens gehört es, dass sich die Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich fortbewegen können, ohne dabei beliebig staatlich registriert zu werden, hinsichtlich ihrer Rechtschaffenheit Rechenschaft ablegen zu müssen und dem Gefühl eines ständigen Überwachtwerdens ausgesetzt zu sein (vgl. BVerfG, Urteil vom 12. März 2003, BVerfGE 107, 299 [328]; Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [335]).

c) Die Ermächtigung zur automatisierten Kfz-Kennzeichenerkennung genügt als Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

aa) Die Vorschrift dient der vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und damit einem legitimen Zweck (s.o. C III 2 a bb 5). Die Kfz-Kennzeichenerkennung nach § 58 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG ist zur Erreichung dieses Zwecks grundsätzlich geeignet, weil sie zur Fahndung ausgeschriebene Personen oder Sachen identifiziert, deren Aufgreifen zum Schutz vor grenzüberschreitender Kriminalität beitragen kann. Dass die Datenerhebung offen erfolgt und der Abgleich unmittelbar allein Kfz-Kennzeichen zum Gegenstand hat, damit Trefferfälle nur mittelbar den Fahrzeughalter identifizieren und auch dieser nicht zwangsläufig die gesuchte Person selbst ist, ändert hieran nichts. Denn die Wahrscheinlichkeit, auf diesem Weg auch die zur Erreichung des jeweiligen Zwecks der Kontrolle gesuchten Personen oder Sachen zu finden, wird damit jedenfalls erhöht (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [266 Rn. 97]; Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [279 f. Rn. 86]; st. Rspr.).

Für die Erreichung des vom Gesetzgeber verfolgten Zwecks sind automatisierte Kennzeichenkontrollen auch erforderlich. Es ist nicht ersichtlich, dass andere Maßnahmen mit geringerem Eingriffsgewicht den Zweck der vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität vergleichbar effektiv erreichen.

bb) § 58 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG genügt den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. Dieser Grundsatz fordert für die automatisierte Kennzeichenerkennung, dass die Ermächtigung zu den Kontrollen hinreichend begrenzt ist, was der Fall ist, wenn sie dem Schutz von Rechtsgütern von erheblichem Gewicht oder einem vergleichbar gewichtigen öffentlichen Interesse dient und die Kontrollen grundsätzlich jeweils durch einen hinreichend konkreten, objektiv bestimmten Grund veranlasst sind. Dabei muss sich die gesetzliche Ausgestaltung der Kennzeichenkontrolle in einer Gesamtabwägung der sie kennzeichnenden Umstände als im Blick auf das Grundrecht auf Datenschutz zumutbar und damit verfassungsrechtlich tragfähig erweisen. Im Übrigen stellt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der automatisierten Kennzeichenerkennung nach § 58 SächsPVDG übergreifend für alle Einzeltatbestände Anforderungen an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle sowie Regelungen zur Datennutzung

und Löschung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [280 ff. Rn. 90 ff.]).

(1) Automatisierte Kfz-Kennzeichenkontrollen zur Fahndung nach Personen oder Sachen, die offen durchgeführt werden, sind bei Gesamtbetrachtung als Eingriffe von allenfalls mittlerer Intensität zu qualifizieren.

Das Eingriffsgewicht mindernd ist einzustellen, dass die Kennzeichenkontrolle im öffentlichen Verkehrsraum stattfindet. Sowohl die Kfz-Kennzeichen als auch das erfasste Bewegungsverhalten sind ohne weiteres für alle erkennbar. Dabei bezieht sich die Kontrolle allein auf Kennzeichen, nicht aber unmittelbar auf persönliche Merkmale oder Eigenschaften einer Person; der Personenbezug lässt sich nur mittelbar herstellen. Insoweit aber dient das Kennzeichen seiner Zweckbestimmung nach gerade der Identifizierung (vgl. BVerfG, Urteil vom 11. März 2008, BVerfGE 120, 378 [404]). Bedeutsam ist dabei auch, dass nach § 58 Abs. 1 SächsPVDG nur Ort, Zeit und Fahrtrichtung erfasst werden, nicht aber die Personen oder die Kraftfahrzeuge. Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass die Kontrolle gegenüber der ganz überwiegenden Zahl der Betroffenen mit keinerlei unmittelbar beeinträchtigenden Folgen verbunden ist und keine Spuren hinterlässt. Dass der Datenabgleich in Sekundenschnelle durchgeführt wird und die erfassten Daten im Nichttrefferfall sofort vollständig wieder gelöscht werden, ohne einer Person bekannt zu werden, nimmt dem Eingriff zusätzlich erheblich an Gewicht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [283 Rn. 97]).

Das Eingriffsgewicht erhöhend zeichnen sich solche Kontrollen dadurch aus, dass sie automatisiert erfolgen und sich schon ihrem Prinzip nach nicht auf Personen beschränken, die objektiv in einer Gefahrenlage verfangen sind, sondern sich auf eine unbestimmte Vielzahl von Personen erstrecken, die von vornherein hierzu keinerlei Anlass gegeben haben. Sie können praktisch jeden treffen. Solche Informationserhebungen haben wegen ihrer Breite grundsätzlich eine erhöhte Eingriffsintensität (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [283 Rn. 97]).

Allerdings findet die Kennzeichenkontrolle nicht verdeckt statt. Nach § 58 Abs. 2 Satz 3 SächsPVDG ist auf die Datenerhebung in geeigneter Weise hinzuweisen, sodass die Betroffenen die Möglichkeit haben, von der Kennzeichenerkennung Kenntnis zu erlangen. Unabhängig von der Frage, ob und ggf. mit welchem Aufwand die Betroffenen die Kontrollsituation bei realistischer Betrachtungsweise vermeiden können, nimmt die Offenheit der Datenerhebung dem Eingriff erheblich an Gewicht. Dass die von der Kennzeichenkontrolle erfassten Personen dies außerhalb des Trefferfalls – trotz der offenen Durchführung der Maßnahme – eventuell nicht bemerken, senkt das Eingriffsgewicht hingegen nicht weiter ab. Denn dadurch entfällt zwar die Lästigkeit solcher Maßnahmen, nicht aber ihr Kontrollcharakter und die darin liegende Beeinträchtigung der individuellen Freiheit, die zugleich die Freiheitlichkeit der Gesellschaft insgesamt betrifft (vgl. BVerfG, Urteil vom 11. März 2008, BVerfGE 120, 378 [402 f.]; Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [283 f. Rn. 98]).

(2) Entsprechend ihrem Eingriffsgewicht genügt es den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn automatisierte Kfz-Kennzeichenkontrollen zu ihrer Rechtfertigung jeweils auf Gründe gestützt werden, die dem Schutz von Rechtsgütern von erheblichem Gewicht oder sonst einem vergleichbar gewichtigen öffentlichen Interesse dienen. Hierzu zählen zunächst die besonders schutzwürdigen Rechtsgüter wie Leib, Leben und Freiheit der Person und der Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder. Darüber hinaus kommen aber auch Rechtsgüter in Betracht, die unterhalb dieser Schwelle liegen, wie etwa der Schutz von nicht unerheblichen Sachwerten oder die Verhinderung hinreichend gewichtiger Delikte, was gewichtige Ordnungswidrigkeiten einschließen kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [284 Rn. 99]).

§ 58 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG ermächtigt zu Kennzeichenkontrollen 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, auf Bundesfernstraßen und auf anderen Straßen, soweit deren erhebliche Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität durch die Polizei vor der Durchführung der Maßnahme durch dokumentierte Erkenntnisse dargelegt und die Umsetzung in einem dienststellenübergreifenden Kontrollkonzept geregelt ist.

Damit liegt der Zweck der Vorschrift allgemein in der vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, ohne die Kontrollen auf die Verhütung von erheblichen Straftaten oder sonst auf den Schutz von Rechtsgütern von irgendeinem spezifizierten Gewicht zu begrenzen. Auch sind die Kontrollen nicht auf objektiv bestimmte Anlässe beschränkt. Diese weite Zielrichtung der Vorschrift ist als Ausgleich für den Wegfall von Grenzkontrollen und getragen von dem Ziel, einer hierdurch erleichterten Durchführung bestimmter Straftaten entgegenzutreten, verfassungsrechtlich in dem Umfang ausnahmsweise gerechtfertigt, in dem für die Orte solcher Kontrollen in einer den Bestimmtheitsanforderungen genügenden Weise ein konsequenter Grenzbezug sichergestellt ist. Unklare Regelungen, die dazu führen können, dass sich der Grenzbezug in der Praxis verliert und sich Kontrollen weithin allgemein in das Landesinnere verschieben, sind damit unvereinbar (s.o. C III 2 a bb 5; vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [297 Rn. 142 ff.]; Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 309 [336 Rn. 74 m.w.N.]). Diesen Vorgaben genügt die Regelung in § 58 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG.

(a) Unbedenklich ist, dass Kennzeichenkontrollen in einem Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km durchgeführt werden dürfen (s.o. C III 2 a bb 5). Keine Bedenken bestehen auch gegen die Ermächtigung zu Kennzeichenkontrollen in öffentlichen Anlagen, Einrichtungen oder Verkehrsmitteln des internationalen Verkehrs oder in unmittelbarer Nähe hiervon. Diese haben ersichtlich einen örtlichen Grenzbezug und sind der Auslegung zugänglich (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 196; vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [299 f. Rn. 149]).

(b) Hinreichend bestimmt und begrenzt sind auch die Kennzeichenkontrollen für Orte, die außerhalb des 30-km-Gürtels vorgenommen werden dürfen. Ein ausreichender und den Bestimmtheitsanforderungen genügender Grenzbezug wird dadurch hergestellt, dass die erhebliche Bedeutung der Bundesfernstraßen und der anderen Straßen für die grenzüberschreitende Kriminalität durch die Polizei vor der Durchführung der Maßnahme durch dokumentierte Erkenntnisse dargelegt sein muss und die Umsetzung in einem dienststellenübergreifenden Kontrollkonzept zu regeln ist (s.o. C III 2 a bb 5; vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 218). Mit diesen einschränkenden Anforderungen wird ausreichend sichergestellt, dass nicht jede Straße des Freistaates Sachsen zum kontrollierbaren Bereich wird, sondern nur solche, die zuvor in einem Vorsorgekonzept aufgeführt sind, welches auf übergeordneter Leitungsebene entwickelt wurde und nicht nur kurzfristig ausgerichtet ist, dabei 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 (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 220). Weiterhin werden nur solche Straßen außerhalb des Grenzbereichs erfasst, bei denen aufgrund von Tatsachen darauf geschlossen werden kann, dass sie im Kontrollzeitraum in nennenswertem Umfang zu Zwecken der internationalen Kriminalität genutzt werden (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 222).

(3) Der in § 58 Abs. 1 SächsPVDG geregelte Datenabgleich ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Die Vorschrift ermächtigt dazu, die erfassten Kfz-Kennzeichen sofort und unmittelbar mit polizeilichen Datenbeständen automatisiert abzugleichen. Dieser Abgleich genügt den Anforderungen an die Bestimmtheit, Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit nur dann, wenn die einzubeziehenden Fahndungsbestände auf solche ausgeschriebenen Personen und Sachen beschränkt werden, die für den jeweiligen Zweck der Kennzeichenkontrolle – hier vorbeugende Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität – Bedeutung haben können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [286 f. Rn. 108, 291 Rn. 121, 292 f. Rn. 126, 300 Rn. 150]).

Dies ist durch § 58 Abs. 2 Satz 4 f. SächsPVDG sichergestellt. Danach sind die in den Abgleich einzubeziehenden Fahndungsbestände auf solche zu beschränken, die für den jeweiligen Zweck der Kennzeichenkontrolle Bedeutung haben können. Die Fahndungsbestände, die zum Abgleich einbezogen werden, sind zu dokumentieren (§ 58 Abs. 4 Satz 2 SächsPVDG). Daraus geht hinreichend klar hervor, dass die Polizei für den Abgleich eine auf den jeweiligen Zweck der Kennzeichenerfassung bezogene Auswahl der Fahndungsbestände vorzunehmen hat, die Abgleichsdaten damit anlassbezogen auszuwählen sind. Da aus den Datenbeständen konkret diejenigen ausgewählt werden müssen, die zum Erreichen des hier erstrebten Zwecks der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität erheblich sein können, ist sowohl eine hinreichende Begrenzung als auch die Ausrichtung auf den Schutz eines Rechtsguts von zumindest erheblichem Gewicht gewährleistet.

Dass auf dieser Grundlage den Behörden für die nähere Auswahl aus den Fahndungsbeständen eine gewisse Einschätzungsprärogative eingeräumt wird, ist verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [288 f. Rn. 112]; Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 309 [340 Rn. 84]).

(4) Auch ist gegen die tatbestandliche Ausgestaltung der Norm im Übrigen verfassungsrechtlich nichts zu erinnern. Insbesondere ist die weite und objektiv wenig eingegrenzte Kontrollmöglichkeit nach § 58 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG durch übergreifende allgemeine Maßgaben in einer den Verhältnismäßigkeits- und Bestimmtheitsanforderungen genügenden Weise eingehegt.

(a) So regelt § 58 Abs. 2 Satz 1, 2 SächsPVDG, dass die Kontrollen zeitlich und örtlich zu begrenzen sind und nicht flächendeckend oder im Dauerbetrieb durchgeführt werden dürfen. Das Merkmal „nicht flächendeckend“ ist jedenfalls einer Auslegung zugänglich und erlaubt, die Kontrollen nur an einzelnen erfolgversprechenden Stellen, d.h. punktuell örtlich begrenzt, durchzuführen, nicht aber zu dem Zweck, kontrollfreie Bewegungen möglichst weiträumig oder gar im gesamten Zuständigkeitsbereich der Behörde auszuschließen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [289 Rn. 115]). Das Merkmal „nicht im Dauerbetrieb“ ist ebenso auslegungsfähig. In diesem Sinne grenzen die Merkmale die Durchführung solcher Maßnahmen im Einklang mit dem Übermaßverbot weiter ein und sind als Ergänzung der weiteren Tatbestandsmerkmale auch unter Bestimmtheitsgesichtspunkten nicht zu beanstanden.

(b) Verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden ist, dass § 58 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG den Einsatz der Kennzeichenkontrolle nicht ausdrücklich vom Vorliegen polizeilicher Lageerkenntnisse abhängig macht. Denn ein solches Erfordernis wird vom Gesetzgeber ersichtlich vorausgesetzt und lässt sich – zumal mit Blick auf § 58 Abs. 4 Satz 2 SächsPVDG – auch ohne ausdrückliche gesetzliche Anordnung in die Vorschrift hineinlesen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 309 [339 Rn. 79]; BayVerfGH, Urteil vom 28. März 2003 – Vf. 7-VII-00 u.a. – juris Rn. 115). Darüber hinaus gilt nach § 15 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG jedenfalls für Bundesfernstraßen und für andere Straßen, dass deren erhebliche Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität durch die Polizei vor der Durchführung der Maßnahme durch dokumentierte Erkenntnisse darzulegen und die Umsetzung in einem dienststellenübergreifenden Kontrollkonzept zu regeln ist. Insoweit setzt § 58 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG polizeiliche Erkenntnisse für den Einzelfall voraus, welche die Anwendung der Kennzeichenerkennung rechtfertigen.

(c) Die in § 58 Abs. 4 Satz 2 SächsPVDG vorgeschriebene Dokumentationspflicht genügt den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. Da die Entscheidung über die Einrichtung einer Kennzeichenkontrolle nicht mitgeteilt wird, kann die Ermächtigung zur Kennzeichenerfassung nur dann als verhältnismäßig angesehen werden, wenn die Entscheidungsgrundlagen für die Durchführung einer solchen Maßnahme nachvollziehbar und überprüfbar dokumentiert werden (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-

II-00 – juris Rn. 222; vgl. Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [303 Rn. 157]). Das betrifft insbesondere die der Entscheidung zu Grunde liegenden Lageerkenntnisse sowie die Auswahl der einbezogenen Fahndungsbestände.

Nach § 58 Abs. 4 Satz 2 SächsPVDG sind die Erkenntnisse, die der Maßnahme zugrunde liegen und die Fahndungsbestände, die zum Abgleich einbezogen werden, zu dokumentieren. Damit bleiben die Entscheidungsgrundlagen für die Durchführung einer Maßnahme nach § 58 Abs. 1 Nr. 4 SächsPVDG entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen überprüfbar.

(d) Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind die Regelungen zur aufsichtlichen Kontrolle, zur Transparenz und zum individuellen Rechtsschutz.

Eine aufsichtliche Kontrolle erfolgt durch die Fachaufsicht und durch den Datenschutzbeauftragten nach § 39 SächsDSUG. Dass § 94 SächsPVDG, der die regelmäßige Durchführung einer Kontrolle im Abstand von zwei Jahren fordert, Maßnahmen nach § 58 SächsPVDG nicht erfasst, ist aufgrund der Offenheit der Maßnahme von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Entsprechende Fristenregelungen sind nur für verdeckte Eingriffsmaßnahmen zu fordern, um auf diese Weise die geringere Transparenz der Datenerhebung und -verarbeitung und die Einschränkungen des individuellen Rechtsschutzes auszugleichen (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [284 Rn. 140 f., 321 Rn. 266, 346 Rn. 339 f.]; Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [302 Rn. 155 m.w.N.]; Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 309 [341 f. Rn. 88]). Die in § 74 Abs. 1 Nr. 1 SächsPVDG enthaltene Benachrichtigungspflicht ermöglicht den Betroffenen die Inanspruchnahme subjektiven Rechtsschutzes, welcher durch das Auskunftsrecht nach § 92 Abs. 2 SächsPVDG i.V.m. § 13 SächsDSUG verstärkt wird.

(e) Die in § 58 Abs. 2 Satz 4 bis 6 SächsPVDG getroffenen Regelungen zum Datenabgleich und Löschung genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Der verfassungsrechtlich zulässige Umfang des Abgleichs von automatisiert erhobenen Kennzeichendaten bestimmt sich nach dem Zweck der Datenerhebung. Wenn eine Kennzeichenkontrolle zur Abwehr einer bestimmten Gefahr erlaubt wird, muss auch der Abgleich von diesem Zweck her seine Begrenzung finden (BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [288 Rn. 111]). Nach § 58 Abs. 2 Satz 4 bis 6 SächsPVDG sind die nach § 58 Abs. 1 SächsPVDG erlangten Daten sofort und unmittelbar mit solchen Fahndungsbeständen automatisiert abzugleichen. Hierbei dürfen nur solche Fahndungsbestände herangezogen werden, die für den jeweiligen Zweck der Kennzeichenkontrolle Bedeutung haben können.

Die Regelungen zur Löschung der erhobenen Daten in § 58 Abs. 2 Satz 7, Abs. 3 Satz 5 SächsPVDG dienen als flankierende Vorgaben der Wahrung der Verhältnismäßigkeit. Im Falle eines sog. „Nichttreffers“ fordert § 58 Abs. 2 Satz 7 SächsPVDG, dass die erfassten Daten sofort, technisch spurenlos und automatisiert gelöscht werden. Dem Zweck der

Kennzeichenkontrollen entsprechend hat die Löschung im Trefferfall nach § 58 Abs. 3 Satz 5 Alt. 1 SächsPVDG erst dann zu erfolgen, wenn die Daten für die ursprünglichen Zwecke nicht mehr benötigt werden. Die Unbedenklichkeit dieser Bestimmung ergibt sich aus der Rechtfertigung der Kennzeichenkontrolle selbst (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [304 Rn. 161]).

(f) Unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten fällt zudem ins Gewicht, dass die Schleierfahndung durch die Maßgaben des Unionsrechts rechtsstaatlich weiter abgefedert wird. Die Handhabung der Kontrollbefugnisse wird durch unionsrechtlichen Maßgaben weiteren Anforderungen unterworfen, die zu deren Verhältnismäßigkeit beitragen (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [301 Rn. 152]).

5. § 58 Abs. 3 Satz 5 Alt. 2 SächsPVDG ist mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

a) Diese Vorschrift gestattet es, dass die durch eine automatisierte Kennzeichenerkennung erhobenen Daten im Trefferfall nicht gelöscht, sondern zur Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung verwendet werden dürfen. Hierin liegt ein eigenständiger Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 33 SächsVerf.

b) § 58 Abs. 3 Satz 5 Alt. 2 SächsPVDG ist verhältnismäßig. Die Vorschrift verfolgt mit der Nutzung der durch eine automatisierte Kennzeichenerkennung erlangten Daten zur Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung einen legitimen Zweck, zu dessen Erreichen sie geeignet und erforderlich ist.

aa) § 58 Abs. 3 Satz 5 Alt. 2 SächsPVDG ist auch verhältnismäßig im engeren Sinn. Angemessen ist die zweckändernde Nutzung nur, wenn sie dem Schutz von Rechtsgütern dient, die auch die Durchführung einer Kfz-Kennzeichenkontrolle rechtfertigen könnten, mithin dem Schutz von solchen mit zumindest erheblichem Gewicht oder sonst einem vergleichbar gewichtigen öffentlichen Interesse, d.h. für das Strafrecht zur Verfolgung von Straftaten von zumindest erheblicher Bedeutung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [304 f. Rn. 164 f.]; Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 309 [343 Rn. 91]).

bb) Diesen Anforderungen genügt § 58 Abs. 3 Satz 5 Alt. 2 SächsPVDG. Hiernach sind die Daten unverzüglich zu löschen, wenn sie nicht mehr zur Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung erforderlich sind. Damit ist die zweckändernde Nutzung ausgeschlossen, wenn sie nicht dem Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht oder sonst einem vergleichbar gewichtigen öffentlichen Interesse dient. Das entspricht der Anforderung an die Vergleichbarkeit des durch die Weiterverarbeitung bewirkten Eingriffs zu dem der Datenerhebung.

Es ist nicht ersichtlich, dass die in § 4 Nr. 4 SächsPVDG enthaltene Definition der Straftat von erheblicher Bedeutung insoweit zu weitreichend wäre. Danach sind Straftaten von erheblicher Bedeutung Verbrechen und die dort genannten Vergehen, die im Einzelfall

nach Art und Schwere geeignet sind, den Rechtsfrieden besonders zu stören. Bagatellstraftaten werden davon nicht erfasst (s.o. C I 3 b bb 2).

6. § 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsPBG ist mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, § 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsPBG ist nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

a) § 30 Abs. 1 SächsPBG erlaubt den offenen Einsatz technischer Mittel zur Bildaufnahme und -aufzeichnung in öffentlichen Räumen. Dabei setzt Nr. 1 voraus, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an dem Ort künftig erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen, wohingegen Nr. 2 fordert, dass die Maßnahme insbesondere zum Schutz gefährdeter öffentlicher Anlagen oder Einrichtungen erforderlich ist. § 30 Abs. 1 SächsPBG greift in beiden Fällen in das Recht auf Datenschutz ein (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 363 f.; vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2007 – 1 BvR 2368/06 – juris Rn. 37; Urteil vom 11. März 2008, BVerfGE 120, 378 [397 ff.]; Beschluss vom 11. August 2009 – 2 BvR 941/08 – juris Rn. 15; Beschluss vom 12. August 2010 – 2 BvR 1447/10 – juris Rn. 13; Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [160 f. Rn. 357]).

Die Annahme eines Eingriffs scheitert nicht an einem konkludenten Grundrechtsverzicht derer, die gemäß § 30 Abs. 1 SächsPBG die überwachten öffentlichen Orte aufsuchen (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 366). Von einer einen Eingriff ausschließenden Einwilligung in die Informationserhebung kann selbst dann nicht generell ausgegangen werden, wenn die Betroffenen aufgrund einer entsprechenden Beschilderung wissen, dass sie gefilmt werden. Das Unterlassen eines ausdrücklichen Protests kann nicht stets mit einer Einverständniserklärung gleichgesetzt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2007 – 1 BvR 2368/06 – juris Rn. 40).

b) § 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsPBG ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wohingegen § 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsPBG nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit genügt.

aa) Dem Bestimmtheitsgebot genügt eine gesetzliche Regelung, wenn der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1999, BVerfGE 100, 313 [359 f., 372]; Beschluss vom 3. März 2004, BVerfGE 110, 33 [53]; Urteil vom 27. Juli 2005, BVerfGE 113, 348 [374]; Urteil vom 11. März 2008, BVerfGE 120, 378 [408]; st. Rspr.). Der Gesetzgeber ist dabei gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017, BVerfGE 145, 20 [69 f. Rn. 125 m.w.N.]). Dabei reicht es aus, wenn sich im Wege der Auslegung der einschlägigen Bestimmung mit Hilfe der anerkannten Auslegungsregeln feststellen lässt, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die in der Rechtsnorm ausgesprochene Rechtsfolge vorliegen. Verbleibende Unsicherheiten dürfen nicht so weit gehen, dass die Vorhersehbarkeit und Justiziabilität des Handelns der durch die Norm ermächtigten staatlichen Stel-

len gefährdet sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013, BVerfGE 134, 141 [184 Rn. 126]; Beschluss vom 7. März 2017, 145, 20 [69 f. Rn. 125 m.w.N.]).

Das Gebot der Normenklarheit gebietet es, die Regelung inhaltlich so verständlich zu fassen, dass insbesondere der Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann (BVerfG Beschluss vom 28. September 2022, BVerfGE 163, 43 [83 Rn. 110 m.w.N.]), sodass die betroffene Person erkennen kann, bei welchen Anlässen und unter welchen Voraussetzungen ein Verhalten mit dem Risiko der Überwachung verbunden ist (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 230; BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2005, BVerfGE, 113, 348 [376]).

bb) § 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsPBG genügt diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen und ist verhältnismäßig.

(1) Die Regelung in § 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsPBG erlaubt die Erhebung personenbezogener Daten in öffentlich zugänglichen Räumen durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur Bildaufnahme und -aufzeichnung und setzt voraus, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort künftig erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen. Damit bringt die Vorschrift hinreichend deutlich den Anlass, den Zweck und die hierzu verwendeten Mittel zum Ausdruck und genügt den Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit.

(a) Der Gesetzgeber hat festgelegt, dass die Datenerhebung offen, d.h. für die Betroffenen erkennbar, erfolgen muss und, dass es sich hier ausschließlich um Bildaufnahmen und -aufzeichnungen handeln darf, d.h. dass Tonaufnahmen und -aufzeichnungen nicht zulässig sind. Unter der Bildaufnahme ist wiederum die bloße Beobachtung öffentlicher Räume mittels Bildübertragung zu verstehen, während die Bildaufzeichnung auch die zusätzliche Speicherung dieser Daten erlaubt (vgl. zur insoweit wortgleichen Regelung in § 57 Abs. 3 SächsPVDG Schwier/Lohse, Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz, 6. Aufl., § 57 Rn. 6). Hierbei kann es sich sowohl um Fotografien als auch um Videos handeln. Weiterhin erfolgt die Bildüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen, wobei dieser Begriff weit zu verstehen ist. Unerheblich ist, ob diese umschlossen oder überdacht sind oder welche Eigentumsverhältnisse am Beobachtungsbereich bestehen. Nach dem Zweck der Norm kommt es entscheidend auf die durch den Berechtigten eröffnete tatsächliche Nutzungsmöglichkeit durch die Allgemeinheit oder zumindest durch einen unbestimmten oder nur nach allgemeinen, von jedermann erfüllbaren Merkmalen bestimmten Personenkreis an (vgl. so Wilhelm-Robertson in: BeckOK, DatenschutzR, Stand 1. November 2021, BDSG § 4 Rn. 7 f. m.w.N.; Starnecker in: Gola/Heckmann, Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz, 3. Aufl., BDSG § 4 Rn. 25; Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 30 Rn. 3).

Weiterhin ist die Verwendung der Begriffe „erhebliche Gefahren“ und „öffentliche Sicherheit“ im Hinblick auf die Bestimmtheit und Normenklarheit nicht zu beanstanden. Beide Begriffe sind über eine Verweisung in das Sächsische Polizeivollzugsdienstgesetz definiert

(§ 3 SächsPBG i.V.m. § 4 Nr. 1 und Nr. 3 Buchst. c SächsPVDG). Da nach dem Wortlaut des § 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsPBG erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit vorliegen müssen, wird die Maßnahme erkennbar auf die Gefährdung bedeutsamer Rechtsgüter begrenzt.

In der Zusammenschau mit der weiteren Voraussetzung, dass Tatsachen die Annahme der künftigen Entstehung erheblicher Gefahren rechtfertigen müssen, wird deutlich, dass eine Überwachung nur an solchen Orten zulässig ist, für die eine tatsachenbasierte Prognose erstellt worden ist, aus der auf das künftige Bestehen einer erheblichen Gefahr geschlossen werden kann. Damit verlangt die Vorschrift erkennbar einen inneren Zusammenhang zwischen zukünftigen Gefahren und der besonderen Gefährdungslage an den zu überwachenden Orten (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 360, 370). Die bloße Vermutung der Entstehung einer Gefährdung genügt nicht. Der primär der Gefahrenabwehr dienende Zweck der Regelung hat weiter begrenzende Wirkung (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 370).

Der Norm nimmt nicht die hinreichende Bestimmtheit, dass die im Gesetz verwendeten Begriffe zum Teil auslegungsbedürftig sind. Dem Gesetzgeber ist es nicht grundsätzlich verwehrt, zur Umschreibung des Anlasses und der weiteren Voraussetzungen der Straftatenverhütung unbestimmte Rechtsbegriffe zu benutzen. Für das hier zu beurteilende Polizeihandeln im Vorsorgebereich ist die Unbestimmtheit der Eingriffsvoraussetzungen sogar typisch (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 217). Die Auslegungsbedürftigkeit als solche steht dem Bestimmtheitserfordernis nicht entgegen, solange die Auslegung unter Nutzung der juristischen Methodik zu bewältigen ist und die im konkreten Anwendungsfall verbleibenden Ungewissheiten nicht so weit gehen, dass Vorhersehbarkeit und Justitiabilität des Verwaltungshandelns gefährdet sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004, BVerfGE 110, 33 [55 f. m.w.N.]), was hier nicht der Fall ist.

(2) Auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird § 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsPBG gerecht.

(a) Die Vorschrift dient dem legitimen Zweck der Abwehr künftiger erheblicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit und ist hierfür auch geeignet. Durch die erhobenen Daten können typischerweise zu Straftaten führende Situationen ausgemacht, aktuell stattfindende Straftaten erkannt und insbesondere Störer im weiteren Verlauf im Blick gehalten werden. Außerdem können potentielle Straftäter durch die offene Ausgestaltung der Überwachungsmaßnahme abgeschreckt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012, BVerwGE 141, 329 [343 Rn. 45]). Die Tauglichkeit der Überwachungsmaßnahmen kann, auch im Hinblick auf mögliche Verdrängungs- bzw. Verlagerungseffekte, nicht prinzipiell verneint werden (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 372). Dem Gesetzgeber kommt dabei ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, der vorliegend nicht überschritten ist (zum allgemeinen Maßstab vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [305 Rn. 185 f.]).

(b) § 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsPBG ist auch erforderlich. Die als ein gleich wirksames Mittel erwägenswerte Steigerung der Polizeipräsenz vor Ort lässt sich bei entsprechender Dauer und Intensität gegenüber offener Videoüberwachung schon nicht als milderes Mittel bezeichnen. Auch bleiben Bildaufnahmen sowie -aufzeichnungen insofern effektiver, als nur mit ihrer Hilfe Bildausschnitte vergrößert, verlässlich gespeichert und problemlos weitergenutzt werden können (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 374).

(c) Gemessen an der erheblichen Eingriffstiefe ist die Datenerhebung nach § 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsPBG auch verhältnismäßig im engeren Sinn.

(aa) Maßgebend für die rechtliche Beurteilung der Intensität eines Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist die Art der Beeinträchtigung (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 192 m.w.N.). Insofern kann auch von Belang sein, ob die betroffenen Personen für die Maßnahme einen Anlass geben und wie dieser beschaffen ist. Verdachtslose Eingriffe mit großer Streubreite, bei denen zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich einer Maßnahme einbezogen werden, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten stehen und den Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben, weisen grundsätzlich eine hohe Eingriffsintensität auf (vgl. BVerfG, Urteil vom 12. März 2003, BVerfGE 107, 299 [320]; Beschluss vom 4. April 2006, BVerfGE 115, 320 [347]; Beschluss vom 23. Februar 2007 – 1 BvR 2368/06 – juris Rn. 51; st. Rspr.). Darüber hinaus setzt eine Bild- und Videoüberwachung im öffentlichen Raum einen erkennbaren inneren Zusammenhang zwischen zukünftigen Straftaten und der besonderen Gefährdungslage an den zu überwachenden Orten voraus. 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. Entscheidend ist, dass nur eine punktuelle, keine flächendeckende Überwachung stattfindet (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 360, 370, 378).

(bb) Bei der Datenerhebung nach § 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsPBG handelt es sich um einen erheblichen Eingriff.

Es ist zwar eingriffsmindernd zu berücksichtigen, dass die Überwachung offen (§ 30 Abs. 3 SächsPBG i.V.m. § 13 Abs. 3 SächsDSDG) und im öffentlichen Raum stattfindet, weshalb die – mit einer offen durchgeführten Videoüberwachung ohne Gesichtserkennungssoftware verbundene – konkrete Belastung für die Betroffenen vergleichsweise gering ist, insbesondere weil 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 (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 378).

Der Eingriff vertieft sich jedoch zum einen dadurch, dass die Maßnahmen alle Personen beeinträchtigen, die sich innerhalb des betroffenen Bereichs aufhalten. Die offene Überwa-

chung eines öffentlich zugänglichen Ortes kann und soll abschreckend wirken und das Verhalten der Betroffenen lenken (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2007 – 1 BvR 2368/06 – juris Rn. 38). Diese Wirkungen treten auch ohne Aufzeichnung der Bilder ein, zumal die Betroffenen häufig nicht wissen, ob aufgezeichnet wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. März 2019, BVerwGE 165, 111 [117 Rn. 17]). Zum anderen erhöht sich das Eingriffsgewicht dadurch, dass infolge der Aufzeichnung das gewonnene Bildmaterial nach § 30 Abs. 2 SächsPBG in vielfältiger Weise ausgewertet, bearbeitet und mit anderen Informationen verknüpft werden kann (s.o. C II 2 c bb 4 a). Auf diese Weise ist es möglich, eine Vielzahl von Informationen über bestimmte identifizierbare Betroffene zu gewinnen. Zudem betreffen die Maßnahmen überwiegend Personen, die selbst keinen Anlass schaffen, dessentwegen die Überwachung vorgenommen wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2007 – 1 BvR 2368/06 – juris Rn. 38, 52).

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass § 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsPBG zwar weder eine Beschränkung auf Straftaten noch eine strikte räumliche Begrenzung auf „gefährliche Orte“ bzw. Kriminalitätsschwerpunkte – anders als § 57 Abs. 3 Nr. 2 SächsPVDG – vorsieht. Durch das Erfordernis einer tatsachenbasierten Prognose ist für die Entstehung einer erheblichen Gefahr in Verbindung mit dem bezweckten Schutz von bedeutsamen Rechtsgütern, wie Bestand oder Sicherheit des Bundes oder eines Landes, Leben, Gesundheit, Freiheit einer Person oder bedeutende Sach- und Vermögenswerte (§ 3 SächsPBG i.V.m. § 4 Nr. 3 Buchst. c SächsPVDG) aber sichergestellt, dass die Überwachung räumlich begrenzt bleibt und nur dort zur Anwendung kommt, wo eine erhebliche Gefahrenlage besteht. Hierdurch ist eine flächendeckende Videoüberwachung zur Verhinderung geringfügiger Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten ausgeschlossen.

(cc) Bei Abwägung der unterschiedlichen Belange ist der Grundrechtseingriff durch die Überwachung auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Die bedeutsamen Rechtsgüter, deren Schutz die angegriffene Regelung bezweckt, haben ein beträchtliches Gewicht. Die Grundrechte Betroffener auf informationelle Selbstbestimmung im vorliegenden Fall hinter Grundrechten zum Schutze von Leben, körperlicher Unversehrtheit, Freiheit und Eigentum sowie dem öffentlichen Interesse an dem Schutz des Bestandes oder der Sicherheit des Bundes oder eines Landes zurückstehen zu lassen, ist nicht unverhältnismäßig.

Dabei geht der Verfassungsgerichtshof davon aus, dass bei der Datenerhebung keine Gesichtserkennungssoftware eingesetzt wird, die auf die Identifizierung einzelner Personen zielt oder diese der Sache nach ermöglicht. Hierfür bedürfte es angesichts der intensiveren Grundrechtsbeeinträchtigung einer spezifischen gesetzlichen Ermächtigung, deren materielle Verfassungskonformität vorliegend nicht zu beurteilen ist.

cc) § 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsPBG genügt nicht den Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit.

Nach dem Wortlaut von § 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsPBG darf die Erhebung personenbezogener Daten in öffentlich zugänglichen Räumen durch den offenen Einsatz technischer Mittel

zur Bildaufnahme und -aufzeichnung dann erfolgen, wenn dies insbesondere zum Schutz gefährdeter öffentlicher Anlagen oder Einrichtungen erforderlich ist.

Diese Regelung beinhaltet keine hinreichend bestimmten und klaren Vorgaben bezüglich des Anlasses, des Zwecks und der Grenzen der Maßnahme. Weder dem Normtext noch der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 6/14791, S. 247 f.) lässt sich entnehmen, welche öffentliche Anlagen oder Einrichtungen erfasst werden oder wann sie als gefährdet gelten sollen. Unklar ist auch, welchen Grad bzw. welche Intensität die Gefahr annehmen muss, damit eine Überwachung gerechtfertigt sein kann. Ein innerer Zusammenhang zwischen den erwarteten Gefahren für die geschützten Objekte und einer besonderen, auf tatsächlichen Anhaltspunkten basierenden Gefährdungslage ist ebenfalls nicht erkennbar. Begrenzt wird die Datenerhebung in § 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsPBG allein durch das Gebot der Erforderlichkeit.

Das widerspricht den oben dargelegten Anforderungen des Gebots der Bestimmtheit und Normenklarheit. Derzeit bietet die Norm weder hinreichende Maßstäbe für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Überwachung durch die Polizeibehörden noch kann der Einzelne auf dieser Grundlage vorhersehen, bei welcher Gelegenheit im Zusammenhang mit der Überwachung von öffentlichen Anlagen und Einrichtungen Daten über ihn erhoben werden dürfen, obgleich es dem Gesetzgeber möglich gewesen wäre, verständlich zu regeln, welche Voraussetzungen für die Bild- und Videoüberwachung von öffentlichen Anlagen und Einrichtungen gelten (vgl. für die heimliche Wohnungsbetretung BVerfG, Beschluss vom 9. Dezember 2022 – 1 BvR 1345/21 – juris Rn. 154). Die offene Formulierung des § 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsPBG ermöglicht Maßnahmen, die unverhältnismäßig weit sein können.

7. § 30 Abs. 2 SächsPBG ist mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

a) Die Bestimmung greift in Art. 33 SächsVerf ein.

Nach der Vorschrift sind die nach § 30 Abs. 1 SächsPBG angefertigten Bildaufzeichnungen und die daraus gefertigten Unterlagen spätestens nach einem Monat zu löschen oder zu vernichten, soweit diese nicht zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, zur Gefahrenabwehr, insbesondere zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten, zur Geltendmachung von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen oder nach Maßgabe des § 2 Abs. 2 SächsPBG zum Schutz privater Rechte, insbesondere zur Behebung einer bestehenden Beweisnot, erforderlich sind. Neben der grundsätzlichen Löschpflicht enthält § 30 Abs. 2 Hs. 1 SächsPBG eine Speicherbefugnis für einen Monat und § 30 Abs. 2 Hs. 2 SächsPBG eine weitergehende Speicherfrist, um die Daten zu bestimmten Zwecken weiterzuverwenden. Diese stellen jeweils eigenständige Eingriffe in das Recht auf Datenschutz des Art. 33 SächsVerf dar (vgl. auch BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [327 Rn. 285 m.w.N.]).

b) § 30 Abs. 2 SächsPBG genügt sowohl den Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit als auch denen an die Verhältnismäßigkeit.

aa) Die Regelung ist hinreichend bestimmt und normenklar. Der Anlass, der Zweck und die Grenzen der Speicherung der nach § 30 Abs. 1 SächsPBG erhobenen Daten werden in der Vorschrift präzise festgelegt. Nach § 30 Abs. 2 SächsPBG dürfen die nach Abs. 1 erhobenen Daten nur aufgrund abschließend aufgezählter Gründe länger als einen Monat gespeichert werden. Zwar ist im Wortlaut der Vorschrift nicht ausdrücklich erklärt, dass die Speicherungsfrist mit Datenerhebung beginnt, dies ergibt sich jedoch aus dem Zweck der Vorschrift, der die Speicherung der erhobenen Daten regelt.

bb) Mit der Verfassung vereinbar ist bei verfassungskonformer Auslegung § 30 Abs. 2 Hs. 2 SächsPBG, der vorsieht, dass die erhobenen Daten aus abschließend aufgeführten Gründen über einen Monat hinaus gespeichert werden dürfen.

(1) Die Speicherung der nach § 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsPBG erhobenen Daten über einen Monat hinaus darf zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, aber auch zur Gefahrenabwehr, zur Geltendmachung von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen und zum Schutz privater Rechte erfolgen. § 30 Abs. 2 SächsPBG verfolgt damit legitime Ziele und ist hierzu auch geeignet. Dass die Datenerhebung offen erfolgt, ändert nichts daran, dass durch diese Maßnahme die Wahrscheinlichkeit erhöht wird, die genannten Zwecke zu erreichen (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [266 Rn. 97]; Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [279 f. Rn. 86]; st.Rspr.). Weiterhin ist nicht ersichtlich, dass andere Maßnahmen mit geringerem Eingriffsgewicht die Zwecke vergleichbar effektiv erreichen.

(2) § 30 Abs. 2 SächsPBG genügt bei verfassungskonformer Auslegung den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

(a) § 30 Abs. 2 SächsPBG selbst regelt nicht die weitere Nutzung der Daten, die Vorschrift ermöglicht nur die Nutzung dieser Daten zu anderen als den ursprünglichen Erhebungszwecken. Die Anforderungen an die weitere Nutzung und Übermittlung staatlich erhobener Daten richten sich nach den Grundsätzen der Zweckbindung und Zweckänderung (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [324 Rn. 276 m.w.N.]). Bewegt sich der weitere Zweck im Rahmen derselben Aufgabe, dient dem Schutz derselben Rechtsgüter wie die Erhebung und erfolgt die Nutzung von derselben Behörde, so ist die weitere Nutzung ohne das Vorliegen weiterer zusätzlicher Voraussetzungen zulässig (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [325 Rn. 279]).

Ist dies nicht der Fall, setzt die zweckändernde Speicherung voraus, dass die neue Nutzung der Daten dem Schutz von Rechtsgütern oder der Aufdeckung von Straftaten solchen Gewichts dient, die verfassungsrechtlich ihre Neuerhebung mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln rechtfertigen könnten (sog. Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung, BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [328 Rn. 288 m.w.N.]).

(b) Soweit § 30 Abs. 2 SächsPBG die Speicherung der Daten zur Gefahrenabwehr und zum Schutz privater Rechte nach Maßgabe des § 2 Abs. 2 SächsPBG erlaubt, erfolgt diese

im Rahmen derselben Aufgabe durch dieselbe Behörde. Soweit § 30 Abs. 2 SächsPBG die Speicherung zur Verfolgung von Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und zur Geltendmachung von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen erlaubt, handelt es sich um eine zweckändernde Nutzung der Daten.

In keinem dieser Anwendungsfälle ist die Datenspeicherung auf den Schutz derselben oder der vergleichbaren Rechtsgüter beschränkt, die eine Datenerhebung nach § 30 Abs. 1 SächsPBG rechtfertigten. Bei der Datenerhebung nach § 30 Abs. 1 SächsPBG handelt es sich um einen erheblichen Eingriff (s.o. C III 6 b bb 2 c bb), der nach dem Willen des Gesetzgebers nach Nr. 1 nur zur Verhütung erheblicher Gefahren i.S.v. § 3 SächsPBG i.V.m. § 4 Nr. 3 Buchst. c SächsPVDG, d.h. zur Abwehr von Gefahren für bedeutsame Rechtsgüter, wie Bestand oder Sicherheit des Bundes oder eines Landes, Leben, Gesundheit, Freiheit einer Person oder bedeutende Sach- und Vermögenswerte, zulässig ist. Eine entsprechende Einschränkung der Verwendung auf diese oder vergleichbare Zwecke sieht § 30 Abs. 2 SächsPBG nicht vor. Die Vorschrift erlaubt ihrem Wortlaut nach auch die Speicherung zur Verhütung oder Verfolgung von Rechtsgutsverletzungen geringen Gewichts.

Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist mithin eine einschränkende Auslegung der Vorschrift dahingehend geboten, dass die Speicherung der nach § 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsPBG angefertigten Bildaufzeichnungen und der daraus gefertigten Unterlagen zu den abschließend aufgezählten Zwecken nur erfolgen darf, wenn diese gleichwertig zu den Erhebungszwecken des § 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsPBG sind.

bb) Nach § 30 Abs. 2 Hs. 1 SächsPBG sind die nach § 30 Abs. 1 SächsPBG angefertigten Bildaufzeichnungen und daraus angefertigten Unterlagen unverzüglich, spätestens nach einem Monat zu löschen oder zu vernichten, soweit ihre Verwendung nicht zu den genannten Zwecken erforderlich ist. Die der Polizei damit eröffnete Speicherfrist von einem Monat ist mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbar. § 30 Abs. 2 Hs. 1 SächsPBG legt damit eine verfassungsrechtlich erforderliche gesetzliche Löschpflicht fest (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983, BVerfGE 65, 1 [46]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [285 Rn. 144 m.w.N.]). Weiterhin dient die Fristregelung dazu, erhobene Daten zu den in der Norm genannten Zwecken zu verwenden und ist hierfür geeignet und auch erforderlich. Auch im Hinblick auf den mit der Speicherungsmöglichkeit bewirkten Grundrechtseingriff ist die Frist von einem Monat nicht zu beanstanden. Diese räumt der Polizei einen Zeitraum ein, um einen Datenabgleich durchzuführen und die Zulässigkeit sowie Erforderlichkeit der weiteren, dem unmittelbaren Erhebungszweck dienenden Datenverwendung zu prüfen. Anders als im Falle des automatisierten Abgleichs nach § 58 Abs. 2 Satz 7 SächsPVDG, ist hier ein sofortiger Datenabgleich nicht möglich. Daher schafft die Fristregelung einen von Verfassungs wegen nicht zu beanstandenden Ausgleich zwischen den mit § 30 Abs. 2 SächsPBG genannten Zwecken und den mit Art. 33 SächsVerf geschützten Interessen der Betroffenen.

IV.

§ 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 SächsPVDG ist mit der Sächsischen Verfassung vereinbar. § 80 Abs. 2 Nr. 1, 2 und 4 SächsPVDG ist hingegen nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

1. Die Regelungen des § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 und des § 80 Abs. 2 Nr. 1, 2 und 4 SächsPVDG sind kompetenzgerecht ergangen.

a) Soweit die genannten Vorschriften Weiterverarbeitungsregelungen zur Gefahrenabwehr beinhalten, unterfallen sie bereits der Gesetzgebungskompetenz des Art. 70 Abs. 1 GG.

b) Darüber hinaus wurde auch § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Alt. 3 SächsPVDG, der die Polizei zur Weiterverarbeitung personenbezogener Daten zum Zweck der Strafverfolgung ermächtigt, kompetenzgerecht erlassen. Denn insoweit ist der Freistaat im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 4 GG tätig geworden.

Gemäß Art. 72 Abs. 1 GG verfügen die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung über die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen abschließenden Gebrauch gemacht hat. Die Ermittlung und Verfolgung von Straftätern unterfällt als gerichtliches Verfahren dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 4 GG (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – juris Rn. 184; BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [273 Rn. 67]; Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 309 [332 Rn. 59]; Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand August 2023, Art. 74 Rn. 119).

Die Verarbeitung personenbezogener Daten zur Strafverfolgung ist in den §§ 474 bis 500 StPO geregelt. § 484 Abs. 4 StPO bestimmt, dass sich die weitere Verarbeitung von personenbezogenen Daten, die von der Polizei für künftige Strafverfahren außerhalb konkreter Strafverfahren und damit für die sogenannte Strafverfolgungsvorsorge gespeichert sind oder werden, nach den Vorschriften der Polizeigesetze der Länder richtet. Darüber hinaus ist nach § 483 Abs. 3 StPO für sog. Mischdateien der Polizei, d.h. für Sammlungen personenbezogener Daten, die zu präventiven und repressiven Zwecken zusammen in einem Dateisystem gespeichert werden, das für die speichernde Stelle geltende Polizeirecht maßgeblich. Indem § 484 Abs. 4 StPO und § 483 Abs. 3 StPO bestimmen, dass sich die Weiterverarbeitung durch die Polizei im dort jeweils geregelten Umfang nach den jeweils einschlägigen Polizeigesetzen richtet, enthält sich der Bundesgesetzgeber einer abschließenden Regelung und überlässt es auf diese Weise dem jeweiligen Landesgesetzgeber, selbst regelnd tätig zu werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Mai 1973, BVerfGE 35, 65 [73]; Beschluss vom 12. Dezember 1991, BVerfGE 85, 134 [142 f.]).

Damit folgt aus dem Zusammenspiel von § 484 Abs. 4 und § 483 Abs. 3 StPO, dass dem Freistaat Sachsen mangels einer abschließenden bundesgesetzlichen Regelung die Gesetzgebungskompetenz für die Weiterverarbeitung für die von der Polizei gespeicherten personenbezogenen Daten in sog. Mischdateien sowie darüber hinaus für gesondert, außerhalb solcher Mischdateien gespeicherte personenbezogene Daten zusteht.

2. § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 SächsPVDG ist mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, nicht dagegen § 80 Abs. 2 Nr. 1, 2 und 4 SächsPVDG.

a) § 80 SächsPVDG regelt verschiedene Befugnisse der Polizei zur weiteren Datenweiterverarbeitung und greift in Art. 27 Abs. 1 und Art. 33 SächsVerf ein.

Hierbei ermächtigt § 80 Abs. 1 SächsPVDG die Polizei zur Weiterverarbeitung von personenbezogenen Daten in polizeilichen Informationssystemen. Es handelt sich insoweit um eine zentrale Generalklausel. Unter Weiterverarbeitung in diesem Sinne ist die nach Abschluss des Ausgangsverfahrens erfolgende weitere Nutzung der dort erhobenen oder sonst erlangten – z.B. durch Dritte unaufgefordert übermittelten – personenbezogenen Daten zu verstehen. Hierzu zählen die (weitere) Speicherung, alle denkbaren Nutzungen wie Abfragen, Abgleiche, Auswertungen durch den Polizeivollzugsdienst, die Weitergabe sowie die Veränderung der personenbezogenen Daten, bei denen tatsächlich auf diese zugegriffen wird. Als Generalklausel erfasst § 80 Abs. 1 SächsPVDG insoweit grundsätzlich jede Form der Datenweiterverarbeitung in polizeilichen Informationssystemen, insbesondere auch automatisierte Datenweiterverarbeitungen, mit Ausnahme der vorausgegangenen Erhebung und der die Weiterverarbeitung beendenden Löschung.

§ 80 Abs. 2 SächsPVDG regelt die Befugnis zur Weiterverarbeitung personenbezogener Daten zum Zweck der Gefahrenabwehr, die im Rahmen der Verfolgung von Straftaten gewonnen werden. Hierbei differenziert die Vorschrift nach bestimmten Personenkategorien.

Jede Maßnahme der Datenweiterverarbeitung stellt einen eigenen Grundrechtseingriff dar. Werden gespeicherte Daten weiterverarbeitet und im Rahmen der ursprünglichen Zwecke weitergenutzt, greift dies in das Grundrecht ein, in welches durch die Datenerhebung eingegriffen wurde (vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1999, BVerfGE 100, 313 [359]; Urteil vom 3. März 2004, BVerfGE 109, 279 [374]; Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 – juris Rn. 50). Erfolgt die weitere Nutzung der gespeicherten Daten zu anderen Zwecken als denen der ursprünglichen Datenerhebung, begründet dies ebenfalls einen neuen Eingriff in das Grundrecht, in das durch die Datenerhebung eingegriffen wurde (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [327 Rn. 285 m.w.N.]; Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 61).

b) Als Grundrechtseingriffe müssen die Maßnahmen jeweils den Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.

aa) Beim Gebot der Bestimmtheit und Normenklarheit handelt es sich um ein einheitliches Postulat, welches verschiedene Aspekte in sich vereint und einheitlich zu bewerten ist (s.o. C I 2 a; BVerfG, Urteil vom 29. November 2023 – 2 BvF 1/21 – juris Rn. 81). Jedoch erlangt das Gebot der Normenklarheit eine eigenständige Bedeutung, soweit es sich um eine den Betroffenen belastende Maßnahme handelt, die ohne seine Kenntnis erfolgt; denn durch dieses Gebot soll sichergestellt werden, dass sich der Betroffene zumindest insoweit auf die Maßnahme einstellen und gerichtlichen Rechtsschutz suchen kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 29. November 2023 – 2 BvF 1/21 – juris Rn. 81 m.w.N.). Dabei stellt das Gebot der Normenklarheit bei der Datenerhebung und -verarbeitung, die tief in die Privatsphäre des Betroffenen einwirken können, besonders strenge Anforderungen (s.o. C I 2 a; BVerfG, Beschluss vom 10. November 2020, BVerfGE 156, 11 [45 Rn. 87]).

bb) § 80 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 2 und 4 SächsPVDG muss den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen.

(1) Die Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Verarbeitung personenbezogener Daten setzt voraus, dass der Gesetzgeber die Verwendungszwecke bestimmt und die jeweilige Maßnahme, insbesondere auch die Speicherung, zur Erfüllung des Zwecks geeignet und auf das zur Erfüllung der Aufgabe erforderliche Maß beschränkt (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983, BVerfGE 65, 1 [46]). Hieraus ergibt sich für die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten eine inhaltliche Begrenzung der Speicherung zu einem bestimmten Zweck (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983, BVerfGE 65, 1 [46]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [285 Rn. 144 m.w.N.]). Die Verwendung von personenbezogenen Daten, insbesondere ihre Speicherung, kann nicht als solche abstrakt gerechtfertigt werden, sondern nur insoweit, als sie hinreichend gewichtigen, konkret benannten Zwecken dient. Demgegenüber ist es unzulässig, unabhängig von solchen Zweckbestimmungen einen Datenpool auf Vorrat zu schaffen, dessen Nutzung je nach Bedarf und politischem Ermessen der späteren Entscheidung verschiedener staatlicher Instanzen überlassen bleibt. In einem solchen Fall könnte die Verfassungsmäßigkeit der Speicherung mangels hinreichend vorhersehbarer und begrenzter Zwecke zum Zeitpunkt des in der Speicherung liegenden Eingriffs noch nicht beurteilt werden (BVerfG, Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [345]).

Bei Abschluss des Ausgangsverfahrens sind die erhobenen personenbezogenen Daten daher aufgrund tatsachenbasierter Erkenntnisse und Erfahrungen unverzüglich daraufhin zu prüfen, ob die weitere Speicherung zur Erreichung der definierten Zwecke erforderlich ist. Dies ist nur insoweit der Fall, als das jeweilige konkrete personenbezogene Datum im Kontext künftiger Verfahren mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zur Erreichung der jeweiligen konkreten Zwecke von Nutzen sein kann. Dabei ist stets zu berücksichtigen, dass die Weiterverarbeitung über das Ausgangsverfahren hinaus die Ausnahme und die Löschung nach Abschluss des Ausgangsverfahrens die Regel darstellt. Eine bloße abstrakte Eignung als künftiger Spuren- oder Ermittlungsansatz ist nicht ausreichend.

(2) Die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne richten sich nach dem Eingriffsgewicht der jeweiligen Maßnahme (BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 54 m.w.N.). Dieses bestimmt sich maßgeblich nach Art, Umfang und denkbarer Verwendung der Daten sowie der Gefahr ihres Missbrauchs (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983, BVerfGE 65, 1 [46 m.w.N.]; Beschluss vom 27. Mai 2020, BVerfGE 155, 119 [178 Rn. 128]). Grundsätzlich richten sich dabei die Anforderungen an die weitere Nutzung staatlich erhobener Daten nach den Grundsätzen der Zweckbindung und Zweckänderung (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [324 Rn. 276]; Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 76). Jedoch kann der mit einer Datenweiterverarbeitung bewirkte Eingriff von so erheblichem Gewicht sein, dass an ihn über den Grundsatz der Zweckbindung hinaus weitere Anforderungen zu stellen sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 70, 104 f., 107). Im Gegensatz hierzu kann der Eingriff auch von so geringem Gewicht sein, dass von der Einhaltung der Grundsätze der Zweckbindung und Zweckänderung abgesehen werden kann.

(3) Der Gesetzgeber kann eine Datennutzung über das für die Datenerhebung maßgebende Verfahren hinaus als weitere Nutzung im Rahmen der ursprünglichen Zwecke dieser Daten erlauben (Grundsatz der Zweckbindung); er unterliegt dann den verfassungsrechtlichen Anforderungen der zweckwahrenden Weiternutzung (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [324 Rn. 278 ff.]; Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 56).

Die zulässige Reichweite solcher Nutzungen richtet sich nach der Ermächtigung für die Datenerhebung. Die jeweilige Eingriffsgrundlage bestimmt die zur Datenerhebung ermächtigte Behörde, den Zweck sowie die Bedingungen der Datenerhebung und definiert damit die erlaubte Verwendung. Die Zweckbindung der auf ihrer Grundlage gewonnenen personenbezogenen Daten beschränkt sich folglich nicht allein auf eine Bindung an bestimmte, abstrakt definierte Behördenaufgaben, sondern bestimmt sich nach der Reichweite der Erhebungszwecke in der für die jeweilige Datenerhebung maßgeblichen Ermächtigungsgrundlage. Eine weitere Nutzung innerhalb der ursprünglichen Zwecksetzung kommt damit nur seitens derselben Behörde im Rahmen derselben Aufgabe und für den Schutz derselben Rechtsgüter in Betracht, wie sie für die Datenerhebung maßgeblich gewesen sind (BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 57).

Nicht zu den Zweckbindungen, die für jede weitere Nutzung der personenbezogenen Daten seitens derselben Behörde im selben Aufgabenkreis zum Schutz derselben Rechtsgüter und zur Verfolgung oder Verhütung derselben Straftaten je neu beachtet werden müssen, gehören grundsätzlich die für die Datenerhebung maßgeblichen Anforderungen an Eingriffsschwellen, wie sie traditionell die hinreichend konkretisierte Gefahrenlage im Bereich der Gefahrenabwehr und ein qualifizierter Tatverdacht im Bereich der Strafverfolgung darstellen. Das Erfordernis einer hinreichend konkretisierten Gefahrenlage bestimmt den Anlass, aus dem entsprechende Daten erhoben werden dürfen, nicht aber die erlaubten Zwecke, für welche die personenbezogenen Daten der Behörde dann zur Nutzung offenstehen. Folglich

widerspricht es nicht von vornherein dem Gebot einer dem ursprünglichen Erhebungszweck entsprechenden Verwendung, wenn die weitere Nutzung solcher Daten bei Wahrnehmung derselben Aufgabe auch unabhängig von weiteren gesetzlichen Voraussetzungen als bloßer Spurenansatz erlaubt wird. Die Behörde kann die insoweit gewonnenen Kenntnisse zum Schutz derselben Rechtsgüter und im Rahmen derselben Aufgabenstellung – allein oder in Verbindung mit anderen ihr zur Verfügung stehenden Informationen – als schlichten Ausgangspunkt für weitere Ermittlungen nutzen. Damit ist keine Datennutzung ins Blaue hinein eröffnet (BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 58), soweit die Nutzung des jeweiligen personenbezogenen Datums erforderlich ist (s.o. C IV 2 b bb 1).

Weiter reicht die Zweckbindung allerdings für personenbezogene Daten aus Wohnraumüberwachungen: Hier ist jede weitere Nutzung der Daten, auch seitens derselben Behörde im selben Aufgabenkreis zum Schutz derselben Rechtsgüter und zur Verfolgung oder Verhütung derselben Straftaten, nur dann zweckentsprechend, wenn sie auch aufgrund einer den Erhebungsvoraussetzungen entsprechenden dringenden Gefahr (vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [134 Rn. 297 m.w.N.]) erforderlich ist. Das außerordentliche Eingriffsgewicht solcher Datenerhebungen spiegelt sich auch in einer besonders engen Bindung jeder weiteren Nutzung der gewonnenen Daten an die Voraussetzungen und damit Zwecke der Datenerhebung. Eine Nutzung der Erkenntnisse als bloßer Spuren- oder Ermittlungsansatz unabhängig von einer dringenden oder im Einzelfall hinreichend konkretisierten Gefahr kommt hier nicht in Betracht (BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 59).

(4) Der Gesetzgeber kann eine weitere Nutzung der personenbezogenen Daten auch zu anderen Zwecken als denen der ursprünglichen Datenerhebung erlauben (Zweckänderung); als Ermächtigung zu einer Datennutzung für neue Zwecke unterliegt sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die zweckändernde Weiternutzung von personenbezogenen Daten (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [326 ff. Rn. 284 ff.]; Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 60 ff.).

Das Gewicht einer zweckändernden Nutzung orientiert sich am Gewicht des Eingriffs der Datenerhebung. Informationen, die durch besonders eingriffsintensive Maßnahmen erlangt wurden, können auch nur zu besonders gewichtigen Zwecken genutzt werden. Als Maßstab der Verhältnismäßigkeitsprüfung gilt insoweit das Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung (vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 62). Für Daten aus eingriffsintensiven Überwachungs- und Ermittlungsmaßnahmen kommt es danach darauf an, ob die entsprechenden Daten nach verfassungsrechtlichen Maßstäben auch für den geänderten Zweck mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln neu erhoben werden dürften (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [327 f. Rn. 287 m.w.N.]; Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 61). Voraussetzung für eine Zweckänderung ist danach, dass die neue Nutzung der Daten dem Schutz von Rechtsgütern oder der Verhinderung von Straftaten eines solchen Gewichtes dient, die verfassungsrechtlich ihre neue Erhebung mit vergleichbar schwerwiegenden Mit-

teln rechtfertigen könnten (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [328 Rn. 288 m.w.N.]; Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 62).

Das Kriterium der Datenneuerhebung gilt allerdings nicht schematisch abschließend und schließt die Berücksichtigung weiterer Gesichtspunkte nicht aus (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. April 2013, BVerfGE 133, 277 [374 Rn. 226]). So steht namentlich die Tatsache, dass die Zielbehörde bestimmte Datenerhebungen, zu denen die Ausgangsbehörde berechtigt ist, ihrerseits wegen ihres Aufgabenspektrums nicht vornehmen darf, einem Datenaustausch nicht prinzipiell entgegen (vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1999, BVerfGE 100, 313 [390]). Auch können Gesichtspunkte der Vereinfachung und der Praktikabilität bei der Schaffung von Übermittlungsvorschriften es rechtfertigen, dass nicht alle Einzelanforderungen, die für die Datenerhebung erforderlich sind, in gleicher Detailliertheit für die Übermittlung der Daten gelten. Das Erfordernis einer Gleichgewichtigkeit der neuen Nutzung bleibt hierdurch jedoch unberührt (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [328 Rn. 287 m.w.N.]).

Nicht in jedem Fall identisch sind die Voraussetzungen einer Zweckänderung mit denen einer Erhebung personenbezogener Daten hingegen hinsichtlich des erforderlichen Konkretisierungsgrads der Gefahrenlage oder des Tatverdachts, also hinsichtlich der Eingriffsschwelle. Die diesbezüglichen Anforderungen bestimmen unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten primär den Anlass nur unmittelbar für die Erhebung selbst, nicht aber auch für die weitere Nutzung der erhobenen Daten. Als neu zu rechtfertigender Eingriff bedarf aber auch die Ermächtigung zu einer Nutzung für andere Zwecke eines eigenen, hinreichend spezifischen Anlasses. Verfassungsrechtlich geboten, aber regelmäßig auch ausreichend, ist insoweit, dass sich aus den personenbezogenen Daten – sei es aus ihnen selbst, sei es in Verbindung mit weiteren Kenntnissen der Behörde – ein konkreter Ermittlungsansatz ergibt (BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 62).

Der Gesetzgeber kann danach – bezogen auf die Datennutzung von Sicherheitsbehörden – eine Zweckänderung von Daten grundsätzlich dann erlauben, wenn es sich um Informationen handelt, aus denen sich im Einzelfall konkrete Ermittlungsansätze zur Aufdeckung von vergleichbar gewichtigen Straftaten oder zur Abwehr von zumindest auf mittlere Sicht drohenden Gefahren für vergleichbar gewichtige Rechtsgüter wie die ergeben, zu deren Schutz die entsprechende Datenerhebung zulässig ist. Anderes gilt allerdings wie bei der zweckwahrenden Weiterverarbeitung auch für Informationen aus Wohnraumüberwachungen oder dem Zugriff auf informationstechnische Systeme. Angesichts des besonderen Eingriffsgewichts dieser Maßnahmen muss hier jede neue Nutzung der personenbezogenen Daten wie bei deren Erhebung selbst auch durch eine dringende Gefahr oder eine im Einzelfall hinreichend konkretisierte Gefahr gerechtfertigt sein (BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 63 f.).

(5) Regelmäßig sichern die Grundsätze der Zweckbindung und -änderung die Verhältnismäßigkeit des in der Weiterverarbeitung bereits erhobener Daten liegenden Grundrechtseingriffs. Diese Grundsätze wurden jedoch vor dem Hintergrund einer im Wesentlichen

manuellen Sichtung und Verknüpfung personenbezogener Daten näher konturiert, die in den tatsächlichen Kapazitätsgrenzen solcher Arbeitsweise auch ihre praktischen Erkenntnisgrenzen finden (vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 70). Sofern eine Ermächtigung zu einer automatisierten Datenanalyse oder -auswertung vorliegt, können hierdurch die Arbeitsweise und die Erkenntnismöglichkeiten der Polizei entscheidend verändert und so auch das Gewicht der individuellen Beeinträchtigung bedeutend erhöht sein. Die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Zweckbindung und -änderung können dann, je nach Art und Umfang der zu verarbeitenden Daten sowie nach der Verarbeitungsmethode, dem besonderen Eingriffsgewicht der spezifischen Form der Weiterverarbeitung nicht hinreichend Rechnung tragen (vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 70, 125). Das Gewicht von Eingriffen in die informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen kann variieren. Dementsprechend variieren auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rechtfertigung einer automatisierten Datenanalyse oder -auswertung (BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 71 ff.).

(6) Die Gewährleistung der Datensicherheit ist verfassungsrechtlich geboten (BVerfG, Beschluss vom 27. Mai 2020, BVerfGE 155, 119 [182 Rn. 135]). Hierbei hat der Gesetzgeber die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, um bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ein dem Risiko angemessenes Schutzniveau zu gewährleisten.

(7) Weiterhin stellt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch Anforderungen an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [282 Rn. 134]; Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 109).

Die Transparenz der Datenerhebung und -verarbeitung soll dazu beitragen, dass Vertrauen und Rechtssicherheit entstehen können und der Umgang mit personenbezogenen Daten in einen demokratischen Diskurs eingebunden bleibt (BVerfG, Urteil vom 24. April 2013, BVerfGE 133, 277 [366 Rn. 206]). Durch sie soll, soweit möglich, den Betroffenen subjektiver Rechtsschutz ermöglicht und zugleich einer diffusen Bedrohlichkeit geheimer staatlicher Beobachtung entgegengewirkt werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [335]). Je weniger die Gewährleistung subjektiven Rechtsschutzes möglich ist, desto größere Bedeutung erhalten dabei Anforderungen an eine wirksame aufsichtliche Kontrolle und an die Transparenz des Behördenhandelns gegenüber der Öffentlichkeit (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. April 2013, BVerfGE 133, 277 [366 f. Rn. 207]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [282 Rn. 135]).

(a) Zu den Anforderungen an die verhältnismäßige Ausgestaltung der Datenweiterverarbeitung gehört die gesetzliche Anordnung von Benachrichtigungspflichten. Soweit möglich, muss die Verwendung der personenbezogenen Daten offen erfolgen (BVerfG, Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [334]; Urteil vom 24. April 2013, BVerfGE 133, 277 [369 Rn. 213]). Da sich die Maßnahmen der Weiterverarbeitung personenbezogener Daten

der Wahrnehmung der Betroffenen entziehen, hat der Gesetzgeber zur Gewährleistung subjektiven Rechtsschutzes im Sinne des Art. 38 Satz 1 SächsVerf grundsätzlich vorzusehen, dass die Betroffenen zumindest nachträglich von den Maßnahmen in Kenntnis zu setzen sind. Allerdings kann der Gesetzgeber in Abwägung mit verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern Dritter Ausnahmen vorsehen, sofern er diese auf das unbedingt Erforderliche beschränkt (BVerfG, Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [336]).

Denkbar sind Ausnahmen von einer Benachrichtigungspflicht etwa, wenn die Kenntnis von der Maßnahme dazu führen würde, dass diese ihren Zweck verfehlt (so für Eingriffe in das Telekommunikationsgeheimnis BVerfG, Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [336]). Gleiches gilt, wenn die Benachrichtigung nicht ohne Gefährdung von Leib und Leben einer Person geschehen kann oder wenn ihr überwiegende Belange einer betroffenen Person entgegenstehen (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [282 f. Rn. 136]). Ausnahmen von der Benachrichtigungspflicht können zudem, sofern nicht heimliche Überwachungsmaßnahmen mit höherer Eingriffsintensitiät in Rede stehen, für Weiterverarbeitungen vorgesehen werden, wenn die Betroffenen von der Verarbeitung nur im Rahmen von ihnen gegenüber ergriffenen Folgemaßnahmen erfahren und deren Rechtmäßigkeit dann fachgerichtlich überprüfen lassen können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [302 Rn. 154]). Darüber hinaus ist ein Absehen von einer Benachrichtigungspflicht auch dort zulässig, wo eine nachträgliche Information zu einer substantiellen Beeinträchtigung von Maßnahmen der Gefahrenabwehr, namentlich zu einer Beeinträchtigung der Funktionsweise von Maßnahmen der Informationsanbahnung zum Zwecke der Vorbereitung weiterer Ermittlungen, führen würde und der Nutzen einer Benachrichtigungspflicht im Vergleich zum damit verbundenen Aufwand zu gering ist, als dass sie unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten geboten wäre (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. April 2013, BVerfGE 133, 277 [369 Rn. 213]). Das gilt umso mehr, wenn der Betroffene entweder bereits von der Datenerhebung weiß und über ein Auskunftsrecht weitergehende Kenntnis von der Weiterverarbeitung seiner Daten erlangen kann oder durch eine ihm gegenüber ergriffene Folgemaßnahme über die Datenweiterverarbeitung in Kenntnis gesetzt wird.

(b) Zur Flankierung von informationsbezogenen Eingriffen, wie den Datenweiterverarbeitungen, deren Vornahme oder Umfang die Betroffenen nicht sicher abschätzen können, hat der Gesetzgeber überdies Auskunftsrechte vorzusehen (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [282 Rn. 137]). Gerade soweit keine Benachrichtigungspflicht besteht, kommt dem Auskunftsrecht ein besonderes Gewicht zu. Hierdurch wird dem Betroffenen ein Mindestmaß an Transparenz ermöglicht. Das Auskunftsrecht erlaubt es dem Betroffenen dann, Kenntnis über die Verwendung seiner Daten zu erlangen und versetzt ihn in die Lage, die Rechtmäßigkeit der Datenweiterverarbeitung prüfen zu lassen sowie etwaige Rechte auf Löschung und Berichtigung geltend zu machen. Einschränkungen oder gar der Ausschluss eines Auskunftsrechts sind nur zulässig, wenn sie gegenläufigen Interessen von größerem Gewicht dienen (BVerfG, Beschluss vom 10. März 2008, BVerfGE 120, 351 [365]), wie das namentlich im Kontext der Bekämpfung des internationalen Ter-

rorismus der Fall ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. April 2013, BVerfGE 133, 277 [368 f. Rn. 212 f.]).

(c) Die Gewährleistung einer wirksamen aufsichtlichen Kontrolle durch einen Datenschutzbeauftragten und die einer gerichtlichen Kontrolle stellen ebenfalls sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergebende Anforderungen an die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten dar. Daher sind grundsätzlich alle automatisierten Datenweiterverarbeitungsvorgänge zu protokollieren (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. April 2013, BVerfGE 133, 277 [370 Rn. 215]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [284 f. Rn. 141]; Beschluss vom 18. Dezember 2018, BVerfGE 150, 244 [302 f. Rn. 156 f.]). Es muss durch technische und organisatorische Maßnahmen insbesondere sichergestellt werden, dass die Daten in praktikabel auswertbarer Weise dem Datenschutzbeauftragten zur Verfügung stehen und die Protokollierung hinreichende Angaben zu dem zu kontrollierenden Vorgang enthält (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [284 f. Rn. 141]).

Bei automatisierten Datenauswertungen ist für eine effektive Kontrolle unerlässlich, dass eigenständig ausformulierte Begründungen dafür gegeben werden, warum bestimmte Datenbestände zur Verhütung bestimmter Straftaten im Wege automatisierter Anwendung analysiert werden. Wird Software eingesetzt, die komplexere Formen des automatisierten Abgleichs von Daten erlaubt, sind auch Vorkehrungen gegen eine hiermit spezifisch verbundene Fehleranfälligkeit erforderlich, was auch gesetzliche Regelungen zu einem staatlichen Monitoring der Entwicklung der eingesetzten Software erfordern kann (BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 109).

(d) Zu den übergreifenden Verhältnismäßigkeitsanforderungen gehört auch, dass der Gesetzgeber turnusmäßige Prüfungen (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. April 2013, BVerfGE 133, 277 [370 f. Rn. 217]) und Löschpflichten (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983, BVerfGE 65, 1 [46]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [285 Rn. 144 m.w.N.]) vorschreibt. Angesichts der Kompensationsfunktion der aufsichtlichen Kontrolle für den schwach ausgestalteten Individualrechtsschutz kommt der regelmäßigen Durchführung einer Erforderlichkeitsprüfung besondere Bedeutung zu und sind solche Kontrollen jedenfalls bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen in angemessenen Abständen – deren Dauer ein gewisses Höchstmaß von etwa zwei Jahren nicht überschreiten darf – durchzuführen (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. April 2013, BVerfGE 133, 277 [370 f. Rn. 217]). Mit den Löschpflichten wird sichergestellt, dass eine Verwendung personenbezogener Daten auf den die Datenweiterverarbeitung rechtfertigenden Zweck begrenzt bleibt und nach dessen Erledigung nicht mehr möglich ist (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [285 Rn. 144]). Die Löschung der Daten ist zur Gewährleistung von Transparenz und Kontrolle zu protokollieren (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [285 Rn. 144]).

c) § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 SächsPVDG genügt den vorstehend dargelegten verfassungsrechtlichen Anforderungen.

aa) § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 SächsPVDG ist hinreichend bestimmt und normenklar. Aus den Vorschriften gehen der Anlass, der Zweck und die Grenzen der Datenweiterverarbeitung hinreichend klar hervor.

Insbesondere gilt dies für § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SächsPVDG. Die Vorschrift besagt, dass eine Weiterverarbeitung nur zulässig ist, wenn hierdurch mindestens vergleichbar schwerwiegende Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten verhütet oder verfolgt werden sollen. Eine Vergleichbarkeit liegt dabei u.a. vor, wenn die Daten auch zur zweckändernden Nutzung hätten erhoben werden dürfen. Ist das nicht der Fall, so fehlt es an einer Vergleichbarkeit. Daher bedarf es keiner zusätzlichen Festlegung in § 79 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SächsPVDG, dass die mit der ursprünglichen Datenerhebung zum Vergleich heranzuziehenden Straftatbestände nur solche sind, die in der (hypothetischen) Datenerhebungsvorschrift genannt werden.

Auch § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 4 SächsPVDG genügt als Ausnahmeregelung zu § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 1 bis 3 SächsPVDG den Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarkeit. Nach § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 4 SächsPVDG dürfen die der Identifizierung einer Person dienenden Daten zweckändernd zur Identifikation einer Person verwendet werden, ohne dass der Grundsatz der Zweckänderung gewahrt sein muss. Welche Daten hierzu Verwendung finden dürfen, wird nicht abschließend festgelegt. Jedoch ergibt sich aus der Aufzählung, dass nur andere vergleichbare Daten zur Identifizierung heranzuziehen sind.

bb) § 80 Abs. 1 SächsPVDG dient einem legitimen Zweck und ist zu dessen Erreichung geeignet und erforderlich.

Die Vorschrift ermächtigt die Polizei zur Weiterverarbeitung personenbezogener Daten nach Abschluss des Ausgangsverfahrens in polizeilichen Informationssystemen und stellt damit die zentrale Vorschrift zur Weiterverarbeitung personenbezogener Daten im Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetz dar. Aufgrund der Inbezugnahme des § 79 SächsPVDG werden die mit der Datenweiterverarbeitung verfolgten legitimen Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung konkret bestimmt. Hierzu ist die Vorschrift auch geeignet. Schließlich wird mit dem Erforderlichkeitsvorbehalt in § 80 Abs. 1 SächsPVDG dem verfassungsrechtlichen Gebot entsprochen, die Datenweiterverarbeitung ihrem Umfang nach auf das notwendige Maß zu begrenzen.

cc) § 80 Abs. 1 SächsPVDG genügt mit seinem Verweis auf § 79 SächsPVDG den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

(1) Die in § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 1 SächsPVDG festgelegten Anforderungen zur zweckwahrenden Datennutzung sind nicht zu beanstanden. § 80 Abs. 1 SächsPVDG ermächtigt zur Weiterverarbeitung personenbezogener Daten in polizeilichen Informationssystemen unter Beachtung des vom Gesetzgeber in § 79 Abs. 1 SächsPVDG festgelegten Grundsatzes der Zweckbindung. Nach § 79 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsPVDG dürfen Daten

zur Erfüllung derselben Aufgabe (Nr. 1) und zum Schutz derselben Rechtsgüter oder zur Verhütung derselben Straftaten (Nr. 2) weiterverarbeitet werden, zu denen sie ursprünglich erhoben bzw. gespeichert wurden. Hiermit umschreibt die Vorschrift die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Zweckbindung. Die Weiterverarbeitung ist nur für jenen Zweck zulässig, welcher auch zur Datenerhebung ermächtigte.

Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, dass § 79 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsPVDG weder eine Gefahrenlage noch einen konkreten Ermittlungsansatz für die Datenweiterverarbeitung vorsieht (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [332 f. Rn. 301]). Durch die Bindung an die für die Datenerhebung maßgeblichen Aufgaben und die Anforderungen des Rechtsgüterschutzes hat auch die Verwendung der Daten als Spurenansatz einen hinreichend konkreten Ermittlungsbezug, der eine Datennutzung ins Blaue hinein ausschließt. Denn der in § 80 Abs. 1 SächsPVDG verwendete Begriff der Erforderlichkeit schafft diesen hinreichenden Ermittlungsbezug für die zweckwahrende Weiterverarbeitung i.S.v. § 79 Abs. 1 SächsPVDG. Aufgrund des Erforderlichkeitsvorbehalts sind die erhobenen oder anderweitig erlangten personenbezogenen Daten bei Abschluss des Ausgangsverfahrens auf der Grundlage tatsachenbasierter Erkenntnisse und Erfahrungen unverzüglich daraufhin zu prüfen, ob und inwieweit die weitere Speicherung ausnahmsweise erforderlich ist. Diese muss im Kontext künftiger Verfahren zur Abwehr (identischer) Gefahren mit hinreichender Wahrscheinlichkeit als Spurenansatz unerlässlich sein.

Für die zweckwahrende Verarbeitung von Daten, die aus Wohnraumüberwachungen stammen, legt § 79 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG die zu fordernde Eingriffsschwelle der dringenden Gefahr fest, sodass das Gesetz insoweit ebenfalls den Anforderungen an die zweckwahrende Nutzung entspricht.

(2) § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 SächsPVDG setzt den Grundsatz der Zweckänderung und die Anforderungen an die hypothetische Datenneuerhebung verfassungskonform um. Nach § 79 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SächsPVDG muss die Weiterverarbeitung der personenbezogenen Daten der Verhinderung mindestens vergleichbar schwerwiegender Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten (§ 79 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a SächsPVDG) oder dem Schutz vergleichbar bedeutsamer Rechtsgüter wie die der Datenerhebung dienen (§ 79 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b SächsPVDG). Dies genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Das Abstellen auf die Vergleichbarkeit der Straftaten und Ordnungswidrigkeiten bzw. der Vergleichbarkeit der geschützten Rechtsgüter ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung verlangt nicht, dass die Weiterverarbeitung der personenbezogenen Daten nur zur Verhinderung der gleichen Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten oder zum Schutz der gleichen Rechtsgüter wie deren Erhebung erfolgen darf. Eine zweckändernde Nutzung ist verhältnismäßig, wenn die neue Nutzung der Daten dem Schutz von Rechtsgütern oder der Aufdeckung von Straftaten eines solchen Gewichts dient, die verfassungsrechtlich ihre Neuerhebung mit vergleichbar schwerwie-

genden Mitteln rechtfertigen könnten (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [327 f. Rn. 287]; Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 – juris Rn. 61).

Ebenso ist es mit der Verfassung vereinbar, dass § 79 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SächsPVDG nur die Gleichgewichtigkeit der Rechtsgüter bzw. der Straftaten der Maßnahmen fordert und nicht auf die Vergleichbarkeit der Datenerhebungsmaßnahmen abstellt. Der Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung verlangt zwar, dass die personenbezogenen Daten auch zum geänderten Zweck mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln hätten erhoben werden dürfen. Jedoch gilt das Prinzip der hypothetischen Datenneuerhebung nicht schematisch abschließend. Maßgeblich ist, dass der neue Datennutzungszweck mit dem ursprünglichen gleichgewichtig ist (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [328 Rn. 287]). Dies wiederum liegt bei einem mit dem ursprünglichen Erhebungszweck vergleichbaren Zweck der neuen Nutzung, so wie von § 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SächsPVDG gefordert, vor.

Daher ist die gesetzgeberische Entscheidung, stets an die Vergleichbarkeit der Rechtsgüter anzuknüpfen und dies nicht nur für die Fälle vorzuschreiben, in denen die Zielbehörde selbst keine entsprechenden Erhebungsbefugnisse hat, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Hierdurch wird das Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung nicht unterlaufen, denn in beiden Fällen richtet sich die zweckändernde Weiterverarbeitung nach dem Gewicht des Zwecks.

Das verfassungsrechtliche Erfordernis eines konkreten Ermittlungsansatzes wird mit § 79 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SächsPVDG umgesetzt. Auch die strengere verfassungsrechtliche Anforderung an die Eingriffsschwelle für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten aus Wohnraumüberwachungen nach § 65 Abs. 1 und 2 SächsPVDG und Online-Durchsuchungen hält § 79 Abs. 3 Satz 1 und Satz 3 SächsPVDG ein, indem er die gleiche Gefahrenlage wie bei der Datenerhebung fordert.

(3) § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 SächsPVDG genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen auch insofern, als sie keine automatisierten Datenanalysen und -auswertungen erfasst, die über ein automatisiertes Abrufsverfahren nach § 85 SächsPVDG hinausgehen.

§ 80 Abs. 1 SächsPVDG ermöglicht als Generalklausel, alle Maßnahmen der Weiterverarbeitung personenbezogener Daten in polizeilichen Informationssystemen zu treffen und ermächtigt damit zu Eingriffen in Art. 27 Abs. 1, Art. 33 SächsVerf. Die Vorschrift enthält zwar keine Beschränkung der Datenweiterverarbeitung auf die nach §§ 82 bis 90 SächsPVDG genannten Maßnahmen. Gleichwohl ermächtigt sie nicht zu automatisierten Datenanalysen oder -auswertungen, die über ein automatisiertes Abrufsverfahren nach § 85 SächsPVDG hinausgehen, weil es im Lichte des Parlamentsvorbehaltes hierfür einer spezifischen Ermächtigungsgrundlage bedürfte. So gebieten das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip aus Art. 1 Satz 2, Art. 3 Abs. 3 SächsVerf, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Fragen selbst regelt (vgl. etwa BVerfG, Urteil vom 19. September 2018, BVerfGE 150, 1 [96 Rn. 190 f.]). Eine solche spezifische Ermächtigungsgrundlage stellt die Generalklau-

sel des § 80 Abs. 1 i.V.m. 79 SächsPVDG für die automatisierten Datenanalysen oder -auswertungen nicht dar. Demgemäß ist die Bestimmung auch nicht an den für automatisierte Datenanalysen und -auswertungen geltenden verfassungsrechtlichen Maßstäben zu messen.

(4) Es kann offen bleiben, ob und inwieweit die Weiterverarbeitung rechtswidrig erhobener oder sonst rechtswidrig erlangter Daten noch mit dem Datenschutzgrundrecht in Einklang steht. Denn § 80 Abs. 1 SächsPVDG ist dahingehend auszulegen, dass sich die Ermächtigung zur Weiterverarbeitung ausschließlich auf rechtmäßig erhobene bzw. sonst rechtmäßig erlangte Daten bezieht. Die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten setzt sowohl nach dem Wortlaut des § 79 SächsPVDG als auch nach dem Sinn und Zweck der Weiterverarbeitungsvorschriften die Erhebung bzw. erste Speicherung im Ausgangsverfahren voraus. Zur Erhebung – und gleiches muss analog für die erste Speicherung von auf andere Art und Weise erlangten personenbezogenen Daten gelten – ist die Polizei nach § 55 Abs. 1 SächsPVDG nur insoweit ermächtigt, als die Erhebung durch das Sächsische Polizeivollzugsdienstgesetz oder andere Rechtsvorschriften zugelassen ist. Zwar besteht keine Gesetzmäßigkeit dahingehend, dass eine Weiterverarbeitung personenbezogener Daten nur und ausnahmslos dann rechtmäßig sein kann, wenn die personenbezogenen Daten auch rechtmäßig erhoben wurden. Jedoch stellt die Weiterverarbeitung rechtswidrig erhobener oder sonst erlangter Daten eine gravierende Abweichung von dem in § 55 Abs. 1 SächsPVDG zum Ausdruck kommenden Grundsatz der Verarbeitung nur rechtmäßig erhobener Daten dar, weshalb sich aus der systematischen Zusammenschau mit § 55 Abs. 1 SächsPVDG ergibt, dass § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 SächsPVDG ausschließlich rechtmäßig erhobene oder rechtmäßig auf sonstige Weise erlangte personenbezogene Daten meint.

(5) § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 4 SächsPVDG genügt den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. Die Vorschrift erlaubt die Datenweiterverarbeitung ohne Berücksichtigung des Grundsatzes der Zweckänderung. Dies ist insoweit verfassungsrechtlich zulässig, als dass der mit der Datenweiterverarbeitung bewirkte Grundrechtseingriff von geringer Intensität ist. Diese wiederum bestimmt sich nach Art, Umfang und denkbaren Verwendungen der erhobenen Daten sowie der Gefahr ihres Missbrauchs (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983, BVerfGE 65, 1 [45 f. m.w.N.]). Weist die Datenweiterverarbeitung ein geringes Eingriffsgewicht aus, insbesondere weil es sich nicht um besonders sensible Daten handelt, ist ihr Umfang genau begrenzt, oder aber weist die Datenverwendung selbst kein hohes Eigengewicht auf, kann eine Ausnahme von den Grundsätzen der Zweckbindung und Zweckänderung zulässig sein, solange die Datenweiterverarbeitung einem gesetzlich konkret bestimmten Zweck dient.

Bei § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 4 SächsPVDG handelt es sich um eine auf die Identifizierung begrenzte Datenweiterverarbeitung. Darüber hinausgehende handlungsleitende Informationen darf die Polizei aus diesen Angaben nicht ziehen. § 80 Abs. 4 SächsPVDG zählt die zur Identifizierung nutzbaren Daten zwar nicht abschließend auf, jedoch ergibt sich der Umfang der heranziehbaren Daten in zugleich hinreichend normklarer Weise durch Auslegung der Vorschrift.

(6) Verfassungsrechtlich unbedenklich ist die Weiterverarbeitung nach § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 2 Satz 2, § 80 Abs. 6 und 7 SächsPVDG.

Bei den Weiterverarbeitungen nach § 80 Abs. 6 und 7 SächsPVDG handelt es sich um zweckändernde Nutzungen zu Aus- und Fortbildungs- oder statistischen Zwecken (§ 80 Abs. 6 SächsPVDG) oder zur Vorgangsverwaltung bzw. zur befristeten Dokumentation (§ 80 Abs. 7 SächsPVDG), auf die nach § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 2 Satz 2 SächsPVDG die Anforderungen der hypothetischen Datenneuerhebung des § 79 Abs. 2 Satz 1 SächsPVDG keine Anwendung finden. Dies ist verfassungsrechtlich zulässig, weil diese Maßnahmen ein geringes Eingriffsgewicht aufweisen, sodass die Zweckbestimmung insoweit ausreichend ist.

(7) § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 5 SächsPVDG ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Vorschrift verpflichtet die Polizei, die Einhaltung der Grundsätze der Zweckbindung und Zweckänderung nach § 79 Abs. 2 und 3 SächsPVDG durch organisatorische und technische Vorkehrungen sicherzustellen und dient damit dem Schutz vor Datenmissbrauch und damit der Verhältnismäßigkeit der Datenweiterverarbeitung.

Zwar erfasst die Vorschrift nicht den Missbrauchsschutz bei Weiterverarbeitungen nach § 79 Abs. 4 SächsPVDG (anders als der inhaltlich vergleichbare § 12 Abs. 5 BKAG), jedoch wird ein hinreichender Missbrauchsschutz über die allgemeine Regelung des § 20 SächsDSUG erreicht.

(8) Die Datenweiterverarbeitung nach § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 SächsPVDG genügt den Anforderungen an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle.

(a) Die in § 91 Abs. 1 und 2 SächsPVDG enthaltenen Bestimmungen zu Löschpflichten sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Dies gilt auch für die in § 91 Abs. 3 Satz 1 SächsPVDG erfolgende Beschränkung der Dauer der Datenspeicherung auf das erforderliche Maß sowie auf die in § 91 Abs. 3 Satz 2 SächsPVDG erfolgende Regelung von Höchstfristen, innerhalb derer zu prüfen ist, ob die Datenspeicherung zur Aufgabenerfüllung noch erforderlich ist (Aussonderungsprüffristen). Zwar legt das Gesetz für Datenweiterverarbeitungen nach § 80 Abs. 1 SächsPVDG selbst – anders als für Datenweiterverarbeitungen nach § 80 Abs. 2 und 3 SächsPVDG – keine Höchstfristen fest. Indes ist dies nicht zu beanstanden, weil die Festlegung von Aussonderungsprüffristen von Verfassungs wegen nicht zwingend durch den Gesetzgeber erfolgen muss, sondern auch der Exekutive überantwortet werden kann, die sich hierbei an den Regelungen in § 91 Abs. 3 Satz 4 bis 7 SächsPVDG zu orientieren hat. Im Übrigen stellt § 91 Abs. 3 Satz 3 SächsPVDG die Beachtung der gemäß § 91 Abs. 3 Satz 2 SächsPVDG im Ergebnis festzulegenden Aussonderungsprüffristen durch geeignete technische oder organisatorische Maßnahmen sicher.

Verfassungsrechtlich ist weiterhin nicht zu beanstanden, dass das Sächsische Polizeivollzugsdienstgesetz keine absolute Höchstspeicherdauer festlegt, sondern diese in § 91 Abs. 2 und 3 SächsPVDG von der Erforderlichkeit der Daten zur Aufgabenerfüllung abhängig

macht. Es ist kein verfassungsrechtliches Gebot erkennbar, das die gesetzliche Festlegung einer absoluten Höchstspeicherdauer verlangt.

(b) Keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt § 80 Abs. 1 i.V.m. § 79 SächsPVDG auch hinsichtlich der Regelungen zur Information des Betroffenen über einen Datenweiterverarbeitungsvorgang.

Die von Verfassungs wegen erforderlichen Benachrichtigungspflichten im Bereich der Datenerhebung (BVerfG Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [336]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [282 f. Rn. 136]) finden sich in § 55 Abs. 4 Satz 2 SächsPVDG und in ausgesprochen detaillierter Weise in § 74 SächsPVDG. Darüber hinausgehende Benachrichtigungspflichten für den spezifischen Bereich der Datenweiterverarbeitung sind vorliegend von Verfassungs wegen nicht veranlasst, weil der Gesetzgeber im Interesse der Effektivität der polizeilichen Gefahrenabwehr hiervon abzusehen berechtigt ist. So können verpflichtende Benachrichtigungen über die Weiterverarbeitung von Daten zu erheblichen Einbußen bei der Effektivität der polizeilichen Informationsgewinnung bzw. -verarbeitung und damit zu einer substantiellen Beeinträchtigung der Wirksamkeit der polizeilichen Gefahrenabwehr führen. Hinzu kommt, dass der Betroffene in der Situation der Datenweiterverarbeitung von der zunächst erfolgten Datenerhebung Kenntnis hat und er aufgrund des § 92 Abs. 2 SächsPVDG i.V.m. § 13 SächsDSUG über einen gesicherten Auskunftsanspruch verfügt, der es ihm erlaubt, Informationen über eine Datenweiterverarbeitung zu erhalten. Dieser Auskunftsanspruch ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Schließlich erlangt der Betroffene über eine Datenweiterverarbeitung jedenfalls im Rahmen einer ihm gegenüber ergriffenen Folgemaßnahme Kenntnis. Für den spezifischen Bereich des Gefahrenabwehrrechts ist damit den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprochen.

(c) Die Regelung zur Protokollierung in § 53 Abs. 1 SächsPVDG i.V.m. § 32 SächsDSUG genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen und ermöglicht sowohl eine gerichtliche als auch eine Kontrolle durch den Sächsischen Datenschutzbeauftragten nach § 94 SächsPVDG i.V.m. § 39 SächsDSUG.

d) § 80 Abs. 2 Nr. 1, 2 und 4 SächsPVDG genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, weil die Vorschrift nicht normenklar ist.

Es kann dahinstehen, ob § 80 Abs. 2 Nr. 1, 2 und 4 SächsPVDG den Anforderungen an die Bestimmtheit genügt. Denn jedenfalls ist die Vorschrift nicht hinreichend normenklar. Bei dem Gebot hinreichender Bestimmtheit und Klarheit der Gesetze handelt es sich zwar um ein einheitliches Postulat. Eine Trennung zwischen Bestimmtheits- und Klarheitsgebot dahingehend, dass eine Norm zwar noch hinreichend bestimmt sein kann, dennoch aber gegen das Gebot der Normenklarheit verstößt, kommt namentlich bei heimlichen Eingriffen des Staates in die Grundrechte der Betroffenen in Betracht, die tief in deren Privatsphäre eindringen und von ihnen weitgehend weder wahrgenommen noch angegriffen werden können (vgl. BVerfG, Urteil vom 29. November 2023 – 2 BvF 1/21 – juris Rn. 81). Letzte-

res ist bei Datenweiterverarbeitungen nach § 80 Abs. 2 SächsPVDG der Fall, weil die fortgesetzte Speicherung und sonstige Weiterverarbeitung zum einen grundsätzlich im Verborgenen erfolgt und zum anderen besonders sensible Daten aus eingriffsintensiven Maßnahmen betreffen kann. Daher muss der von einer Datenerhebung betroffene Bürger anhand des Inhalts der Norm beurteilen können, unter welchen Voraussetzungen eine Weiterverarbeitung seiner im Rahmen einer repressiven Maßnahme gewonnenen personenbezogenen Daten über das Ausgangsverfahren hinaus zulässig ist. Daran fehlt es hier. So erschließt sich insbesondere selbst für den mit den Techniken juristischer Auslegung vertrauten Rechtsanwender nicht, ob § 80 Abs. 2 SächsPVDG einen Unterfall der Weiterverarbeitung innerhalb polizeilicher Informationssysteme gemäß § 80 Abs. 1 SächsPVDG darstellt oder aber als eigenständige Rechtsgrundlage für die zweckändernde Weiterverarbeitung von Daten aus repressiven Maßnahmen selbständig neben § 80 Abs. 1 SächsPVDG steht (so die nicht näher begründete Auffassung der Sächsischen Staatsregierung in LT-Drs. 6/14791, S. 222, an der sie jedoch in der mündlichen Verhandlung nicht festgehalten hat). Diese systematische Einordnung ist indes für die Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen der Weiterverarbeitung entscheidend. Denn nur, wenn es sich bei § 80 Abs. 2 SächsPVDG um einen Unterfall der Weiterverarbeitung in polizeilichen Informationssystemen handelt, wäre durch § 80 Abs. 1 SächsPVDG hinreichend klar gestellt, dass die Voraussetzungen des § 79 Abs. 2 SächsPVDG mitzuprüfen sind, die Weiterverarbeitung zu diesen Zwecken erforderlich sein muss und es sich also bei den weiteren in § 80 Abs. 2 SächsPVDG genannten Voraussetzungen um „zusätzliche besondere Voraussetzungen“ im Sinne von § 80 Abs. 1 SächsPVDG handelt. Umgekehrt fehlt es bei der Einordnung von § 80 Abs. 2 SächsPVDG als eigenständige Rechtsgrundlage an einer Verweisung auf § 79 Abs. 2 SächsPVDG, sodass wiederum unklar wäre, ob die Voraussetzungen einer zweckändernden Weiterverarbeitung als allgemeine Voraussetzung zu prüfen sind oder § 80 Abs. 2 SächsPVDG die im Verhältnis zu § 79 Abs. 2 SächsPVDG speziellere, abschließende Regelung enthält.

Der Mangel fehlender Normenklarheit kann nicht durch eine verfassungskonforme Auslegung geheilt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. Juni 1964, BVerfGE 18, 97, [111]; Beschluss vom 18. Juni 1980, BVerfGE 54, 277 [300]; Beschluss vom 3. Juni 1992, BVerfGE 86, 288 [320], Beschluss vom 27. März 2012, BVerfGE 130, 372 [398]).

Mit der Verfassungswidrigkeit des § 80 Abs. 2 SächsPVDG erübrigt sich die Prüfung des § 80 Abs. 4 SächsPVDG, weil es sich dabei um eine unselbständige Nebenregelung zu § 80 Abs. 2 Nr. 2 SächsPVDG ohne eigenen Eingriffscharakter handelt.

V.

§ 17 Abs. 4 SächsDSUG ist mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

1. Die Vorschrift ist auf der Grundlage von Art. 70 Abs. 1 GG kompetenzgerecht erlassen worden. Der Sächsische Landesgesetzgeber hat mit § 17 Abs. 4 SächsDSUG keine verwaltungsprozessrechtliche, sondern eine verwaltungsverfahrensrechtliche Regelung getroffen.

§ 17 Abs. 4 SächsDSUG verbietet dem Sächsischen Datenschutzbeauftragten die Anordnung der sofortigen Vollziehung seiner Maßnahme nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO gegenüber einer Behörde oder einem Rechtsträger. Die Bestimmung enthält daher ein an eine öffentliche Stelle des Freistaates adressiertes, auf den Anwendungsbereich des Sächsischen Datenschutz-Umsetzungsgesetzes begrenztes Verbot, die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage durch eine entsprechende Anordnung entfallen zu lassen.

Gemäß Art. 70 Abs. 1 GG verfügen die Länder über die Gesetzgebungskompetenz, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis verliehen hat. Bei der Zuordnung zu einer Kompetenzmaterie ist auf den unmittelbaren Regelungsgegenstand abzustellen (BVerfG, Beschluss vom 8. November 1972, BVerfGE 34, 139 [144]; auf den Regelungsgegenstand abstellend BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 1984, BVerfGE 68, 319 [327 f.]; Beschluss vom 15. Dezember 1987, BVerfGE 77, 308 [329]; Beschluss vom 11. Juli 2006, BVerfGE 116, 202 [216]; Urteil vom 30. Juli 2008, BVerfGE 121, 317 [348]; Beschluss vom 25. März 2021, BVerfGE 157, 223 [262 Rn. 104]; das Unmittelbarkeitserfordernis betonend BVerfG, Beschluss vom 30. Oktober 1961, BVerfGE 13, 181 [196]; vgl. dazu zuletzt auch BVerfG, Beschluss vom 25. März 2021, BVerfGE 157, 223 [262 Rn. 104]; BVerfG, Beschluss vom 7. Dezember 2021 – 2 BvL 2/15 – juris Rn. 66; Uhle in: Stern/Sodan/Möstl, StaatsR II, 2. Aufl., § 42 Rn. 33 m.w.N.).

Diesem Maßstab zufolge unterfällt § 17 Abs. 4 SächsDSUG gemäß Art. 70 Abs. 1 GG der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder. Sein Thema ist die verwaltungsverfahrensrechtliche Verkürzung eines landesbehördlichen Handlungsspielraums bei der Anordnung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Datenschutzrechts, soweit dieses die aufgabenspezifische Verarbeitung personenbezogener Daten durch die für die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung, Verfolgung oder Ahndung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zuständigen öffentlichen Stellen des Freistaates Sachsen betrifft. Damit handelt es sich bei § 17 Abs. 4 SächsDSUG um eine Bestimmung, die verwaltungsverfahrensrechtliche Aspekte der Verarbeitung personenbezogener Daten durch eine öffentliche Stelle des Freistaates Sachsen regelt und daher von der aus Art. 70 Abs. 1 GG folgenden Gesetzgebungsbefugnis der Länder für ihr Verwaltungsverfahrensrecht umfasst ist (zu dieser Gesetzgebungskompetenz der Länder Heintzen in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand August 2020, Art. 70 Rn. 150; Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand August 2023, Art. 70 Rn. 125).

An diesem Befund ändert auch der Umstand nichts, dass sich das an den Sächsischen Datenschutzbeauftragten adressierte Verbot, eine Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO vorzunehmen, mittelbar dahingehend auswirkt, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Anordnungen des Sächsischen Datenschutzbeauftragten stets aufschiebende Wirkung haben. Auch wenn die Regelung des § 17 Abs. 4 SächsDSUG insofern indirekt Folgen für das verwaltungsrechtliche Vorverfahren oder das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten hat – für dessen Regelung ausweislich des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 4 GG eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit besteht (so namentlich für das Vorverfahren Degenhart in: Sachs, GG, 9. Aufl., Art. 74 Rn. 26; Niedobitek in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand August 2020, Art. 74 Rn. 66; Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand August 2023, Art. 74 Rn. 118 ff., Rn. 123 und 125 m.w.N.) –, enthält sie ihrem unmittelbaren Regelungsgegenstand nach doch lediglich eine vorgelagerte Anweisung gegenüber einer obersten Staatsbehörde des Freistaates Sachsen. Das verwaltungsrechtliche Vorverfahren wird demgemäß zwar durch § 17 Abs. 4 SächsDSUG mittelbar betroffen, nicht aber wird die Vorschrift aufgrund dieser mittelbaren Betroffenheit zu einer Bestimmung über das gerichtliche Verfahren.

2. § 17 Abs. 4 SächsDSUG ist mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

a) Die Vorschrift verletzt nicht Art. 38 Satz 1 SächsVerf.

Die in Art. 38 Satz 1 SächsVerf verbürgte Rechtsschutzgarantie gewährt dem Einzelnen als Individualgrundrecht einen Leistungsanspruch gegenüber dem Staat auf Bereitstellung gerichtlicher Verfahren zur Rechtsdurchsetzung und beinhaltet darüber hinaus die institutionelle Garantie einer Gerichtsbarkeit, die zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes in der Lage ist (SächsVerfGH, Beschluss vom 28. August 2008 – Vf. 93-IV-08 – juris Rn. 9). Ihr kommt nicht nur die Aufgabe zu, jeden Akt der Exekutive, der in Rechte des Bürgers eingreift, vollständig – d.h. in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht (BVerfG, Beschluss vom 10. November 1964, BVerfGE 18, 203 [212]) – der richterlichen Prüfung zu unterstellen, sondern auch irreparable Entscheidungen, wie sie durch die sofortige Vollziehung einer hoheitlichen Maßnahme eintreten können, soweit als möglich auszuschließen (SächsVerfGH, Beschluss vom 26. April 2012 – Vf. 28-IV-12 [HS]/Vf. 29-IV-12 [e.A.] – juris Rn. 25; Beschluss vom 14. Februar 2019 – Vf. 1-IV-19 – juris Rn. 16; vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juni 1973, BVerfGE 35, 263 [274]). Ausgehend von der in Art. 38 Satz 1 SächsVerf enthaltenen Systementscheidung für den Individualrechtsschutz setzt der Anspruch auf effektiven Rechtsschutz die Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Rechts voraus (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. Dezember 2005 – Vf. 85-IV-05 – juris Rn. 15; Beschluss vom 9. September 2021 – Vf. 27-IV-21 – juris Rn. 13; vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. April 1991, BVerfGE 84, 34 [49 m.w.N.]; Beschluss vom 31. Mai 2011, BVerfGE 129, 1 [20]). Nach diesem Maßstab berührt der in § 17 Abs. 4 SächsDSUG geregelte Ausschluss des Sofortvollzugs der Entscheidungen des Sächsischen Datenschutzbeauftragten gegenüber Behörden oder deren Rechtsträgern nicht den Anspruch auf effektiven Rechtsschutz des von der Datenverarbeitung betroffenen Bürgers. Dem Betroffenen verbleibt nach § 16 Abs. 1 SächsDSUG auch nach Anrufung des Sächsischen Datenschutzbeauftrag-

ten weiterhin die Möglichkeit, mit anderweitigen Rechtsbehelfen, auch im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes, gegen die Datenverarbeitung vorzugehen.

b) § 17 Abs. 4 SächsDSUG berührt nicht den Schutzbereich von Art. 33 Satz 1 SächsVerf.

Art. 33 SächsVerf schützt die 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 gegen die unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Diese dürfen deshalb ohne die freiwillige und ausdrückliche Zustimmung des Betroffenen nicht erhoben, gespeichert, verwendet und weitergegeben werden. Zwar berührt jeder behördliche, für den Betroffenen unfreiwillige Umgang mit ihnen dieses Grundrecht (SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 186; Beschluss vom 23. Oktober 2014 – Vf. 66-IV-13 – juris Rn. 64; Beschluss vom 27. August 2015 – Vf. 54-IV-14 – juris Rn. 19). Doch die normative Grundlage für die Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe der entsprechenden Daten ist nicht § 17 Abs. 4 SächsDSUG, sondern die jeweils einschlägige Ermächtigungsgrundlage. Demgegenüber beschränkt sich § 17 Abs. 4 SächsDSUG darauf, dem Sächsischen Datenschutzbeauftragten zu verwehren, seine Anordnungen gegenüber Behörden und juristischen Körperschaften des öffentlichen Rechts für sofort vollziehbar zu erklären.

c) § 17 Abs. 4 SächsDSUG verletzt nicht Art. 57 SächsVerf.

Art. 57 Satz 1 SächsVerf stellt eine organisationsrechtliche Sicherung des Rechts auf Datenschutz dar (Schulte/Kloos in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 57 Rn. 1) und gewährleistet die Institution des Datenschutzbeauftragten als Kontrollorgan. Es handelt sich bei diesem um ein unabhängiges Unterorgan des Sächsischen Landtags (Schulte/Kloos in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 57 Rn. 3), dessen Aufgabe zunächst der Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 33 SächsVerf ist. Darüber hinaus hat er den Landtag bei dessen Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle nach Art. 39 Abs. 2 Alt. 2 SächsVerf zu unterstützen, wobei die Unterstützungspflicht nur so weit reicht, wie Belange des Datenschutzes berührt sind (Schulte/Kloos in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 57 Rn. 4). Die nähere Ausgestaltung des Amtes hinsichtlich der Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit des Sächsischen Datenschutzbeauftragten als auch hinsichtlich der mit diesem verbundenen Befugnisse sind nach Art. 57 Satz 2 SächsVerf einfachgesetzlichen Regelungen vorbehalten und finden ihre Grenze (lediglich) im verfassungsrechtlichen Auftrag der Wahrung des Datenschutzes und der Unterstützung der parlamentarischen Kontrolle.

Diesem Maßstab zufolge scheidet eine Verletzung von Art. 57 SächsVerf bereits deshalb aus, weil § 17 Abs. 4 SächsDSUG nicht die Stellung des Sächsischen Datenschutzbeauftragten als Institution berührt. Nach § 17 Abs. 4 SächsDSUG ist es dem Sächsischen Datenschutzbeauftragten untersagt, gegenüber einer Behörde oder deren Rechtsträger die so-

fortige Vollziehung gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO anzuordnen. Hierdurch wird nur die Art und Weise der Wahrnehmung seiner Befugnisse geregelt; sein Recht, den Datenschutz zu wahren, ist nicht berührt. Dementsprechend greift die Vorschrift nicht in seine verfassungsrechtlich garantierte Funktion ein; seine Stellung als Institution wird nicht berührt.

d) Schließlich vermag der Verfassungsgerichtshof bereits aus kompetenziellen Gründen auch keine Unionsrechtswidrigkeit festzustellen. Die Frage der Vereinbarkeit mit Unionsrecht gehört nicht zur Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofes i.S.d. Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf, § 7 Nr. 2, § 21 Nr. 1 SächsVerfGHG.

Ob ausnahmsweise bei offenkundigen Verstößen gegen Unionsrecht etwas anderes gilt, kann hier dahinstehen. Ein solcher Fall liegt angesichts des aus Art. 47 Abs. 2 JI-Richtlinie resultierenden mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraums bei der Ausgestaltung wirksamer Abhilfebefugnisse der Aufsichtsbehörde jedenfalls nicht vor (zu etwaigen Zweifeln – mit unterschiedlichen Erwägungen – vgl. Teile des Schrifttums: Hoppe in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl., § 80 VwGO Rn. 49; Puttler in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl., § 80 VwGO Rn. 13 ff.; Redeker/von Oertzen, VwGO, 16. Aufl., § 80 VwGO Rn. 3a; Schenke in: Kopp/ders., VwGO, 27. Aufl., § 80 VwGO Rn. 78; Ruthig in: Schenke/Graulich/ders., Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2018, § 69 BKAG Rn. 20).

VI.

§ 21 Abs. 2 und 3, § 61 Abs. 1 und 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Alt. 1, Satz 7 Nr. 1 SächsPVDG sind nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, soweit die in diesen Vorschriften in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

1. Die Vorschriften sind formell verfassungsgemäß. Als Regelungen zur Verhinderung von Straftaten unterfallen sie der Gesetzgebungskompetenz des Freistaates nach Art. 70 Abs. 1 GG. Auch soweit § 61 Abs. 3 Satz 7 Nr. 1 SächsPVDG die Datenverarbeitung zur Verfolgung von terroristischen Straftaten und Straftaten gegen Rechtsgüter i.S.v. § 21 Abs. 2 Nr. 1 SächsPVDG erlaubt, besitzt der Freistaat Sachsen hierfür nach Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 4 GG die Gesetzgebungskompetenz (s.o. C IV 1 b).

§ 21 Abs. 2 SächsPVDG berührt zwar den Schutzbereich von Art. 11 Abs. 1 GG, stellt aber keine Regelung der Freizügigkeit i.S.v. Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 Alt. 1 GG dar (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 297 ff.). Der Vorbehalt in Art. 11 GG ist nicht auf das Bundesgesetz beschränkt. Als Schranke der Freizügigkeit kommen deshalb auch Landesgesetze in Betracht. Art. 11 Abs. 2 GG berührt, soweit strafbaren Handlungen vorgebeugt werden soll, 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 Abs. 1

Nr. 3 Alt. 1 GG („Freizügigkeit“). Zwischen dem kompetenz- und dem grundrechtlichen Freizügigkeitsbegriff besteht keine Kongruenz. Andernfalls 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 (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 298 m.w.N.).

2. Das Aufenthaltsgebot nach § 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG ist nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

a) § 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG greift in Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf ein. Nach dieser Vorschrift kann einer Person für die Dauer von höchstens zwei Monaten zum Zweck der Verhütung von Straftaten untersagt werden, sich ohne Erlaubnis der zuständigen Polizeidienststelle von ihrem Wohn- oder Aufenthaltsort oder einen bestimmten Bereich zu entfernen. Voraussetzung hierfür ist zum einen, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person innerhalb absehbarer Zeit eine ihrer Art nach konkretisierte Straftat gegen den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, begehen wird (§ 21 Abs. 2 Alt. 1 Nr. 1 SächsPVDG), oder zum anderen, dass das Verhalten der betroffenen Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie in überschaubarer Zukunft eine terroristische Straftat begehen wird (§ 21 Abs. 2 Alt. 1 Nr. 2 SächsPVDG).

Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf schützt ausschließlich die körperliche Bewegungsfreiheit, nicht die allgemeine Freiheit von staatlichem Zwang. Sonst entfiele jede Abgrenzung zur freien Entfaltung der Persönlichkeit. Eine Freiheitsbeschränkung liegt vor, wenn jemand durch die öffentliche Gewalt gegen seinen Willen daran gehindert wird, einen Ort oder Raum aufzusuchen oder sich dort aufzuhalten, der ihm an sich (tatsächlich und rechtlich) zugänglich ist (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 307; BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996, BVerfGE 94, 166 [198]).Wie sich aus dem systematischen Zusammenhang mit Art. 17 SächsVerf ergibt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Februar 1960, BVerfGE 10, 302 [322 f.]; Beschluss vom 7. Oktober 1981, BVerfGE 58, 208 [220]), schützt Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf vor einer Freiheitsentziehung bzw. Freiheitsbeschränkung, wobei Art. 17 SächsVerf, den in Art. 16 Abs. 1 Satz 3 SächsVerf enthaltenen Gesetzesvorbehalt aufnimmt und verstärkt, indem er Formvorschriften zum Verfassungsgebot erhebt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Oktober 1981, BVerfGE 58, 208 [220]). Hierbei handelt es sich dann um eine Freiheitsentziehung, als stärkster Form der Freiheitsbeschränkung, wenn die körperliche Bewegungsfreiheit durch eine staatliche Maßnahme nach jeder Richtung aufgehoben wird (BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996, BVerfGE 94, 166 [198]; Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [333 Rn. 250]).

§ 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG hat eine freiheitsbeschränkende Wirkung, weil es dem Betroffenen nur mit Erlaubnis der zuständigen Polizeidienststelle gestattet ist, ein festgelegtes

Gebiet zu verlassen. Diese Maßnahme erreicht aber nicht den Grad einer Freiheitsentziehung, denn die Bewegungsfreiheit des Betroffenen wird nicht nach jeder Richtung aufgehoben. Vielmehr wird dessen Bewegungsradius auf den Wohn- oder Aufenthaltsort oder einen bestimmten Bereich begrenzt. Der Wohn- oder Aufenthaltsort beschreibt hierbei das Gebiet einer Gemeinde, in welcher der Betroffene wohnt oder seinen Aufenthalt hat. Der bestimmte Bereich soll nach dem Willen des Gesetzgebers z.B. einen bestimmten Radius rund um den Wohn- oder Aufenthaltsort umfassen können (LT-Drs. 6/14791, S. 165; vgl. BT-Drs. 18/11163, S. 121). Damit soll mit einem Aufenthaltsgebot dem Polizeipflichtigen genug Raum gegeben werden, um sich physisch fortzubewegen. Eine Beschränkung, die einem Hausarrest gleichkommt bzw. die Fortbewegungsfreiheit in jede Richtung aufhebt, ist daher über die dritte Alternative, den „bestimmten Bereich“, vom Gesetzgeber nicht bezweckt. Dies ist auch dem Gesetzestext zu entnehmen. So werden in § 21 Abs. 2 SächsPVDG die Begriffe „Wohnort“, „Aufenthaltsort“ und „bestimmter Bereich“ gleichberechtigt nebeneinander aufgezählt, woraus geschlossen werden kann, dass eine Beschränkung wie ein Hausarrest nicht erfasst sein soll.

b) Der durch das Aufenthaltsgebot nach § 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG bewirkte Eingriff ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

aa) § 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG genügt den Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot. Hierfür ist es ausreichend, wenn sich mit Hilfe der anerkannten Auslegungsregeln feststellen lässt, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die in der Rechtsnorm ausgesprochene Rechtsfolge vorliegen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013, BVerfGE 134, 141 [184 Rn. 126]; Beschluss vom 7. März 2017, BVerfGE 145, 20 [69 f. Rn. 125 m.w.N.]).

Die Tatbestandsvoraussetzungen von § 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG genügen diesen Anforderungen. Insbesondere lässt sich der Umfang des in dieser Vorschrift genannten bestimmten Bereichs mittels Auslegung ermitteln (s.o. C VI 2 a). Zwar handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, doch ist dieser voll gerichtlich überprüfbar. Die in § 21 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 SächsPVDG erfolgenden dynamischen Verweisungen auf strafrechtliche Normen genügen ebenfalls den Anforderungen an die Bestimmtheit (s.o. C I 2 a und C I 3 b bb 1).

bb) § 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG genügt nicht den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit, soweit das Aufenthaltsgebot ausgesprochen werden kann, um Delikte zu verhindern, die Vorbereitungshandlungen oder bloße Rechtsgutsgefährdungen unter Strafe stellen.

(1) § 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG verfolgt einen legitimen Zweck. Denn die Vorschrift dient dazu, den Aufenthaltsort der betroffenen Person zu bestimmen und schwere Straftaten, insbesondere auch terroristische und solche gegen den Bestand des Bundes oder Lan-

des, zu verhindern, indem unterbunden wird, dass sich Betroffene an den Orten aufhalten, an denen sich dadurch das Risiko der Verwirklichung der abzuwehrenden Gefahr erhöht. Die Vorschrift ist auch geeignet, diesen Gesetzeszweck zu erreichen. Es ist ausreichend, wenn durch die gesetzliche Regelung der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Die Möglichkeit einer Zweckerreichung genügt (BVerfG, Beschluss vom 30. Juni 2020, BVerfGE 155, 238 [279 Rn. 102 m.w.N.]; Beschluss vom 27. April 2022, BVerfGE 161, 299 [367 f. Rn. 166]). Dadurch, dass die Anordnung nach § 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG der betroffenen Person den Aufenthalt außerhalb eines festgelegten Gebietes nur mit polizeilicher Erlaubnis gestattet, ist eine Bestimmung des Aufenthaltsortes sowie eine räumliche Trennung von denkbaren Tatorten möglich und die Regelung insoweit geeignet. Gegen die Eignung der Maßnahme spricht nicht, dass der zu ihrer Erzwingung mögliche Gewahrsam (§ 22 Abs. 1 Nr. 3 SächsPVDG) auf höchstens drei Tage begrenzt ist (§ 26 Nr. 3 SächsPVDG). Das schließt nicht aus, dass daraus eine hinreichende Abschreckungswirkung folgt. Zudem stehen zur Durchsetzung der Anordnung unmittelbarer Zwang und das Zwangsgeld zur Verfügung (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 321).

(2) Das Aufenthaltsgebot ist weiterhin auch erforderlich, weil kein gleich geeignetes, milderes Mittel erkennbar ist. Der Platzverweis nach § 18 SächsPVDG ist wegen seiner zeitlichen und räumlichen Begrenzung sowie wegen der vorausgesetzten konkreten Gefahr nicht von vergleichbarer Wirksamkeit. Das trifft auch auf das Aufenthaltsverbot nach § 21 Abs. 1 SächsPVDG zu, weil es nur den Aufenthalt am zukünftigen Tatort betrifft. Ebenso ist die Meldeauflage i.S.v. § 20 SächsPVDG nicht gleich geeignet, den Aufenthaltsort einer Person so genau zu bestimmen und von dem Ort zu fernzuhalten, an dem sich durch ihren Aufenthalt das Risiko der Verwirklichung einer Gefahr erhöht, wie dies mit der Aufenthaltsanordnung möglich ist.

(3) Das Aufenthaltsgebot genügt nicht den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn, soweit § 21 Abs. 2 Alt. 1 Nr. 1 und 2 SächsPVDG auf Delikte verweist, die Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen unter Strafe stellen.

(a) Beim Aufenthaltsgebot handelt es sich um einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff. Mit dieser Maßnahme wird das Recht auf Selbstbestimmung des Aufenthaltsorts für den Zeitraum von höchstens zwei Monaten eingeschränkt. Ohne vorherige Erlaubnis darf sich der Betroffene nur in einem staatlicherseits vorgegebenen Bereich aufhalten. Das stellt einen schwerwiegenden Eingriff in Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf dar, der dadurch noch vertieft wird, dass er nach § 106 Abs. 1 Nr. 1 SächsPVDG strafbewehrt ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [348 Rn. 289 ff.]) und ggf. mit einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung nach § 61 Abs. 2 SächsPVDG abgesichert werden kann; auch dann noch bleibt die Eingriffstiefe hinter der Freiheitsentziehung i.S.v. Art. 16 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 17 SächsVerf zurück.

Aus diesem Grund ist die Maßnahme auf den Schutz bedeutender Rechtsgüter zu beschränken. Hierzu gehören der Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes,

Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist. Dem genügen die beiden Tatbestandsalternativen des § 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG zwar, soweit sie an die Begehung von Straftaten anknüpfen, die dem Schutz dieser Rechtsgüter dienen – bei § 21 Abs. 2 Alt. 1 Nr. 1 SächsPVDG wird dies bereits aus dem Wortlaut deutlich, bei § 21 Abs. 2 Alt. 1 Nr. 2 SächsPVDG ergibt sich dies aus der Definition der terroristischen Straftat in § 4 Nr. 5 SächsPVDG –, jedoch werden nach dieser Regelung auch Delikte erfasst, die Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen unter Strafe stellen, wie die in § 4 Nr. 5 Buchst. a und b SächsPVDG aufgezählten Straftaten (s.o. C I 3 b bb 2). Insoweit genügt die Regelung nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der bei einer gefahrenrechtlichen Maßnahme, die nur zum Schutz bestimmter Rechtsgüter verhältnismäßig ist, verlangt, dass bei einer Anknüpfung an Straftaten sichergestellt sein muss, dass ein solcher Verweis entweder keine Delikte erfasst, die Vorbereitungshandlungen oder bloßen Rechtsgutsgefährdungen unter Strafe stellen (s.o. C I 2 b; BVerfG, Urteil vom 2. März 2010, BVerfGE 125, 260 [329]; Urteil vom 19. Mai 2020, BVerfGE 154, 152 [269 Rn. 221]; vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Dezember 2022 – 1 BvR 1345/21 – juris Rn. 95), oder zusätzlich fordert, dass eine konkretisierte Gefahr für das durch den Straftatbestand geschützte Rechtsgut vorliegen muss (s.o. C I 2 b cc; BVerfG, Beschluss vom 22. September 2022, BVerfGE 163, 43 [94 Rn. 134]).

Die zu verhindernde terroristische Straftat nach § 21 Abs. 2 Alt. 1 Nr. 2 SächsPVDG erfasst aufgrund ihrer Definition in § 4 Nr. 5 Buchst. a und b SächsPVDG die Straftaten nach § 129a und § 129b StGB, deren Tatbestand bereits bei der abstrakten Gefährdung eines erheblichen Rechtsguts verletzt ist (s.o. C I 3 b bb 2). Ähnlich verhält es sich bei den von § 21 Abs. 2 Alt. 1 Nr. 1 SächsPVDG erfassten Straftaten gegen bedeutende Rechtsgüter, zu denen auch Delikte gehören, die ebenfalls lediglich eine abstrakte Gefährdung der von ihnen geschützten Rechtsgüter fordern. Daher ist § 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG insoweit nicht verhältnismäßig im engeren Sinne.

(b) Im Übrigen genügt § 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG den Anforderungen an die Angemessenheit im Einzelfall. Über den strengen Erforderlichkeitsvorbehalt in § 21 Abs. 7 Satz 1 SächsPVDG sowie über den Richtervorbehalt in § 21 Abs. 4 SächsPVDG wird sichergestellt, dass der mit dem Aufenthaltsgebot bewirkte Eingriff auch im Einzelfall verhältnismäßig ist. Insoweit ist es unschädlich, dass sich nur aus der Alternative des § 21 Abs. 2 Alt. 1 Nr. 2 SächsPVDG über die terroristische Straftat i.S.v. § 4 Nr. 5 Buchst. c SächsPVDG ergibt, dass die zu verhindernde Straftat im Einzelfall schwerwiegt.

Dieser Erforderlichkeitsvorbehalt des § 21 Abs. 7 Satz 1 SächsPVDG erfährt zusätzlich in Satz 2 und 3 noch weitere Konkretisierungen. Hiernach sind bereits bei Erlass des Aufenthaltsgebotes der freie Zu- oder Abgang zu oder von der Wohnung bzw. die Wahrnehmung berechtigter Interessen und das Recht auf Versammlungsfreiheit zu berücksichtigen (LT-Drs. 6/14791, S. 166; vgl. zu § 55 BKAG BT-Drs. 18/11163, S. 121; so auch Schenke in: ders./Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 55 Rn. 16). Dem Betroffenen muss es aufgrund des Erlaubnisvorbehalts weiterhin möglich bleiben, das festge-

legte Gebiet im Einzelfall zur Wahrnehmung berechtigter Interessen, insbesondere zur Ausübung seines Versammlungsrechts zu verlassen (§ 21 Abs. 7 Satz 2 und 3 SächsPVDG). Aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergibt sich dabei, dass unter dem berechtigten Interesse i.S.v.§ 21 Abs. 7 Satz 2 SächsPVDG jede Handlung zu verstehen ist, die entweder in keinem Bezug zu den in § 21 Abs. 2 Alt. 1 Nr. 1 und 2 SächsPVDG genannten Gefährdungen steht oder zumindest nicht ihrer Förderung dient. Somit sind die in der Gesetzesbegründung beispielhaft aufgeführten Fälle des berechtigten Interesses, wie der Zugang zu einem Arzt, Rechtsanwalt, zu sozialen Einrichtungen oder Behörden und Gerichten, der Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln nicht abschließend zu verstehen (LT-Drs. 6/14791, S. 166). Auch der Zugang zu sonstigen Einrichtungen der kulturellen und sozialen Teilhabe können ein berechtigtes Interesse darstellen.

(c) Verfassungsrechtlich zulässig ist die Absenkung der Eingriffsschwelle auf eine konkretisierte Gefahr bei der Anordnung eines Aufenthaltsgebots nach § 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG.

(aa) Bei einem Aufenthaltsgebot handelt es sich um eine Maßnahme mit gefahrbeendender Wirkung. Sie dient – anders als Maßnahmen nach §§ 63 ff. SächsPVDG – nicht nur der Informationsbeschaffung, um gefahrbeendende Maßnahmen vorzubereiten. Vielmehr bezweckt das Aufenthaltsgebot, Personen von Orten fernzuhalten, an denen sich durch ihren Aufenthalt das Risiko der Verwirklichung der abzuwehrenden Gefahr erhöht.

Die polizeiliche Tätigkeit ist nach der verfassungsmäßigen Ordnung nicht generell auf die Abwehr konkreter im Einzelfall bestehender Gefahren beschränkt (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 219; BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [272 Rn. 112]). Zwar hat sich die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung bisher mit den Informationsbeschaffungsmaßnahmen im Vorfeld konkreter Gefahren beschäftigt (vgl. etwa SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 189 ff.; BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [268 ff. Rn. 103 ff.]). Doch hat sie die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Eingriffsschwelle aus dem Übermaßverbot abgeleitet, das für die gesamte polizeiliche Tätigkeit gleichermaßen gilt – nicht allein für die Gefahrenaufklärung, sondern ebenso für gefahrbeendende Maßnahmen durch die Polizei. Das Übermaßverbot verlangt, dass die Einbußen an grundrechtlich geschützter Freiheit nicht in unangemessenem Verhältnis zu den Sicherheitsinteressen der Allgemeinheit und der anderen Grundrechtsträger stehen, denen der Eingriff dient. Einschränkungen seiner Grundrechte muss der Einzelne nur hinnehmen, wenn überwiegende Sicherheitsinteressen dies rechtfertigen. Dabei hat der Gesetzgeber einen angemessenen Ausgleich schutzwürdiger Rechtsgüter 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 und der geschützten individuellen Rechtsgüter. 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 (SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 229).

Der traditionelle polizeirechtliche Begriff der „konkreten Gefahr“ setzt eine Sachlage voraus, die bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens im Einzelfall in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Verletzung eines polizeilichen Schutzguts führt (vgl. § 4 Nr. 3 Buchst. a SächsPVDG). Eine hinreichend konkretisierte Gefahr kann bereits dann bestehen, wenn sich der zum Schaden führende Kausalverlauf noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehen lässt, sofern bereits bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall drohende Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut hinweisen (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [272 f. Rn. 112]; Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [76 f. Rn. 158]). In Bezug auf terroristische Straftaten, die oft durch lang geplante Taten von bisher nicht straffällig gewordenen Einzelnen an nicht vorhersehbaren Orten und in ganz verschiedener Weise verübt werden, genügt es, dass sich aus den festgestellten Tatsachen ein beachtliches Risiko dafür ergibt, dass sich die vom Betroffenen ausgehende Bedrohungssituation jederzeit aktualisieren kann, sodass zwar noch nicht ein seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen erkennbar ist, jedoch das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie solche Straftaten in überschaubarer Zukunft begehen wird (vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. März 2017 – 1 VR 1.17 – juris Rn. 19 f.; nachfolgend BVerfG, Beschluss vom 24. Juli 2017 – 2 BvR 1487/17 – juris Rn. 42 ff..).

Damit bedarf es für die Gefahrenprognose, auch bei der sog. konkretisierten Gefahr, einer hinreichend zuverlässigen Tatsachengrundlage (vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. März 2017 – 1 VR 1.17 – juris Rn. 20; nachfolgend BVerfG, Beschluss vom 24. Juli 2017 – 2 BvR 1487/17 – juris Rn. 42 ff.). Folglich handelt es sich bei der konkretisierten Gefahr nicht nur um einen Gefahrenverdacht, sondern um eine rechtsstaatlich präzisierte Ausformung des polizeirechtlichen Gefahrenbegriffs (vgl. BVerfG, Urteil vom 26. April 2022, BVerfGE 162, 1 [76 Rn. 158]), der die Mindestanforderungen an den Wahrscheinlichkeitsmaßstab umschreibt, soweit die Maßnahme dem Schutz bedeutender Rechtsgüter dient (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. September 1974, BVerwGE 47, 31 [40]), denn die mit der konkretisierten Gefahr verbundene Absenkung des Wahrscheinlichkeitsmaßstabs rechtfertigt sich aus dem Verhältnis der Eingriffsbelastung des Betroffenen zur Bedeutung des mit der Maßnahme geschützten Rechtsguts bzw. des Ausmaßes des zu erwartenden Schadens.

Welcher Wahrscheinlichkeitsgrad für polizeiliche Maßnahmen von Verfassungs wegen zu fordern ist, richtet sich nach der Bedeutung des gefährdeten Rechtsguts und dem Gewicht des beabsichtigten Eingriffs, dem Ausmaß des drohenden Schadens, der Eilbedürftigkeit der Entscheidung und danach, welche weiteren Möglichkeiten zur Aufklärung des Sachverhalts noch bestehen. Bei der vorzunehmenden Abwägung gilt: Je größer die Bedeutung des gefährdeten Rechtsguts und je größer der mögliche Schaden ist, desto geringere Anforderungen sind an den Wahrscheinlichkeitsgrad zu stellen; je gravierender der beabsichtigte Grundrechtseingriff ist, desto höhere Anforderungen sind an den Wahrscheinlichkeitsgrad zu stellen. Je eiliger eine Entscheidung zu treffen ist und je weniger Möglichkeiten der weiteren Aufklärung zur Verfügung stehen, desto geringer sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit. Daraus ergibt sich, dass ein beiderseitig schonender Ausgleich erfolgen muss, aber nicht, dass der Zeitpunkt eines Eingriffs vorgegeben wäre, was sowohl

für gefahrenaufklärende als auch für gefahrbeendende Maßnahmen gilt. Zwischen beiden besteht lediglich insoweit ein Unterschied, als gefahrbeendende Maßnahmen in der Regel intensivere Grundrechtseingriffe bewirken, weil sie unmittelbar auf das Verhalten des Betroffenen einwirken. Daher stellt das Verfassungsrecht an gefahrbeendende Maßnahmen im Vorfeld konkreter Gefahren grundsätzlich höhere Anforderungen als an die gefahrenaufklärende Informationsbeschaffung. Es schließt sie aber nicht kategorisch aus, sondern lässt sie auch bei hinreichend konkretisierten Gefahren zu (in diesem Sinne auch BVerwG, Beschluss vom 21. März 2017 – 1 VR 1.17; nachfolgend BVerfG, Beschluss vom 24. Juli 2017 – 2 BvR 1487/17).

(bb) § 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine hinreichend konkretisierte Gefahr, insoweit, als dass beide Tatbestandsalternativen das Vorliegen von Tatsachen fordern, die die Gefahrenprognose tragen. Dies gilt auch, soweit sich die Gefahrenprognose nach Nr. 2 auf das Verhalten des Betroffenen bezieht. Damit knüpft die Vorschrift nicht an subjektive Einschätzungen zur Gefährlichkeit des Betroffenen an oder lässt Vermutungen ausreichen. Auch wenn hier bereits das Verhalten des Betroffenen den Erlass eines Aufenthaltsgebots ermöglicht, ist hieran verfassungsrechtlich nichts zu erinnern, weil ein Terroranschlag mit hohem Personenschaden ohne großen Vorbereitungsaufwand und mit Hilfe allgemein verfügbarer Mittel jederzeit und überall verwirklicht werden kann (vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. März 2017 – 1 VR 1.17 – juris Rn. 19; diese Entscheidung bestätigend BVerfG, Beschluss vom 24. Juli 2017 – 2 BvR 1487/17 – juris Rn. 42 ff.).

§ 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG genügt jedoch nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine konkretisierte Gefahr, soweit beide Tatbestandsalternativen Aufenthaltsgebote erlauben, um strafbare Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen zu verhindern (vgl.o. C I 3 b bb 4). Diese Delikte sind bereits verwirklicht, ohne dass das hierdurch geschützte Rechtsgut wenigstens konkretisiert gefährdet ist. Eine so weitgehende Absenkung der Eingriffsschwelle, die nicht einmal bei gefahraufklärenden Maßnahmen zulässig ist, ist bei gefahrbeendenden Maßnahmen erst recht nicht mit der Verfassung vereinbar.

(d) Der Gefahr einer dauerhaften Freiheitsbeschränkung durch die Anordnung eines Aufenthaltsgebots wird in verfassungsrechtlich zulässiger Weise dadurch begegnet, dass die Maßnahme nach § 21 Abs. 2 Alt. 1 Satz 1 SächsPVDG auf zwei Monate befristet und nach § 21 Abs. 7 Satz 5 SächsPVDG eine Verlängerung nur möglich ist, wenn zum Zeitpunkt der Entscheidung weiterhin eine konkretisierte Gefahr i.S.v. § 21 Abs. 2 Alt. 1 Nr. 1 und 2 SächsPVDG für ein bedeutendes Rechtsgut vorliegt und eine Verlängerung nach § 5 Abs. 3 SächsPVDG angemessen ist, wobei insbesondere die Dauer der bisherigen Maßnahme zu berücksichtigen ist. Weiterhin ist die Maßnahme unverzüglich nach § 21 Abs. 7 Satz 6 SächsPVDG zu beenden, wenn die Voraussetzungen für die Anordnung nicht mehr vorliegen. Diese Systematik genügt den Anforderungen des Übermaßverbots. Der Gesetzgeber konnte davon ausgehen, dass eine konkretisierte Gefahrenlage, wie sie für die Anordnung oder Verlängerung der Maßnahmen vorausgesetzt ist, in der Regel nicht für einen

übermäßig langen Zeitraum vorliegt, sodass eine unverhältnismäßige Dauer hierdurch im Allgemeinen nicht droht. Im Übrigen kann eine Begrenzung, auch wenn eine absolute Höchstdauer nicht ausdrücklich bestimmt ist, aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall folgen, weil mit zunehmender Dauer der Aufenthaltsanordnung der Eingriff in das Freiheitsrecht immer intensiver wird und auch dazu führen kann, dass eine weitere Verlängerung verfassungsrechtlich nicht mehr zu rechtfertigen ist (vgl. für Überwachungsmaßnahmen BVerfG, Urteil vom 3. März 2004, BVerfGE 109, 279 [362]; Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [293 Rn. 171]).

Der in § 21 Abs. 4 SächsPVDG vorgeschriebene Richtervorbehalt senkt weiterhin das Risiko einer Fehlprognose in verfassungsrechtlich ausreichendem Maße ab. Beim Aufenthaltsgebot handelt es sich nicht um eine heimliche Maßnahme. Die vorhergehende gerichtliche Kontrolle soll daher nicht gewährleisten, dass die Entscheidung über die Maßnahme auf die Interessen des Betroffenen hinreichend Rücksicht nimmt. Sie dient nicht der „kompensatorischen Repräsentation“ der Interessen des Betroffenen (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94 – juris Rn. 272; BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008, BVerfGE 120, 274 [332]). Sie soll im Einzelfall bezwecken, dass die wesentlichen Entscheidungsfaktoren geprüft und die mit der Vorschrift angestrebten Ziele verwirklicht werden (BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1972, BVerfGE 33, 303 [341]). Es handelt sich hierbei nicht um einen Ausgleich unzureichender gesetzlicher Vorgaben, sondern um eine Prüfung, ob und inwieweit die im Einzelfall vorliegenden Tatsachen eine Gefahrenprognose ausreichend tragen, um ein Aufenthaltsgebot zu rechtfertigen. Insoweit dient diese verfahrensrechtliche Vorschrift der Sicherung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Einzelfall.

Nicht zu beanstanden ist, dass die Staatsregierung in § 21 Abs. 8 Satz 1 SächsPVDG zur Prüfung der Erforderlichkeit, praktischen Anwendung und Auswirkungen des Aufenthaltsgebots verpflichtet ist und hierüber den Gesetzgeber nach § 21 Abs. 8 Satz 2 SächsPVDG zu informieren hat. Dies genügt den Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflichten des Gesetzgebers für diese eingriffsintensive und neu eingeführte Vorschrift (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. Dezember 2020, BVerfGE 156, 63 [141 Rn. 265 m.w.N.]).

3. Das Aufenthaltsverbot des § 21 Abs. 2 Alt. 2 SächsPVDG ist nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

Nach dieser Vorschrift kann einer Person für die Dauer von höchstens zwei Monaten zum Zweck der Verhütung von Straftaten untersagt werden, sich ohne Erlaubnis der zuständigen Polizeidienststelle in einem bestimmten Bereich aufzuhalten. Voraussetzung hierfür ist zum einen, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die betroffene Person innerhalb absehbarer Zeit eine ihrer Art nach konkretisierte Straftat gegen den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, begehen wird (§ 21 Abs. 2 Alt. 2 Nr. 1 SächsPVDG) oder zum anderen, dass das Verhalten der betroffenen Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie in überschau-

barer Zukunft eine terroristische Straftat begehen wird (§ 21 Abs. 2 Alt. 2 Nr. 2 SächsPVDG). Der Umfang, den der bestimmte Bereich einnehmen kann, ist dem des bestimmten Bereichs des Aufenthaltsgebots gleichzusetzen, sodass er den Radius rund um den Wohn- oder Aufenthaltsort oder in Großstädten ein oder mehrere Stadtbezirke umfassen kann.

§ 21 Abs. 2 Alt. 2 SächsPVDG greift in Art. 15 SächsVerf ein. Dieser schützt die freie Entfaltung der Persönlichkeit. Darunter fällt jede Form menschlichen Verhaltens ohne Rücksicht darauf, welches Gewicht der Betätigung für die Persönlichkeitsentfaltung zukommt (SächsVerfGH, Beschluss vom 23. Januar 1997 – Vf. 7-IV-94 – juris Rn. 59 f.; Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 306; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 16. Januar 1957, BVerfGE 6, 32 [36 f.]; 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 Meinungsaustausch, der Pflege familiärer und sonstiger Beziehungen bis hin zur Ausbildungs- und Berufsfreiheit, der Freiheit der Wohnung und der Eigentumsfreiheit (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 306).

Da Art. 15 SächsVerf keine höheren Anforderungen an die Rechtfertigung stellt als Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf, steht § 21 Abs. 2 Alt. 2 SächsPVDG aus den oben zum Aufenthaltsgebot genannten Gründen in Einklang mit der Sächsischen Verfassung, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände nicht Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

4. § 21 Abs. 3 SächsPVDG verletzt Art. 15 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf, soweit sich die Norm auf die verfassungswidrigen Teile des § 21 Abs. 2 SächsPVDG bezieht.

a) § 21 Abs. 3 SächsPVDG untersagt einer Person für einen Zeitraum von höchstens zwei Monaten den Kontakt mit anderen Personen. Nach § 21 Abs. 3 Alt. 1 und 2 SächsPVDG kann die Kontaktaufnahme zu anderen Personen untersagt werden, wenn sich aus tatsächlichen Anhaltspunkten ergibt, dass diese Kenntnis von der Vorbereitung der drohenden Straftat i.S.v. § 21 Abs. 2 SächsPVDG haben oder aus der Tat Vorteile ziehen. Weiterhin kann nach § 21 Abs. 3 Alt. 3 SächsPVDG auch ein Kontaktverbot gegenüber einer Person ausgesprochen werden, wenn sich aus Tatsachen ergibt, dass sich diese Person anderer Personen zur Begehung einer Straftat i.S.v. § 21 Abs. 2 SächsPVDG bedienen wird. Für alle drei Tatbestandsalternativen ist Voraussetzung, dass vom Adressaten des Kontaktverbots selbst die Gefahr i.S.v. § 21 Abs. 2 SächsPVDG ausgehen muss.

Das Kontaktverbot schließt dabei nicht nur eine räumliche Annäherung an bestimmte Personen aus, sondern auch jede andere Form der Kontaktaufnahme, so etwa durch Telefongespräche oder durch die Post, aber auch im Hinblick auf durch das Internet hergestellte Verbindungen oder einen durch andere Personen vermittelten Kontakt zu bestimmten Personen (vgl. zum Kontaktverbot nach § 55 BKAG Schenke in: ders./Graulich/Ruthig, Si-

cherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., § 55 Rn. 18; LT-Drs. 6/14791, S. 166), denn mit ihm wird die Unterbindung der konspirativen Vorbereitung oder Begehung von Straftaten bezweckt (LT-Drs. 6/14791, S. 166).

aa) Maßstab der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von § 21 Abs. 3 SächsPVDG ist aufgrund der umfassenden Wirkung des Kontaktverbots das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 15 SächsVerf) in seiner Ausprägung als allgemeines Persönlichkeitsrecht aus Art. 15 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 SächsVerf (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. April 2016, BVerfGE 141, 186 [201 Rn. 32 m.w.N.]; Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [278 Rn. 113]). Dieses konkretisiert den in der Menschenwürde wurzelnden Gedanken der autonomen Selbstbestimmung, gewährleistet die engere persönliche Lebenssphäre und die Erhaltung ihrer Grundbedingungen (SächsVerfGH, Beschluss vom 14. April 2016 – Vf. 10-IV-16 – juris Rn. 31; vgl. BVerfG, Urteil vom 19. April 2016, BVerfGE 141, 186 [201 f. Rn. 32 m.w.N.]). Das allgemeine Persönlichkeitsrecht schützt indessen nur solche Elemente der Persönlichkeitsentfaltung, die – ohne bereits Gegenstand der besonderen Freiheitsgarantien der Sächsischen Verfassung zu sein – diesen in ihrer konstituierenden Bedeutung für die Persönlichkeit nicht nachstehen (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008, BVerfGE 120, 274 [303]; Urteil vom 19. April 2016, BVerfGE 141, 186 [201 f. Rn. 32 m.w.N.]). Der lückenschließende Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts greift aber dann, wenn die selbstbestimmte Entwicklung und Wahrung der Persönlichkeit spezifisch gefährdet ist (vgl. Degenhart, JuS 1992, 361 ff.; Kube in: Isensee/Kirchhof, HStR VII, 3. Aufl., § 148 Rn. 29; vgl. BVerfG, Urteil vom 19. April 2016, BVerfGE 141, 186 [201 f. Rn. 32 m.w.N.]). Das allgemeine Persönlichkeitsrecht schützt zwar nicht jegliche Kontaktaufnahme mit anderen Personen, bietet jedoch Schutz davor, dass die Kommunikation mit anderen Personen in erheblichem Umfang unterbunden wird. Mit anderen Menschen in Kontakt treten zu können, ist für die Persönlichkeitsentfaltung von konstituierender Bedeutung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [278 Rn. 113]).

bb) Nach § 21 Abs. 3 SächsPVDG kann dem Betroffenen umfassend der Kontakt zu einer Person oder mehreren Personen untersagt werden. Es besteht auch die Möglichkeit, die Begegnung mit anderen Menschen, die das soziale Umfeld vollständig oder zu einem großen Teil ausmachen, zu untersagen. Diese Unterbindung des Gedankenaustauschs greift in das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 15 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf ein.

b) § 21 Abs. 3 SächsPVDG ist hinreichend bestimmt. Es gelten insoweit die Ausführungen zu § 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG entsprechend. Jedoch genügt die Regelung nicht den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit, soweit sie sich auf Vorschriften, die nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar sind, bezieht.

aa) Mit dem Kontaktverbot soll verhindert werden, dass der Betroffene mit anderen Personen konspirativ die Begehung von schweren Straftaten vorbereitet oder plant (LT-Drs. 6/14791, S. 166) oder sich ihrer zur Begehung bedient. Dies ist als legitimer Zweck des Gesetzes anzuerkennen. Da aufgrund des Kontaktverbotes die Kommunikation umfassend

unterbunden werden kann, ist auch von der Geeignetheit dieser Maßnahme auszugehen. Hieran ändert es nichts, dass die Einhaltung des Kontaktverbots zusätzlich über eine Aufenthaltsüberwachung nach § 61 Abs. 2 SächsPVDG sichergestellt werden kann. Es ist bereits dann von einer Geeignetheit auszugehen, wenn der Zweck der gesetzlichen Regelung gefördert wird.

Mildere Mittel sind nicht erkennbar. Maßnahmen, die dem gleichen Zweck dienen, stellen die Ingewahrsamnahme oder die Aufenthaltsanordnung nach § 21 Abs. 2 SächsPVDG gegenüber zwei oder mehr Personen dar. Sie sind aber von höherer Eingriffsintensität. Das Kontaktverbot nach § 19 Abs. 1 SächsPVDG ist darüber hinaus nicht als milderes Mittel zu dem nach § 21 Abs. 3 SächsPVDG anzusehen. Jenes Kontaktverbot verlangt eine gegenwärtige Gefahr für Leben, Gesundheit und Freiheit für eine in derselben Wohnung lebenden Person. Es ist mit Blick auf den Gewaltschutz im sozialen Nahbereich zeitlich wesentlich begrenzter als das Kontaktverbot nach § 21 Abs. 3 SächsPVDG.

bb) Das Kontaktverbot genügt nicht den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, soweit es sich auf die Voraussetzungen des § 21 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SächsPVDG bezieht.

Nach § 21 Abs. 3 SächsPVDG kann der Kontakt zu einer oder mehreren Personen vollständig für einen bestimmten Zeitraum untersagt werden. Aufgrund der umfassenden Wirkung dieser offen erfolgenden Maßnahme und der Bedeutung des Gedankenaustauschs für den Menschen als soziales Wesen handelt es sich um einen erheblichen Eingriff, wobei auch dieser, wie bei den Aufenthaltsanordnungen nach § 21 Abs. 2 SächsPVDG, durch die Strafbewehrung nach § 106 Abs. 1 Nr. 1 SächsPVDG (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [321 Rn. 222]) und die Möglichkeit der Absicherung durch die elektronische Aufenthaltsüberwachung nach § 61 Abs. 2 SächsPVDG noch vertieft wird (vgl.o. C VI 2 b bb 3 a).

Dementsprechend genügt das Kontaktverbot dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz insoweit, als dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen müssen, dass die andere Person bzw. die anderen Personen mit der betroffenen Person zusammenwirken bzw. von ihr für die Tat „benutzt“ werden. Nach dem Gesetzeswortlaut sind bloße Vermutungen nicht ausreichend. Weiterhin ist es in Anbetracht der zu schützenden Rechtsgüter mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbar, dass das Kontaktverbot sich nicht nur auf Mittäter und „Mitwisser“ beschränkt, sondern auch unbeteiligte Dritte erfasst. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil § 21 Abs. 3 Alt. 3 SächsPVDG zusätzlich voraussetzt, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sich der Adressat ihrer zur Begehung der Tat bedienen wird.

Aufgrund der Schwere des Eingriffs ist weiterhin zu fordern, dass das Kontaktverbot nur zum Schutz bedeutender Rechtsgüter zulässig ist. Dieser Vorgabe genügt § 21 Abs. 3 SächsPVDG durch seinen Verweis auf die Voraussetzungen von § 21 Abs. 2 Nr. 1 oder 2 SächsPVDG nicht vollständig. Die Vorschrift lässt damit ein Kontaktverbot auch zur Verhinderung von strafbaren Vorbereitungshandlungen und bloßen Rechtsgutsgefährdungen

zu. Es gelten insoweit, aber auch im Hinblick auf die weiteren Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit, die Ausführungen zu § 21 Abs. 2 Alt. 1 SächsPVDG entsprechend.

5. § 61 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG und § 61 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG sind nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

a) Die nach § 61 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG und § 61 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG erfolgende Datenerhebung greift in Art. 33 SächsVerf ein. Überdies liegt in der hier normierten Verpflichtung zum ständigen Beisichführen eines technischen Mittels zur Aufenthaltsüberwachung nach § 61 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG ein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Art. 15 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 SächsVerf vor.

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht, das die engere persönliche Lebenssphäre und die Erhaltung ihrer Grundbedingungen gewährleistet, die sich durch andere Freiheitsgarantien nicht abschließend erfassen lassen (s.o. C VI 4 a aa; SächsVerfGH, Beschluss vom 14. April 2016 – Vf. 10-IV-16 – juris Rn. 31; vgl. BVerfG, Urteil vom 19. April 2016, BVerfGE 141, 186 [201 f. Rn. 32 m.w.N.]), schützt vor umfassenden Einschränkungen der personalen Entfaltung und sichert die Grundbedingungen dafür, dass der Einzelne seine Identität und Individualität selbstbestimmt finden, entwickeln und wahren kann. Damit ist ein sozialer Wert- und Achtungsanspruch verbunden, der es verbietet, den Menschen zum „bloßen Objekt“ staatlichen Handelns zu machen oder ihn einer Behandlung auszusetzen, die seine Subjektqualität prinzipiell in Frage stellt (BVerfG, Urteil vom 26. Februar 2020, BVerfGE 153, 182 [261 Rn. 206 m.w.N.]). Ebenso schützt das allgemeine Persönlichkeitsrecht vor sozialer Isolierung und Stigmatisierung (s.o. C VI 4 a aa; BVerfG, Beschluss vom 1. Dezember 2020, BVerfGE 156, 63 [118 Rn. 197]; Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [278 Rn. 113])

Die Pflicht zum ständigen Beisichführen der sog. Fußfessel und die damit verbundenen Duldungs-, Unterlassungs- und Handlungspflichten greifen in die engere persönliche Lebenssphäre und -gestaltung des Betroffenen ein. Nach § 61 Abs. 1 und 2 SächsPVDG darf die Polizei eine Person dazu verpflichten, ein technisches Mittel, mit dem der Aufenthaltsort dieser Person elektronisch überwacht werden kann, ständig in betriebsbereitem Zustand am Körper bei sich zu führen und dessen Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen. Diese Verpflichtung setzt nach § 61 Abs. 1 SächsPVDG die konkretisierte Gefahr der Begehung einer terroristischen Straftat durch den Betroffenen voraus. Nach § 61 Abs. 2 SächsPVDG darf die elektronische Aufenthaltsüberwachung erfolgen, wenn gegen den Betroffenen eine Aufenthaltsanordnung nach § 21 Abs. 2 SächsPVDG oder ein Kontaktverbot nach § 21 Abs. 3 SächsPVDG erlassen worden ist und die Maßnahme erforderlich ist, um den Betroffenen von der Begehung der anlassgebenden Straftaten abzuhalten sowie Verstöße gegen die Aufenthaltsanordnungen nach § 21 Abs. 2 SächsPVDG und Kontaktverbote zu verhüten.

b) Hingegen liegt kein Eingriff in Art. 30 Abs. 1 SächsVerf vor.

Art. 30 Abs. 1 SächsVerf schützt die Unverletzlichkeit der Wohnung. Damit wird dem Einzelnen im Hinblick auf seine Menschenwürde und im Interesse der freien Entfaltung der Persönlichkeit ein elementarer Lebensraum gewährleistet (SächsVerfGH, Beschluss vom 25. Oktober 2007 – Vf. 90-IV-06). Als individueller Rückzugsbereich und als Mittelpunkt der menschlichen Existenz soll die räumliche Privatsphäre vor ungerechtfertigten Eingriffen durch Hoheitsträger bewahrt bleiben (SächsVerfGH, Beschluss vom 28. Mai 2009 – Vf. 156-IV-08; Beschluss vom 28. Juni 2006 – Vf. 5-IV-06). Art. 30 SächsVerf enthält das Verbot, gegen den Willen des Wohnungsinhabers in die Wohnung einzudringen oder darin zu verweilen. Auch ohne das physische Betreten einer Wohnung kann deren Zweck als räumlich gegenständlicher Bereich der Privatsphäre betroffen sein, wenn durch technische Vorkehrungen eine Überwachung der Vorgänge in der Wohnung möglich wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. März 2004, BVerfGE 109, 279 [309]).

Gemäß § 61 Abs. 3 Satz 3 Hs. 1 SächsPVDG ist bei der elektronischen Aufenthaltsüberwachung, soweit dies technisch möglich ist, sicherzustellen, dass innerhalb der Wohnung des Betroffenen keine über den Umstand ihrer Anwesenheit hinausgehenden Aufenthaltsdaten ermittelt werden. Festgestellt wird also lediglich, ob der Betroffene sich in der Wohnung aufhält, hingegen nicht, in welchen Räumen dies der Fall ist. Soweit diesbezügliche Daten erhoben worden sein sollten, dürfen diese gemäß § 61 Abs. 3 Satz 3 Hs. 2 SächsPVDG nicht verwertet werden und sind unverzüglich zu löschen. Mit dieser bloßen Präsenzkontrolle trägt die gesetzliche Regelung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung dem verfassungsrechtlichen Gebot, die Wohnung als räumlich-gegenständlichen Bereich der Privatsphäre zu schützen, hinreichend Rechnung. Ein Eingriff in den Kernbereich privater Lebensgestaltung liegt jedenfalls nicht vor (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. Dezember 2020, BVerfGE 156, 63 [161 f. Rn. 331 f.]).

c) Der durch § 61 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG und § 61 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG bewirkte Grundrechtseingriff genügt nicht den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn, soweit die in den Vorschriften in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

aa) § 61 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 SächsPVDG und § 61 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG sind hinreichend bestimmt. Insbesondere genügt der verwendete Begriff des technischen Mittels den Bestimmtheitsanforderungen, auch wenn im Gesetz keine weiteren Spezifizierungen hierzu erfolgen. Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, sich auf eine bestimmte technische Umsetzung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung festzulegen, um die Regelung für technische Neuerungen offen zu halten. Wegen des schnellen und für den Grundrechtsschutz riskanten informationstechnischen Wandels muss der Gesetzgeber jedoch die technischen Entwicklungen aufmerksam beobachten und notfalls durch ergänzende Rechtssetzung korrigierend eingreifen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. Dezember 2020, BVerfGE 156, 63 [139 Rn. 258]).

Weiterhin sind die Verweisungen in § 61 Abs. 1 SächsPVDG auf § 4 Nr. 5 SächsPVDG und in § 61 Abs. 2 SächsPVDG auf § 21 Abs. 2 und 3 SächsPVDG und die dort erfolgenden Verweise mit den Bestimmtheitsanforderungen vereinbar (s.o. C I 3 b bb 1 und C VI 2 b aa).

Darüber hinaus ergibt sich auch hinreichend klar aus § 61 Abs. 2 SächsPVDG, dass die Voraussetzungen dieser Tatbestandsalternative der elektronischen Aufenthaltsüberwachung gemeinsam vorliegen müssen und die Maßnahme damit nur erfolgen darf, wenn sie erforderlich ist, um die Begehung der anlassgebenden Straftaten i.S.v. § 21 Abs. 2 SächsPVDG zu verhindern und zugleich um Verstöße gegen die Aufenthaltsanordnung und das Kontaktverbot zu verhüten (vgl. auch LT-Drs. 6/14791, S. 190).

Überdies ergibt sich durch Auslegung, dass die Pflicht zum Beisichführen eines technischen Mittels nach § 61 Abs. 2 SächsPVDG nur zur Verhütung eines Verstoßes gegen ein Kontaktverbot nach § 21 Abs. 3 SächsPVDG erfolgen darf. Die Maßnahme soll nicht zur Verhütung eines Kontaktverbotes nach § 19 Abs. 1 SächsPVDG dienen. Zwar verweist § 61 Abs. 2 SächsPVDG nur an seinem Anfang auf § 21 Abs. 3 SächsPVDG und nicht noch einmal an seinem Ende nach dem Wort „Kontaktverbot“. Dies ist aber unschädlich, weil sich bereits aus dem ersten Halbsatz des § 61 Abs. 2 SächsPVDG ergibt, dass dieser eine Maßnahme nach § 21 Abs. 3 SächsPVDG, mithin ein Kontaktverbot nach dieser Vorschrift, voraussetzt. Darüber hinaus fordert ein Kontaktverbot nach § 21 Abs. 3 SächsPVDG lediglich eine konkretisierte Gefahr für ein besonderes Rechtsgut, während § 19 Abs. 1 SächsPVDG eine gegenwärtige Gefahr für Leben, Gesundheit und Freiheit für eine in derselben Wohnung lebende Person voraussetzt, sodass diese Voraussetzungen stets auch mit § 21 Abs. 3 SächsPVDG erfüllt sind.

Dass eine Eingriffsschwelle in § 61 Abs. 2 SächsPVDG nicht explizit erwähnt wird, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es genügt, dass sie über § 21 Abs. 2 und 3 SächsPVDG Eingang in die Vorschrift findet. Der Verweis auf § 21 Abs. 2 und 3 SächsPVDG ist dabei so zu lesen, dass die Aufenthaltsanordnung bzw. das Kontaktverbot selbst rechtmäßig sein müssen, um eine elektronische Aufenthaltsüberwachung zu erlauben.

Schließlich genügt auch § 61 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG den Bestimmtheitsanforderungen. Gegenstand und Umfang der Datenerhebung werden hinreichend genau bezeichnet. Die Vorschrift verweist zwar nicht ausdrücklich darauf, dass eine Datenerhebung nur unter den Voraussetzungen einer rechtmäßigen Pflicht zum Beisichführen des technischen Mittels nach § 61 Abs. 1 und Abs. 2 SächsPVDG erfolgen darf, jedoch ergibt sich das aus dem systematischen Zusammenhang der Norm, welche die elektronische Aufenthaltsüberwachung regelt.

bb) § 61 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG und § 61 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG sind nicht verhältnismäßig, soweit die Vorschrift die elektronische Aufenthaltsüberwachung zulässt, wenn bereits die konkretisierte Gefahr der Bege-

hung einer strafbaren Vorbereitungshandlung oder einer bloßen Rechtsgutsgefährdung besteht.

(1) Die in § 61 Abs. 1 und 2 SächsPVDG enthaltenen Befugnisse dienen dem Schutz bedeutender Rechtsgüter und damit einem legitimen Zweck. Zu dessen Erreichen sind sie auch geeignet. Dem Gesetzgeber steht hinsichtlich der Geeignetheit ein substantieller Beurteilungsspielraum zu, der hier nicht überschritten ist. Da aufgrund der Verpflichtung nach § 61 Abs. 1 und 2 SächsPVDG die Möglichkeit der jederzeitigen Bestimmung des Aufenthaltsortes des Betroffenen besteht, ist die elektronische Aufenthaltsüberwachung jedenfalls dazu geeignet, den angestrebten Zweck zu fördern.

(2) Die Regelungen sind auch erforderlich. Mildere Mittel zur Erreichung der präventiven Zwecke sind nicht ersichtlich. Insbesondere würde eine permanente Observation des Betroffenen im Vergleich zur Verpflichtung, ständig ein technisches Mittel zur Aufenthaltsbestimmung in betriebsbereitem Zustand mit sich zu führen, stärker in dessen Persönlichkeitsrecht eingreifen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. Dezember 2020, BVerfGE 156, 63 [151 Rn. 297]).

(3) § 61 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 SächsPVDG und § 61 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG genügen jedoch nicht den Anforderungen an das Übermaßverbot, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

(a) Die elektronische Aufenthaltsüberwachung nach § 61 SächsPVDG bewirkt schwerwiegende Grundrechtseingriffe. Zwar bezieht sich diese Maßnahme auf einen eng begrenzten Personenkreis. Jedoch erfolgt sie dauerhaft und weist wegen der Pflicht zum ständigen Beisichführen des technischen Mittels einen höchstpersönlichen Bezug auf. Darüber hinaus vertieft sich der Eingriff durch die Möglichkeit, die Daten nach § 61 Abs. 3 Satz 2 SächsPVDG zu einem Bewegungsbild verbinden zu können und durch die Strafbewehrung in § 106 Abs. 1 Nr. 2 SächsPVDG (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021, BVerfGE 159, 223 [321 Rn. 222]). Die hohe Intensität des Eingriffs ändert sich nicht dadurch, dass dieser mit Kenntnis des Betroffenen erfolgt. Denn es handelt sich hier nicht um eine punktuelle Überwachungsmaßnahme, die dem Betroffenen bei Kenntnis hiervon die Möglichkeit gibt, sein Verhalten vorübergehend anzupassen und bestehende Rechtsschutzmöglichkeiten wahrzunehmen. In Verbindung mit der durchgängigen Erhebung der zur Aufenthaltsbestimmung erforderlichen Daten nach § 61 Abs. 3 Satz 1 SächsPVDG kann das Tragen der „elektronischen Fußfessel“ bei den Betroffenen zu einem Gefühl staatlichen Überwachtwerdens führen, was die Unbefangenheit des Verhaltens und die Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheiten nicht nur punktuell, sondern über einen längeren Zeitraum, beeinträchtigen kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. Dezember 2020, BVerfGE 156, 63 [143 f. Rn. 274]).

(b) Aufgrund der mit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung begründeten schwerwiegenden Grundrechtseingriffe ist die Maßnahme auf den Schutz besonderer Rechtsgüter zu

beschränken. Die Regelungen des § 61 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG und § 61 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG genügen dieser Anforderung nicht vollständig.

Zwar knüpft § 61 Abs. 1 SächsPVDG an die terroristische Straftat und § 61 Abs. 2 SächsPVDG über den Verweis auf § 21 Abs. 2 und 3 SächsPVDG an die dort genannten Straftaten an, die dem Schutz bedeutender Rechtsgüter dienen (s.o. C VI 2 b bb 3 und C VI 4 b bb), jedoch werden über diese Verweisung auch Delikte erfasst, die Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen unter Strafe stellen. Soweit die Verweisung diese Delikte erfasst (so insbesondere die terroristische Straftat nach § 4 Nr. 5 Buchst. a und b SächsPVDG), ist nicht sichergestellt, dass die elektronische Aufenthaltsüberwachung nur dann erfolgt, wenn ein bedeutendes Rechtsgut zumindest konkretisiert gefährdet ist. Dies genügt nicht den Anforderungen an das Übermaßverbot (s.o. C VI 2 b bb 3 c bb und C VI 4 b bb).

(c) § 61 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG und § 61 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG sind im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeitsanforderungen im Einzelfall verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Über die Definition der terroristischen Straftat nach § 4 Nr. 5 Buchst. c SächsPVDG und die Vorbehalte in § 21 Abs. 7 Satz 1 bis 3 SächsPVDG ist eine Pflicht zur Abwägung der gegenläufigen Interessen festgelegt (s.o. C VI 2 b bb 3 b).

§ 61 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG genügt den Verhältnismäßigkeitsanforderungen im Einzelfall, zum einen, weil die Vorschrift eine Aufenthaltsanordnung oder ein Kontaktverbot nach § 21 Abs. 2 und 3 SächsPVDG voraussetzt, die beide, aufgrund der Regelung in § 21 Abs. 7 SächsPVDG so gefasst sind, dass ihre Anordnung im Bagatellfall ausgeschlossen ist (s.o. C VI 2 b bb 3 b), zum anderen weil die Maßnahme in dieser Alternative dem Vorbehalt unterliegt, dass die elektronische Aufenthaltsüberwachung erforderlich ist, um den Betroffenen von der Begehung der anlassgebenden Straftat abzuhalten und Verstöße gegen die Aufenthaltsanordnung oder ein Kontaktverbot zu verhüten. Zusätzlich tritt hier auch der Richtervorbehalt aus § 61 Abs. 5 SächsPVDG hinzu, um eine verhältnismäßige Anordnung der Maßnahme im Einzelfall zu sichern.

(d) Die elektronische Aufenthaltsüberwachung nach § 61 SächsPVDG genügt auch im Hinblick auf die Absenkung der Eingriffsschwelle den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Maß der Gefährdung der geschützten Rechtsgüter. § 61 Abs. 1 SächsPVDG setzt eine konkretisierte Gefahr für die Begehung einer terroristischen Straftat voraus, während § 61 Abs. 2 SächsPVDG über den Verweis auf § 21 Abs. 2 und Abs. 3 SächsPVDG ebenfalls das Vorliegen einer konkretisierten Gefahr für die dort genannten Straftaten voraussetzt und zusätzlich die Erforderlichkeit der Aufenthaltsüberwachung verlangt. Damit fordert die elektronische Aufenthaltsüberwachung nach § 61 SächsPVDG eine auf Tatsachen gestützte hinreichende Wahrscheinlichkeitsprognose. Eine solche Absenkung der Eingriffsschwelle ist, soweit die Maßnahme auf den Schutz bedeutender Rechtsgüter be-

schränkt ist, auch bei gefahrbeendenden Maßnahmen wie der Aufenthaltsüberwachung verfassungsrechtlich zulässig (s.o. C VI 2 b bb 3 c).

Strengere Anforderungen an den Wahrscheinlichkeitsmaßstab sind hier verfassungsrechtlich nicht geboten, insbesondere weil die elektronische Aufenthaltsüberwachung keine freiheitsentziehende Wirkung hat – auch nicht nach § 61 Abs. 2 SächsPVDG (s.o. C VI 2 a) – und die Maßnahme einem Richtervorbehalt unterliegt, sodass die Tatsachengrundlage für die Maßnahme umfassend und unabhängig geprüft werden kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. Dezember 2020, BVerfGE 156, 63 [146 f. Rn. 282 ff.]).

(e) Soweit die elektronische Aufenthaltsüberwachung den oben dargestellten Anforderungen genügt, ist sie mit Blick auf die weiteren verfahrensrechtlichen Vorgaben des Richtervorbehalts, der Begründung sowohl des Antrags als auch der schriftlichen Anordnung nach § 61 Abs. 5 bis 7 SächsPVDG nicht zu beanstanden. Ebenso genügt die Befristung und die Verlängerungsmöglichkeit nach § 61 Abs. 8 SächsPVDG dem Übermaßverbot (s.o. C VI 2 b bb 3 d).

Aufgrund der hohen Eingriffsintensität der elektronischen Aufenthaltsüberwachung bestehen für den Gesetzgeber besondere Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflichten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. Dezember 2020, BVerfGE 156, 63 [141 Rn. 265 m.w.N.]). Er ist verpflichtet, die präventiven Wirkungen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung empirisch zu beobachten und das gesetzliche Regelungskonzept gegebenenfalls den dabei gewonnenen Erkenntnissen anzupassen. Auch im Hinblick auf die technischen Rahmenbedingungen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung trifft den Gesetzgeber aufgrund des schnellen technologischen Wandels ebenfalls eine Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflicht (BVerfG, Beschluss vom 1. Dezember 2020, BVerfGE 156, 63 [141 Rn. 265, 142 Rn. 269]). Dass sich der Gesetzgeber dieser Beobachtungspflicht bewusst ist und ihr nachkommen will, zeigt schon die in § 61 Abs. 9 Satz 1 SächsPVDG vorgesehene Verpflichtung der Staatsregierung, die Erforderlichkeit, praktische Anwendung und Auswirkungen der Vorschrift bis spätestens zum 31. Dezember 2024 zu prüfen und dem Landtag hierüber zu berichten.

6. § 61 Abs. 3 Satz 7 Nr. 1 SächsPVDG ist nicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, soweit die in der Vorschrift in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

a) § 61 Abs. 3 Satz 7 Nr. 1 SächsPVDG erlaubt es der Polizei, die unter den Voraussetzungen des § 61 Abs. 1 und 2 SächsPVDG erhobenen Daten zur Verhütung und Verfolgung von terroristischen Straftaten sowie von Straftaten gegen Rechtsgüter i.S.v. § 21 Abs. 2 Nr. 1 SächsPVDG zu verarbeiten. Diese Ermächtigung zur Datenverarbeitung greift in Art. 33 und in Art. 15 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 SächsVerf ein (vgl.o. C IV 2 a).

b) Die Vorschrift ist nicht mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbar, soweit die in ihr in Bezug genommenen Straftatbestände Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen erfassen.

Die Regelung über die Verarbeitung von im Wege der elektronischen Aufenthaltsüberwachung erlangten Daten verfolgt den legitimen Zweck der Verhütung und Verfolgung schwerer, insbesondere terroristischer Straftaten und ist hierzu geeignet und auch erforderlich. Die Ausführungen zu § 61 Abs. 1 und 2, Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 SächsPVDG gelten insoweit entsprechend (s.o. C VI 5 c bb 1). Die Regelung ist jedoch nicht mit dem Übermaßverbot vereinbar, soweit sie die Datenverarbeitung zur Verfolgung und Verhütung von Vorbereitungshandlungen und bloße Rechtsgutsgefährdungen zulässt.

Als Regelung der Datenverarbeitung muss § 61 Abs. 3 Satz 7 Nr. 1 SächsPVDG den Grundsätzen der Zweckbindung und Zweckänderung genügen (s.o. C IV 2 b bb 2; BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [324 Rn. 276 m.w.N.]). Hiernach richtet sich die zulässige Reichweite der Datennutzung nach der Ermächtigung für die Datenerhebung. Eine weitere zweckwahrende Nutzung ist nur seitens derselben Behörde im Rahmen derselben Aufgabe und für den Schutz derselben Rechtsgüter zulässig (s.o. C IV 2 b bb 3; vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [324 f. Rn. 279]). Eine zweckändernde Datenverarbeitung setzt nach dem Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung voraus, dass Daten nach verfassungsrechtlichen Maßstäben auch für den geänderten Zweck mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln hätten neu erhoben werden dürfen (s.o. C IV 2 b bb 4; BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, BVerfGE 141, 220 [327 f. Rn. 287 m.w.N.]; Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 u.a. – juris Rn. 62).

Die Datenerhebung im Wege der elektronischen Aufenthaltsüberwachung nach § 61 SächsPVDG ist nicht mit den Grundsätzen der Zweckbindung und Zweckänderung vereinbar, soweit sie zur Verhütung und Verfolgung von strafbaren Vorbereitungshandlungen und bloßen Rechtsgutsgefährdungen angeordnet werden darf (vgl.o. C VI 5 c bb 3 b) Insoweit widerspricht die in § 61 Abs. 3 Satz 7 Nr. 1 SächsPVDG vorgesehene Datenverarbeitung dem verfassungsmäßigen Zweck der Datenerhebung bzw. dürften die Daten zu diesen Zwecken nicht neu erhoben werden.

VII.

§ 40 Abs. 4 Satz 3 und § 46 SächsPVDG sind mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.

1. Die genannten Vorschriften sind kompetenzgemäß erlassen worden. Sie enthalten Bestimmungen zum sog. unmittelbaren Zwang, der zur Vollstreckung polizeilicher Maßnahmen der Gefahrenabwehr zur Anwendung gelangt, und unterfallen deshalb – wie die übrigen hier geprüften Normen – gemäß Art. 70 Abs. 1 GG der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder (dazu etwa BVerfG, Gutachten vom 16. Juni 1954, BVerfGE 3, 407 [433]; Beschluss vom 29. April 1958, BVerfGE 8, 143 [150]; Urteil vom

10. Februar 2004, BVerfGE 109, 190 [215]; Urteil vom 27. Juli 2005, BVerfGE 113, 348 [368 f.]; Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand August 2023, Art. 70 Rn. 111).

2. § 40 Abs. 4 Satz 3 SächsPVDG und § 46 SächsPVDG ermöglichen Spezialeinheiten des Polizeivollzugsdienstes den Einsatz von Maschinengewehren und Handgranaten als sog. besondere Waffen in begrenzten Einsatzszenarien unter qualifizierten Voraussetzungen und nach Freigabe durch den Landespolizeipräsidenten oder dessen Vertreter. Sie sind in materieller Hinsicht mit der Verfassung des Freistaates Sachsen vereinbar. Sie verstoßen weder gegen Strukturprinzipien der Sächsischen Verfassung bzw. ungeschriebene Grundsätze des Verfassungsrechts noch verletzen sie Grundrechte, namentlich das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf).

a) Die Vorschriften zum Einsatz der besonderen Waffen durch den Polizeivollzugsdienst in § 40 Abs. 4 Satz 3, § 46 SächsPVDG verstoßen nicht gegen Strukturprinzipien bzw. ungeschriebene Grundsätze der Sächsischen Verfassung. So lassen sich dieser bereits keine verfassungsunmittelbaren Vorgaben für den konkreten Waffeneinsatz im Rahmen polizeilicher Aufgabenwahrnehmung entnehmen. Im Übrigen bestehen keinerlei Anhaltspunkte für die Annahme eines aus Art. 28 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 35 Abs. 2, 3 GG oder Art. 87a Abs. 4 GG folgenden Verbots für die Ausstattung von Landespolizeikräften mit Maschinengewehren und Handgranaten, dessen verbindliche Feststellung dem Verfassungsgerichtshof ohnehin kompetenziell entzogen wäre.

b) § 40 Abs. 4 Satz 3 und § 46 SächsPVDG verstoßen nicht gegen Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf.

aa) Der durch § 40 Abs. 4 Satz 3 und § 46 SächsPVDG ermöglichte Einsatz von Maschinengewehren und Handgranaten als besondere Waffen greift in das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf) der hiervon Betroffenen ein, wobei es hierfür unerheblich ist, ob es sich um Unbeteiligte oder um Personen handelt, gegen die sich der Einsatz in spezifischer Weise richtet (Zielpersonen).

Das in Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf verbürgte Grundrecht auf Leben schützt die biologisch-physische Existenz des Menschen vom Zeitpunkt dessen Entstehens an bis zum Eintritt des Todes unabhängig von den Lebensumständen und der körperlichen und seelischen Befindlichkeit (SächsVerfGH, Beschluss vom 23. Januar 2020 – Vf. 48-IV-19 – juris Rn. 10; Zimmermann in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 16 Rn. 3; vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Februar 2006, BVerfGE 115, 118 [139]). Daneben schützt das ebenfalls in Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf gewährleistete Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit die Gesundheit im biologisch-physiologischen Sinne sowie die körperlich-physische Integrität des Menschen (SächsVerfGH, Beschluss vom 23. Januar 2020 – Vf. 48-IV-19 – juris Rn. 10; Zimmermann in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 16 Rn. 4; vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 1981, BVerfGE 56, 54 [74]).

Neben der bewussten, gezielten Tötung oder Verletzung eines Menschen stellen auch nichtfinale, faktische und nur mittelbare Beeinträchtigungen der Schutzgüter Leben und körperliche Unversehrtheit Grundrechtseingriffe dar, wenn diese dem Staat zurechenbar sind (sog. weiter Eingriffsbegriff; vgl. Zimmermann in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 16 Rn. 6, 8; Rixen in: Sachs, GG, 9. Aufl., Art. 2 Rn. 151). Mittelbare Einwirkungen auf den Körper des Grundrechtsträgers bilden aber nur dann einen Eingriff, wenn sie eine Verletzung ernstlich befürchten lassen (SächsVerfGH, Beschluss vom 11. April 2019 – Vf. 48-IV-19 – juris Rn. 11; Beschluss vom 28. August 2008 – Vf. 120-IV-08 [HS]/Vf. 121-IV-08 [e.A.] jeweils in Bezug auf Strafgefangene; vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Dezember 2017 – 2 BvR 2772/17 – juris Rn. 8 f.; Beschluss vom 9. März 2010 – 2 BvR 3012/09 – juris Rn. 23 ff.; siehe auch BVerfG, Beschluss vom 19. Juni 1979, BVerfGE 51, 324 [345 ff.]). Gefährdungen der genannten Rechtsgüter, die nicht lediglich sozialadäquate, durchschnittliche Gefährdungslagen des Alltags betreffen, sind daher als Grundrechtsbeeinträchtigungen zu bewerten (in diese Richtung SächsVerfGH, Beschluss vom 24. Oktober 2002 – Vf. 50-IV-02 – juris Rn. 39; Zimmermann in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 16 Rn. 10).

Der Einsatz der besonderen Waffen in den durch § 46 SächsPVDG ins Auge gefassten Einsatzszenarien gefährdet das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit sowohl von Personen, gegen die sich der Einsatz in spezifischer Weise richtet (Zielpersonen) als auch von Unbeteiligten im Einwirkungsbereich. Diese Gefährdung ist auch dem Staat zurechenbar und lässt zudem eine Verletzung ernstlich befürchten.

bb) Das Recht auf Leben sowie das Recht auf körperliche Unversehrtheit stehen jeweils unter einfachem Gesetzesvorbehalt, Art. 16 Abs. 1 Satz 3 SächsVerf. Dabei muss aber ein das Recht auf Leben beschränkendes Gesetz angesichts der zentralen Bedeutung dieses Grundrechts für die Menschenwürde und die Freiheitsentfaltung des Menschen im Lichte von Art. 14 Abs. 1 SächsVerf ausgelegt werden (Zimmermann in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl., Art. 16 Rn. 13; BVerfG, Urteil vom 15. Februar 2006, BVerfGE 115, 118 [152]).

(1) Der durch § 40 Abs. 4 Satz 3 und § 46 SächsPVDG bewirkte Grundrechtseingriff dient legitimen Zwecken. Die Vorschriften ermöglichen – wie andere Regelungen zum unmittelbaren Zwang auch – die zwangsweise Durchsetzung von Verwaltungsakten und sonstigen Maßnahmen im Rahmen der Erfüllung polizeilicher Aufgaben. Der Einsatz der besonderen Waffen ist dabei gesetzlich auf eng umgrenzte Situationen beschränkt. Nach § 46 Abs. 1 Nr. 1 SächsPVDG ist er gegen Personen möglich, um eine von diesen ausgehende Gefahr für das Leben der eingesetzten Polizeibediensteten oder unbeteiligter Dritter abzuwehren; und nach § 46 Abs. 1 Nr. 2 SächsPVDG, wenn die betreffenden Personen von Schusswaffen oder Explosivmitteln Gebrauch gemacht haben. In beiden Fällen beschränkt § 46 Abs. 2 SächsPVDG den Einsatz dieser Waffen auf die Abwehr des jeweiligen Angriffs. Ziel ihres Einsatzes als Mittel unmittelbaren Zwangs ist deshalb der Schutz insbesondere der Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit anderer. Das entspricht

der grundrechtlichen Schutzpflicht, derzufolge sich der Staat schützend und fördernd vor die Rechtsgüter des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf zu stellen und Leben sowie körperliche Unversehrtheit seiner Bürger vor rechtswidrigen Angriffen Dritter zu bewahren hat (SächsVerfGH, Beschluss vom 23. Januar 2020 – Vf. 48-IV-19 – juris Rn. 11).

(2) § 40 Abs. 4 Satz 3, § 46 SächsPVDG sind zur Erreichung dieser Zwecke geeignet.

Die Annahme des Landesgesetzgebers, in spezifischen Situationen könne der Angriff auf Polizeibedienstete oder unbeteiligte Dritte durch Einwirkung mit Hilfe der besonderen Waffen – vor allem auf die Angreifer – abzuwehren sein, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Inwiefern die für den Gebrauch von Maschinengewehren und Handgranaten geschulten Spezialeinheiten (§ 40 Abs. 4 Satz 3 SächsPVDG) vor Ort zum Einsatz kommen können, hängt von den spezifischen räumlichen und zeitlichen Umständen des jeweiligen Einzelfalls ab. Es kann aber nicht von vornherein und für alle in Betracht kommenden Einsatzlagen ausgeschlossen werden, dass deren Einsatz die bezweckte Rettung von Menschenleben zumindest fördert.

(3) Die Regelung ist auch erforderlich.

Nach der Annahme des sächsischen Landesgesetzgebers rechtfertigt eine hohe terroristische Gefährdungslage die Erweiterung des Waffenarsenals für die Polizeivollzugskräfte, weil die bislang zugelassene Bewaffnung, die auf das konventionelle Vorgehen gegen Straftäter ausgerichtet ist, bei einem Einsatz gegen zu allem entschlossene terroristische Gewalttäter keine hinreichende Erfolgswahrscheinlichkeit bietet (LT-Drs. 6/14791, S. 176 ff.). Der Polizei fehlen hiernach bei den in der Vergangenheit geltenden gesetzlichen Schranken hinsichtlich des Einsatzes von Explosivstoffen und fernwirkenden, feuerkräftigen Schusswaffen entscheidende taktische Möglichkeiten, um unverzüglich, erfolgreich und mit einem vertretbaren Risiko für die eingesetzten Kräfte und Dritte einwirken zu können.

Diese Bewertung des Gesetzgebers ist von dessen Einschätzungsspielraum getragen. Zwar ist – wie die empirischen Daten zeigen – bislang kein Szenario aufgetreten, in dem der Einsatz konventioneller Bewaffnung der Polizei unzureichend und stattdessen lediglich durch den Einsatz von Maschinengewehren und Handgranaten eine wirksame Bewältigung polizeilicher Aufgaben möglich gewesen wäre. Allerdings ist eine zukünftige Gefährdung der öffentlichen Sicherheit im Freistaat Sachsen zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend und verlässlich abzuschätzen. Insbesondere können die angeführten Einsatzszenarien auch weiterhin nicht ausgeschlossen werden. Es ist deshalb verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, auf derartige Szenarien abzustellen und für sie den Katalog der zulässigen Waffen um Maschinengewehre und Handgranaten zu erweitern.

(4) § 40 Abs. 4 Satz 3, § 46 SächsPVDG sind schließlich – bei der Gesamtschau der für den Einsatz der besonderen Waffen zu erfüllenden prozessualen und materiellen Voraussetzungen – auch verhältnismäßig im engeren Sinne.

Da durch den Einsatz von Maschinengewehren und Handgranaten der Tod eines Menschen herbeigeführt werden kann, gelten für die gesetzliche Regelung eines solchen Einsatzes besonders strenge Verhältnismäßigkeitsanforderungen. Ein Eingriff in das Leben oder die körperliche Unversehrtheit ist in jedem Fall verfassungswidrig, wenn die Menschenwürde verletzt ist. Dass das Leben die „vitale Basis der Menschenwürde“ ist (BVerfG, Urteil vom 25. Februar 1975, BVerfGE 39, 1 [42]), bedeutet aber nicht, dass jede Tötungshandlung die Menschenwürde berührt oder gar verletzt. Dem Recht auf Leben ist daher nicht notwendigerweise und stets der Vorrang gegenüber anderen Gütern einzuräumen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Mai 1993, BVerfGE 88, 203 [253]).

(a) Soweit die Tötung von Menschen gerade Ziel des Einsatzes der besonderen Waffen ist, kommt eine Rechtfertigung in Betracht, wenn dadurch ein rechtswidriger Angriff abgewehrt werden soll (Fälle der Notwehr bzw. Nothilfe; vgl. Rixen in: Sachs, GG, 9. Aufl., Art. 2 Rn. 171). Dem werden § 46 Abs. 1 und 2 SächsPVDG gerecht. Bei der Tötung des Angreifers selbst steht der Entzug des Lebens für sich genommen nicht im Widerspruch zur Menschenwürdegarantie (vgl. Di Fabio in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand August 2023, Art. 2 Rn. 37, 40). Selbst ein „finaler Rettungsschuss“ – sofern er Ultima Ratio bleibt – ist grundsätzlich zulässig, weil hier der Täter durch sein Verhalten seine Tötung veranlasst hat. Der Gesetzgeber hat die in § 46 SächsPVDG definierten qualifizierten Zulässigkeitstatbestände eindeutig als Ausprägung des Ultima-Ratio-Grundsatzes verstanden (LT-Drs. 6/14791, S. 178). Vor diesem Hintergrund ist die Regelung in § 43 Abs. 2 Satz 2 SächsPVDG, die über § 46 Abs. 3 SächsPVDG auch für besondere Waffen anwendbar ist, verfassungsrechtlich grundsätzlich – und vorbehaltlich notwendiger prozeduraler Flankierungen – tragfähig.

(b) Polizeiliche Maßnahmen sind regelmäßig dann als unzulässig anzusehen, wenn damit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die Tötung Unschuldiger verbunden ist, insbesondere dann, wenn die tatsächlichen Voraussetzungen für die Anordnung und Durchführung einer solchen Maßnahme nicht mit der dafür erforderlichen Gewissheit festgestellt werden können (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Februar 2006, BVerfGE 115, 118 [153 ff.]). Eine solche Situation sicherer Tötung Unbeteiligter bei begrenzter Erkenntnislage und hieraus resultierender Ungewissheit der Entscheidungsumstände ist jedenfalls bei einem Einsatz der besonderen Waffen gegen Personen in Menschenmengen naheliegend. § 46 Abs. 2 Satz 2 SächsPVDG schließt daher folgerichtig den Einsatz besonderer Waffen in einem solchen Szenario von vornherein kategorisch aus.

(c) Demgegenüber ist der Einsatz der besonderen Waffen in sonstigen Situationen nicht bereits dann unverhältnismäßig, wenn zwar erkennbar Unbeteiligte mit hoher Wahrscheinlichkeit gefährdet werden, der Waffengebrauch indes das einzige Mittel zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für das Leben ist, wie § 43 Abs. 4 SächsPVDG dies vorsieht.

Unbeteiligte sind hierbei Personen, bei denen im konkreten Fall die Voraussetzungen für den Schusswaffengebrauch nicht vorliegen (Lohse, Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz, 6. Aufl., § 43 Rn. 21). Die Voraussetzungen an die Gefährdung sind – verfassungs-

rechtlich unbedenklich – erhöht: Die bloße Möglichkeit der Gefährdung Unbeteiligter schließt den Gebrauch der besonderen Waffen nicht aus; erforderlich ist vielmehr eine erkennbar hohe Wahrscheinlichkeit der Gefährdung, die jedenfalls beim Gebrauch der Waffen auf belebten Straßen oder in Räumen, in denen sich zahlreiche Menschen aufhalten, unzweifelhaft besteht, aber auch bereits in weniger komplexen Situationen bei wenigen Anwesenden gegeben sein kann.

Auch in diesen Situationen kann die staatliche Schutzpflicht für das menschliche Leben den Gebrauch der besonderen Waffen i.S.v. § 40 Abs. 4 Satz 3 SächsPVDG rechtfertigen, sofern dieser das einzige verbleibende Mittel zur Abwehr einer bereits eingetretenen, also gegenwärtigen Gefahr für das Leben – und nicht lediglich für die körperliche Unversehrtheit – ist. Eine solche, dem Ultima-Ratio-Grundsatz entsprechende Regelung sieht § 43 Abs. 4 Satz 2 SächsPVDG, der über § 46 Abs. 3 SächsPVDG auch für die besonderen Waffen anwendbar ist, ausdrücklich vor.

(d) Schließlich sieht das Sächsische Polizeivollzugsdienstgesetz die erforderlichen prozeduralen und materiellen Sicherungen vor, die den Einsatz der besonderen Waffen nur wenigen Polizeivollzugskräften ermöglichen, auf ganz spezifische Ausnahmesituationen beschränken und von der Erfüllung weiterer formeller Anforderungen abhängig machen.

Zunächst ist der Einsatz von Maschinengewehren und Handgranaten speziell geschulten Spezialeinheiten vorbehalten (§ 40 Abs. 4 Satz 3 SächsPVDG). Eine gesetzliche Definition der „Spezialeinheiten“ findet sich im Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetz (etwa in § 4 oder §§ 97 ff. SächsPVDG) nicht. Allerdings ist der Begriff unter Heranziehung herkömmlicher Auslegungsgrundsätze – insbesondere bei Berücksichtigung des Normzwecks und des Willens des Gesetzgebers (LT-Drs. 6/14791, S. 176) – funktional dahin zu verstehen, dass der Einsatz der besonderen Waffen i.S.v. § 40 Abs. 4 Satz 3 SächsPVDG allein durch Vollzugskräfte erfolgen soll, die für spezielle Einsatzszenarien vorgehalten, hierfür eigens aus einem Kreis qualitativ geeigneter Beamten ausgewählt, für den Einsatz (auch) der besonderen Waffen ausgebildet und geschult sowie für entsprechende Einsatzszenarien ausgestattet werden. Spezialeinheiten müssen gegenüber den allgemeinen Polizeivollzugskräften die Ausnahme darstellen (Regel-Ausnahme-Verhältnis).

Der Einsatz der besonderen Waffen als Mittel des unmittelbaren Zwangs kommt von vornherein nur in Betracht, wenn der polizeiliche Zweck auf andere Weise nicht erreichbar erscheint (§ 41 Abs. 1 Satz 1 SächsPVDG) und andere Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs erfolglos angewendet wurden oder offensichtlich keinen Erfolg versprechen (§ 46 Abs. 3 i.V.m. § 43 Abs. 1 Satz 1 SächsPVDG). Auch ist die Anwendung unmittelbaren Zwangs im Regelfall vorher anzudrohen (§ 41 Abs. 2 Satz 1 SächsPVDG). Hier kommt unter anderem ein Warnschuss in Betracht (§ 41 Abs. 2 Satz 3 SächsPVDG). Der Einsatz besonderer Waffen gegen Personen ist ferner subsidiär gegenüber dem unmittelbaren Zwang gegen Sachen (§ 41 Abs. 1 Satz 2 SächsPVDG). Schließlich ist der Einsatz besonderer Waffen gegen Personen in einer Menschenmenge – wie ausgeführt – ohnehin aus-

nahmslos verboten (§ 46 Abs. 2 Satz 2 SächsPVDG), sodass § 45 SächsPVDG für besondere Waffen ohne Anwendungsbereich bleibt.

Zudem ist in formaler Hinsicht für die konkrete Verwendung der besonderen Waffen die Freigabe durch den Landespolizeipräsidenten oder dessen Vertreter im Amt erforderlich (§ 46 Abs. 1 SächsPVDG). Schließlich muss in materieller Hinsicht die Gefahr gerade von denjenigen Personen ausgehen, gegen welche die Waffen eingesetzt werden. Diese Einschränkung ergibt sich mit der nötigen Bestimmtheit aus § 46 Abs. 1 Nr. 1 SächsPVDG („von den Personen ausgehende Gefahr“) bzw. aus § 46 Abs. 1 Nr. 2 SächsPVDG („diese Personen […] Gebrauch gemacht haben“).

D.

I.

Aus Gründen der Rechtsklarheit sind gemäß § 23 Satz 2 SächsVerfGHG die Rechtsfolgen des festgestellten Verstoßes von § 80 Abs. 2 Nr. 1, 2 und 4 SächsPVDG gegen Art. 27 Abs. 1, Art. 33 SächsVerf auch auf § 80 Abs. 2 Nr. 3 SächsPVDG zu erstrecken.

II.

Von der angeregten isolierten Prüfung der Vorschrift des § 79 Abs. 2 SächsPVDG 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
(SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00 – juris Rn. 381; vgl. Graßhof in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl., § 78 Rn. 25 m.w.N.). Diese Voraussetzung liegt, soweit die Vorschrift nicht schon auf Grund der Sachanträge zu prüfen war, im konkreten Fall nicht vor.

III.

Die Normenkontrolle führt nicht zur Nichtigkeit der § 21 Abs. 2 und 3, § 60 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3 Nr. 1 und 2, § 61 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 Alt. 1, Satz 7 Nr. 1, § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3, § 64 Abs. 1, § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3, § 67 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, § 68 Abs. 1, § 74 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3, § 80 Abs. 2 SächsPVDG, § 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsPBG insgesamt, sondern nur zur Feststellung ihrer Unvereinbarkeit mit Art. 15, Art. 15 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Art. 16 Abs. 1 Satz 2, Art. 27 Abs. 1, Art. 33, Art. 38 Satz 1 SächsVerf. Andernfalls wären der Polizei ab sofort ein erheblicher Teil der Daten-

erhebungen und -weiterverarbeitungen, die Erteilung von Aufenthaltsanordnungen sowie von Kontaktverboten i.S.v. § 21 Abs. 3 SächsPVDG und die elektronische Aufenthaltsüberwachung vollständig entzogen, obwohl solche Regelungen für den Rechtsgüterschutz und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlich sind. Ein solcher Zustand wäre von der Verfassung weiter entfernt als der bisherige.

IV.

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, bis zum 30. Juni 2026 nach Maßgabe vorstehender Gründe ergänzende Regelungen zu treffen. Für die Übergangszeit gelten § 21 Abs. 2 und 3, § 60 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3 Nr. 1 und 2, § 61 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 Alt. 1, Satz 7 Nr. 1, § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3, § 64 Abs. 1, § 66 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3, § 67 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, § 68 Abs. 1, § 74 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3, § 80 Abs. 2 SächsPVDG, § 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsPBG mit den sich aus dem Tenor ergebenden Maßgaben weiter. Im Zusammenwirken dieser verfahrensrechtlichen Vorkehrungen erscheint dem Verfassungsgerichtshof ein ausreichender Schutz der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 15 SächsVerf), des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 15 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf), des Rechts der Freiheit der Person (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf), des Fernmeldegeheimnisses (Art. 27 Abs. 1 SächsVerf), des Rechts auf Datenschutz (Art. 33 SächsVerf) und der Rechtsweggarantie (Art. 38 Satz 1 SächsVerf) für die Übergangszeit gewährleistet.

E.

Den Antragstellern sind in Anwendung von § 16 Abs. 4 SächsVerfGHG die notwendigen Auslagen zu einem Drittel zu erstatten.

gez. Grünberg	gez. Wahl	gez. Herberger
gez. Hoven	gez. Jäger	gez. Schurig
gez. Strewe	gez. Uhle	