

Titel:

Keine einstweilige Anordnung auf Popularklage gegen Verschärfung des bayrischen Polizeiaufgabengesetzes

Normenketten:

PAG Art. 11, Art. 17 Abs. 1, Art. 20 Nr. 3 S. 3, Art. 39 Abs. 1, Art. 49 Abs. 3 S. 6, Art. 87, Art. 92

VfGHG Art. 26 Abs. 1

BV Art. 3 Abs. 1 S. 1, Art. 5, Art. 76 Abs. 1, Art. 86 Abs. 1 S. 2, Art. 90 S. 1, Art. 102

Leitsätze:

Keine einstweilige Anordnung wegen Änderungen des Polizeiaufgabengesetzes durch die Gesetze zur effektiveren Überwachung gefährlicher Personen vom 24. Juli 2017 sowie zur Neuordnung des bayerischen Polizeirechts vom 18. Mai 2018.

1. Die Popularklage ist offensichtlich unzulässig und unbegründet, soweit die Antragsteller geltend machen, die angegriffenen Änderungsbestimmungen zum Polizeiaufgabengesetz seien wegen eines Verstoßes gegen das Gebot der Normenklarheit verfassungswidrig, weil nach dem Inkrafttreten beider Gesetzesnovellierungen keine vollständig konsolidierte, für den Bürger klar lesbare Fassung des Polizeiaufgabengesetzes im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht worden sei. (Rn. 38 – 43) (redaktioneller Leitsatz)

2. Offen ist, ob die neu eingeführte Regelung zur drohenden Gefahr und der Unterbindungsgewahrsam zur Durchsetzung einer bereits bei drohender Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut möglichen Maßnahme die verfassungsrechtlichen Grenzen überschreiten; insoweit müssen aber im Rahmen der Folgenabwägung die Nachteile der Betroffenen, die durch den Vollzug der angegriffenen Vorschriften drohen, hinter dem öffentlichen Interesse am sofortigen Normvollzug zurückstehen. (Rn. 61 – 75) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Popularklage, Polizeiaufgabengesetz, einstweilige Anordnung, Normenklarheit, konsolidierte Fassung, drohende Gefahr, Freiheitsentziehung, Unterbindungsgewahrsam, Folgenabwägung

Rechtsmittelinstanzen:

VerfGH München, Entscheidung vom 14.06.2023 – Vf. 15-VII-18

VerfGH München, Berichtigungsbeschluss vom 19.07.2023 – Vf. 15-VII-18

Fundstelle:

BeckRS 2019, 3113

Tenor

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgewiesen.

Entscheidungsgründe

I.

1

Die Antragsteller wenden sich mit ihrer Popularklage gegen Änderungen des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz - PAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 1990 (GVBl S. 397, BayRS 2012-1-1-I) durch die Gesetze zur effektiveren Überwachung gefährlicher Personen vom 24. Juli 2017 (GVBl S. 388) sowie zur Neuordnung des bayerischen Polizeirechts (PAG-Neuordnungsgesetz) vom 18. Mai 2018 (GVBl S. 301, ber. S. 434).

2

Den Schwerpunkt der Popularklage bildet vor allem die Frage, ob die Einführung des Begriffs der sog. drohenden Gefahr mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist. Diese neue Gefahrenkategorie ist zum einen als Legaldefinition und Voraussetzung für (atypische) polizeiliche Eingriffsmaßnahmen in der

allgemeinen Generalklausel des Art. 11 Abs. 3 PAG enthalten; zum anderen stützen sich hierauf bestimmte neu geschaffene Spezialbefugnisse insbesondere zur Identifizierung, Aufenthaltsbestimmung und Überwachung von Personen. Auf dieser Grundlage werden polizeiliche Eingriffe in Grundrechte der Betroffenen bereits vor der Entstehung einer (konkreten) Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung im Sinn des Art. 11 Abs. 1 und 2 PAG zugelassen. Ein weiterer wesentlicher Angriffspunkt der Popularklage betrifft die Ergänzungen der polizeilichen Befugnis zur präventiven Ingewahrsamnahme von Personen um zusätzliche Tatbestandsalternativen und die Anhebung der bisherigen Höchstdauer des polizeilichen Präventivgewahrsams von 14 Tagen auf drei Monate mit einer Verlängerungsmöglichkeit um jeweils drei weitere Monate.

3

Im Einzelnen haben die angegriffenen und die damit im Zusammenhang stehenden Regelungen folgenden Wortlaut (die angegriffenen Regelungen sind kursiv abgedruckt):

Art. 11 Allgemeine Befugnisse

(1) Die Polizei kann die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Fall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren, soweit nicht die Art. 12 bis 65 die Befugnisse der Polizei besonders regeln.

(2) ¹Eine Maßnahme im Sinn des Absatzes 1 kann die Polizei insbesondere dann treffen, wenn sie notwendig ist, um

1. Straftaten, Ordnungswidrigkeiten oder verfassungsfeindliche Handlungen zu verhüten oder zu unterbinden,
2. durch solche Handlungen verursachte Zustände zu beseitigen oder
3. Gefahren abzuwehren oder Zustände zu beseitigen, die Leben, Gesundheit oder die Freiheit der Person oder die Sachen, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten erscheint, bedrohen oder verletzen.

²Straftaten im Sinn dieses Gesetzes sind rechtswidrige Taten, die den Tatbestand eines Strafgesetzes verwirklichen. ³Ordnungswidrigkeiten im Sinn dieses Gesetzes sind rechtswidrige Taten, die den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit verwirklichen. ⁴Verfassungsfeindlich im Sinn des Satzes 1 Nr. 1 ist eine Handlung, die darauf gerichtet ist, die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder auf verfassungswidrige Weise zu stören oder zu ändern, ohne eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit zu verwirklichen.

(3) ¹Die Polizei kann unbeschadet der Abs. 1 und 2 die notwendigen Maßnahmen treffen, um den Sachverhalt aufzuklären und die Entstehung einer Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut zu verhindern, wenn im Einzelfall

1. das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet oder
2. Vorbereitungshandlungen für sich oder zusammen mit weiteren bestimmten Tatsachen den Schluss auf ein seiner Art nach konkretisiertes Geschehen zulassen, wonach in absehbarer Zeit Angriffe von erheblicher Intensität oder Auswirkung zu erwarten sind (drohende Gefahr), soweit nicht die Art. 12 bis 65 die Befugnisse der Polizei besonders regeln. ²Bedeutende Rechtsgüter sind:

1. der Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes,
2. Leben, Gesundheit oder Freiheit,
3. die sexuelle Selbstbestimmung,
4. erhebliche Eigentumspositionen oder
5. Sachen, deren Erhalt im besonderen öffentlichen Interesse liegt.

Art. 13

Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungsscheinen

(1) Die Polizei kann die Identität einer Person feststellen

1. zur Abwehr

a) einer Gefahr oder

b) einer drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut,

2. wenn die Person sich an einem Ort aufhält,

a) von dem auf Grund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass dort aa) Personen Straftaten verabreden, vorbereiten oder verüben,

bb) sich Personen ohne erforderliche Aufenthaltserlaubnis treffen, oder cc) sich Straftäter verbergen, oder

b) an dem Personen der Prostitution nachgehen, oder

c) der als Unterkunft oder dem sonstigen, auch vorübergehenden Aufenthalt von Asylbewerbern und unerlaubt Aufhältigen dient,

3. wenn sie sich in einer Verkehrs- oder Versorgungsanlage oder -einrichtung, einem öffentlichen Verkehrsmittel, Amtsgebäude oder einem anderen 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, durch die in oder an diesen Objekten befindliche Personen oder diese Objekte selbst unmittelbar gefährdet sind,

4. an einer Kontrollstelle, die von der Polizei eingerichtet worden ist, um Straftaten im Sinn von § 100 a der Strafprozessordnung (StPO) oder Art. 20 Abs. 1 Nrn. 1 und 3, Abs. 2 Nrn. 5 bis 7 des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG) zu verhindern,

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

(2) ¹Die Polizei kann zur Feststellung der Identität die erforderlichen Maßnahmen treffen. ²Sie kann den Betroffenen insbesondere anhalten, ihn nach seinen Personalien befragen und verlangen, dass er mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung aushändigt und Kleidungsstücke sowie Gegenstände, die eine Identitätsfeststellung verhindern oder erschweren, abnimmt. ³Der Betroffene kann festgehalten werden, wenn die Identität auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann. ...

Art. 14

Erkennungsdienstliche Maßnahmen

(1) Die Polizei kann erkennungsdienstliche Maßnahmen vornehmen, wenn

4. dies erforderlich ist zur Abwehr einer Gefahr oder einer drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut.

(2) Erkennungsdienstliche Maßnahmen sind insbesondere

1. die Abnahme von Finger- und Handflächenabdrucken,

2. die Aufnahme von Lichtbildern,

3. die Feststellung äußerer körperlicher Merkmale,

4. Messungen.

(3) ¹Die Polizei kann dem Betroffenen zudem Körperzellen entnehmen und diese zur Feststellung des DNA-Identifizierungsmusters molekular genetisch untersuchen, wenn dies zur Abwehr einer Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut erforderlich ist und andere erkennungsdienstliche Maßnahmen nicht hinreichend sind. ²Ein körperlicher Eingriff darf dabei nur von einem Arzt vorgenommen werden. ³Die entnommenen Körperzellen sind unverzüglich nach der Untersuchung zu vernichten, soweit sie nicht nach anderen Rechtsvorschriften aufbewahrt werden dürfen. ⁴Eine Maßnahme nach Satz 1 darf nur durch den Richter angeordnet werden, bei Gefahr im Verzug auch durch die in Art. 36 Abs. 4 Satz 2 und 3 genannten Personen.

(6) Für Maßnahmen nach den Abs. 1 und 3 gilt Art. 13 Abs. 2 Satz 3 entsprechend.

Art. 15 Vorladung

(3) Leistet ein Betroffener der Vorladung ohne hinreichenden Grund keine Folge, so kann sie zwangsweise durchgesetzt werden,

1. wenn die Angaben zur Abwehr einer Gefahr oder einer drohenden Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich sind, oder

Art. 16

Platzverweis, Kontaktverbot, Aufenthalts- und Meldeanordnung

(1) ¹Die Polizei kann zur Abwehr

1. einer Gefahr oder

2. einer drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut eine Person vorübergehend von einem Ort verweisen oder ihr vorübergehend das Betreten eines Orts verbieten. ²Die Platzverweisung kann ferner gegen Personen angeordnet werden, die den Einsatz der Feuerwehr oder von Hilfs- oder Rettungsdiensten behindern.

(2) ¹Die Polizei kann zur Abwehr einer Gefahr oder einer drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut einer Person verbieten, ohne polizeiliche Erlaubnis

1. zu bestimmten Personen oder zu Personen einer bestimmten Gruppe Kontakt zu suchen oder aufzunehmen (Kontaktverbot) oder

2. wenn die Begehung von Straftaten droht,

a) sich an bestimmte Orte oder in ein bestimmtes Gebiet zu begeben (Aufenthaltsverbot) oder

b) ihren Wohn- oder Aufenthaltsort oder ein bestimmtes Gebiet zu verlassen (Aufenthaltsgebot).

... ³Die Anordnungen dürfen die Dauer von drei Monaten nicht überschreiten und können um jeweils längstens drei Monate verlängert werden. .

Art. 17 Gewahrsam

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

2. das unerlässlich ist, um die unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit oder einer Straftat zu verhindern; die Annahme, dass eine Person eine solche Tat begehen oder zu ihrer Begehung beitragen wird, kann sich insbesondere darauf stützen, dass

a) die Person die Begehung der Tat angekündigt oder dazu aufgefordert hat oder Transparente oder sonstige Gegenstände mit einer solchen Aufforderung mit sich führt; dies gilt auch für Flugblätter solchen Inhalts, soweit sie in einer Menge mitgeführt werden, die zur Verteilung geeignet ist,

b) bei der Person Waffen, Werkzeuge oder sonstige Gegenstände aufgefunden werden, die ersichtlich zur Tatbegehung bestimmt sind oder erfahrungsgemäß bei derartigen Taten verwendet werden, oder ihre

Begleitperson solche Gegenstände mit sich führt und sie den Umständen nach hiervon Kenntnis haben musste, oder

c) die Person bereits in der Vergangenheit mehrfach aus vergleichbarem Anlaß bei der Begehung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit oder Straftaten als Störer betroffen worden ist und nach den Umständen eine Wiederholung dieser Verhaltensweise zu erwarten ist;

4. dies unerlässlich ist, um Maßnahmen nach Art. 16 durchzusetzen, oder

5. einer Anordnung nach Art. 34 Abs. 1 Satz 1 nicht Folge geleistet wird.

Art. 18 Richterliche Entscheidung

(1) Wird eine Person auf Grund von Art. 13 Abs. 2 Satz 3, Art. 14 Abs. 5, Art. 15 Abs. 3 oder Art. 17 festgehalten, hat die Polizei unverzüglich eine richterliche Entscheidung über Zulässigkeit und Fortdauer der Freiheitsentziehung herbeizuführen.²Die richterliche Entscheidung kann ohne persönliche Anhörung der in Gewahrsam genommenen Person ergehen, wenn diese rauchbedingt nicht in der Lage ist, den Gegenstand der persönlichen Anhörung durch das Gericht ausreichend zu erfassen und in der Anhörung zur Feststellung der entscheidungserheblichen Tatsachen beizutragen.³In diesen Fällen wird die richterliche Entscheidung mit Erlass wirksam und bedarf hierzu nicht der Bekanntgabe an die in Gewahrsam genommene Person.⁴Dauert die Freiheitsentziehung länger als bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen, ist in den Fällen des Satzes 2 unverzüglich eine erneute richterliche Entscheidung herbeizuführen.⁵Ist eine Anhörung hierbei nicht möglich, hat sich das Gericht einen persönlichen Eindruck von der in Gewahrsam genommenen Person zu verschaffen.⁶Der Herbeiführung einer richterlichen Entscheidung bedarf es nicht, wenn anzunehmen ist, dass die Entscheidung des Richters erst nach Wegfall des Grundes der polizeilichen Maßnahme ergehen würde.

(2) ¹Ist die Freiheitsentziehung vor Erlass einer gerichtlichen Entscheidung beendet, kann die festgehaltene Person, bei Minderjährigkeit auch ihr gesetzlicher Vertreter, innerhalb eines Monats nach Beendigung der Freiheitsentziehung die Feststellung beantragen, dass die Freiheitsentziehung rechtswidrig gewesen ist, wenn hierfür ein berechtigtes Interesse besteht.²Der Antrag kann bei dem zuständigen Gericht schriftlich oder durch Erklärung zu Protokoll der Geschäftsstelle dieses Gerichts gestellt werden.

(3) Für Gerichtskosten gelten die Vorschriften des Gerichts- und Notarkostengesetzes entsprechend, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist.

Art. 20 Dauer der Freiheitsentziehung Die festgehaltene Person ist zu entlassen,

1. sobald der Grund für die Maßnahme der Polizei weggefallen ist,

2. wenn die Fortdauer der Freiheitsentziehung durch richterliche Entscheidung für unzulässig erklärt wird,

3. in jedem Fall spätestens bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen, wenn nicht vorher die Fortdauer der Freiheitsentziehung durch richterliche Entscheidung angeordnet ist. In der richterlichen Entscheidung ist die Dauer der Freiheitsentziehung zu bestimmen. Sie darf nicht mehr als drei Monate betragen und kann jeweils um längstens drei Monate verlängert werden.

Art. 21 Durchsuchung von Personen

(1) Die Polizei kann, außer in den Fällen des Art. 13 Abs. 2 Satz 4 eine Person durchsuchen, wenn

3. eine drohende Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut vorliegt,

Art. 25 Sicherstellung

(1) Die Polizei kann eine Sache sicherstellen 1. zur Abwehr

b) einer Gefahr oder einer drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut,

(2) ¹Unter den Voraussetzungen des Abs. 1 kann die Polizei durch Pfändung auch eine Forderung sowie sonstige Vermögensrechte sicherstellen.

²Die Vorschriften der Zivilprozessordnung (ZPO) über die Zwangsvollstreckung in Forderungen und andere Vermögensrechte sind sinngemäß anzuwenden.

Art. 30 Allgemeine Grundsätze [der Datenverarbeitung]

(2) ¹Die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten ist zulässig,

2. zur Abwehr von

b) drohenden Gefahren für ein bedeutendes Rechtsgut,

Art. 33 Offene Bild- und Tonaufnahmen

(2) Die Polizei kann 1. zur Abwehr

b) einer drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut, offene Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen von Personen anfertigen.

Art. 34 Elektronische Aufenthaltsüberwachung

(1) ¹Zur Abwehr einer Gefahr oder einer drohenden Gefahr für ein in Art. 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 bis 3 oder Nr. 5 genanntes bedeutendes Rechtsgut kann gegenüber der dafür verantwortlichen Person angeordnet werden, die für eine elektronische Überwachung ihres Aufenthaltsorts erforderlichen technischen Mittel ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und deren Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen. ²Eine Anordnung kann insbesondere mit Maßnahmen nach Art. 16 Abs. 2 verbunden werden.

(3) "Maßnahmen nach Abs. 1 Satz 1 dürfen nur durch den Richter angeordnet werden, bei Gefahr im Verzug auch durch die in Art. 36 Abs. 4 Satz 2 genannten Personen. ... ⁴Die Maßnahme ist auf höchstens drei Monate zu befristen und kann um jeweils längstens drei Monate verlängert werden.

Art. 35 Postsicherstellung

(1) ¹Die Polizei kann ohne Wissen des Betroffenen Postsendungen sicherstellen, wenn sich diese im Gewahrsam von Personen oder Unternehmen befinden, die geschäftsmäßig Post- oder Telekommunikationsdienste erbringen oder daran mitwirken (Postdienstleister), und von einer Person versandt wurden oder an eine Person gerichtet sind,

1. die für eine Gefahr oder eine drohende Gefahr für ein in Art. 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1, 2 oder Nr. 5 genanntes bedeutendes Rechtsgut verantwortlich ist, oder sofern die Abwehr der Gefahr auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. .

(2) Maßnahmen nach Abs. 1 dürfen nur durch den Richter angeordnet werden, bei Gefahr im Verzug auch durch die in Art. 36 Abs. 4 Satz 2 genannten Personen.

(3) ... ²Die Maßnahme ist auf höchstens drei Monate zu befristen und kann um jeweils längstens drei Monate verlängert werden.

Art. 36 Besondere Mittel der Datenerhebung

(1) Besondere Mittel der Datenerhebung sind

1. die planmäßig angelegte Beobachtung einer Person, die durchgehend länger als 24 Stunden oder an mehr als zwei Tagen durchgeführt werden soll (längerfristige Observation),

2. der verdeckte Einsatz technischer Mittel

a) zur Anfertigung von Bildaufnahmen oder -aufzeichnungen außerhalb von Wohnungen, auch unter Verwendung von Systemen zur automatischen Erkennung und Auswertung von Mustern im Sinn von Art. 33 Abs. 5 und zum automatisierten Datenabgleich,

b) zur Feststellung des Standortes oder der Bewegungen einer Person oder einer beweglichen Sache,

c) zum Abhören oder zur Aufzeichnung des außerhalb von Wohnungen nichtöffentlich gesprochenen Wortes.

(2) Die Polizei kann zur Abwehr einer Gefahr oder einer drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut personenbezogene Daten mit den besonderen Mitteln nach Abs. 1 erheben über

1. die hierfür Verantwortlichen,

2. Kontakt- und Begleitpersonen, wenn bestimmte Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass sie mit der Gefahrenlage in Zusammenhang stehen oder

3. unter den Voraussetzungen des Art. 10 über die dort genannten Personen, wenn andernfalls die Erfüllung polizeilicher Aufgaben gefährdet oder wesentlich erschwert würde.

(4) ¹Maßnahmen unter Einsatz besonderer Mittel der Datenerhebung nach Abs. 1 Nr. 1 und 2 Buchst. c dürfen nur durch den Richter angeordnet werden. ²Bei Gefahr im Verzug dürfen die Maßnahmen auch durch den Leiter des Landeskriminalamts oder eines Präsidiums der Landespolizei angeordnet werden. ³Diese Anordnungsbefugnis kann auf Polizeivollzugsbeamte, die die Ausbildungsqualifizierung für die Ämter ab der vierten Qualifikationsebene absolviert haben, oder Beamte mit der Befähigung zum Richteramt, die in Ämter ab der vierten Qualifikationsebene, fachlicher Schwerpunkt Polizeivollzugsdienst, gewechselt sind, übertragen werden. ⁴In der schriftlichen Anordnung sind Adressat und Art sowie einzelfallabhängig Umfang und Dauer der Maßnahme zu bestimmen und die wesentlichen Gründe anzugeben. ⁵Die jeweilige Maßnahme ist auf höchstens drei Monate zu befristen und kann um jeweils längstens drei Monate verlängert werden.

Art. 37

Einsatz Verdeckter Ermittler

(1) ¹Die Polizei kann personenbezogene Daten unter den Voraussetzungen und nach Maßgabe des Art. 36 Abs. 2 durch den Einsatz von Polizeibeamten unter einer Legende (Verdeckte Ermittler) erheben. ²Derartige Datenerhebungen dürfen auch erfolgen, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind.

(2) ¹Richtet sich der Einsatz eines Verdeckten Ermittlers gegen eine bestimmte Person oder soll eine nicht allgemein zugängliche Wohnung betreten werden, dürfen die Maßnahmen nur durch den Richter angeordnet werden. ²Art. 36 Abs. 4 Satz 2 bis 4 gilt entsprechend. ³Die Anordnung ist auf höchstens sechs Monate zu befristen und kann um jeweils längstens sechs Monate verlängert werden.

Art. 38

Einsatz von Vertrauenspersonen

(1) ¹Die Polizei kann personenbezogene Daten unter den Voraussetzungen und nach Maßgabe des Art. 36 Abs. 2 durch den Einsatz von Privatpersonen erheben, deren Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten nicht bekannt ist (Vertrauenspersonen), wenn dies im Einzelfall zur Gefahrenabwehr erforderlich ist. ²Ein solcher Einsatz liegt nicht vor, soweit sich eine, auch wiederkehrende, polizeiliche Datenerhebung auf die Erlangung von bei dieser Person bereits vorhandenen und von dieser angebotenen Daten beschränkt. ³Datenerhebungen nach Satz 1 dürfen auch erfolgen, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.

(2) ¹Richtet sich der Einsatz einer Vertrauensperson gegen eine bestimmte Person oder soll eine nicht allgemein zugängliche Wohnung betreten werden, dürfen die Maßnahmen nur durch den Richter angeordnet werden. ²Die Art. 36 Abs. 4 Satz 2 bis 4 und Art. 37 Abs. 2 Satz 3 gelten entsprechend. ³Die Anordnung kann insbesondere auch nähere Maßgaben zur Führung der Vertrauensperson enthalten.

(3) ¹In anderen als den in Abs. 2 Satz 1 genannten Fällen dürfen die Maßnahmen nur durch die in Art. 36 Abs. 4 Satz 2 und 3 genannten Personen angeordnet werden. ²Die Art. 36 Abs. 4 Satz 4 und Art. 37 Abs. 3 Satz 3 gelten entsprechend.

(5) Als Vertrauensperson darf nicht eingesetzt werden, wer

4. im Bundeszentralregister mit einer Verurteilung als Täter eines Totschlags (§§ 212, 213 des Strafgesetzbuchs - StGB) oder einer allein mit lebenslanger Haft bedrohten Straftat eingetragen ist.

Art. 39 Automatisierte Kennzeichenerkennungssysteme

(1) ¹Die Polizei kann durch den verdeckten Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme bei Vorliegen entsprechender Lageerkenntnisse in den Fällen des Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 Kennzeichen von Kraftfahrzeugen sowie Ort, Datum, Uhrzeit und Fahrtrichtung erfassen. ...

Art. 40 Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten, insbesondere die Personalien einer Person sowie Kennzeichen eines von ihr benutzten Fahrzeugs, zur polizeilichen Beobachtung oder gezielten Kontrolle ausschreiben, wenn

2. sie für eine drohende Gefahr für bedeutende Rechtsgüter verantwortlich ist oder

(3) ¹Die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung oder gezielten Kontrolle darf nur durch die in Art. 36 Abs. 4 Satz 2 und 3 genannten Personen angeordnet werden. ²Art. 36 Abs. 4 Satz 4 gilt entsprechend. ³Die Maßnahme ist auf höchstens ein Jahr zu befristen und kann um jeweils längstens ein Jahr verlängert werden.

Art. 42

Eingriffe in den Telekommunikationsbereich

(1) ¹Die Polizei kann durch die Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation personenbezogene Daten erheben

1. über die für eine Gefahr oder eine drohende Gefahr Verantwortlichen, soweit dies zur Abwehr einer Gefahr oder einer drohenden Gefahr für ein in Art. 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1, 2 oder Nr. 5 genanntes bedeutendes Rechtsgut erforderlich ist, oder

(4) ¹Die Polizei kann bei Gefahr oder drohender Gefahr für ein in Art. 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 genanntes bedeutendes Rechtsgut hinsichtlich des Betroffenen

1. durch die Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation personenbezogene Daten erheben oder

2. technische Mittel einsetzen, um den Standort eines von ihr mitgeführten Mobilfunkendgerätes zu ermitteln.

²Weitergehende Maßnahmen nach Art. 43 Abs. 1 und 2 bleiben unberührt.

(6) ¹Maßnahmen nach den Abs. 1 bis 5 dürfen nur durch den Richter angeordnet werden, bei Gefahr im Verzug auch durch die in Art. 36 Abs. 4 Satz 2 und 3 genannten Personen. ²Soweit Maßnahmen nach Abs. 4 ausschließlich dazu dienen, den Aufenthaltsort einer dort genannten Person zu ermitteln, dürfen sie durch die in Art. 36 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 5 Satz 2 genannten Personen angeordnet werden.

Art. 43 Mitwirkungspflichten der Diensteanbieter

(2) ¹Unter den Voraussetzungen des Art. 42 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 4 Satz 1 kann die Polizei von Diensteanbietern verlangen,

1. ihr vorhandene Telekommunikationsverkehrsdaten im Sinn von § 96 Abs. 1 TKG der in Art. 42 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 Satz 1 genannten Personen zu übermitteln,

2. Auskunft über deren zukünftige Telekommunikationsverkehrsdaten zu erteilen oder

3. ihr die für die Ermittlung des Standortes eines Mobilfunkendgerätes dieser Personen erforderlichen spezifischen Kennungen, insbesondere die Geräte und Kartenummer mitzuteilen.

²Soweit es zur Abwehr einer dringenden Gefahr für den Bestand des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist, kann die Polizei von Diensteanbietern auch die Übermittlung der nach § 113 b TKG gespeicherten Daten zu den in Art. 42 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 Satz 1 genannten Personen verlangen. ³Die Übermittlung von Daten über Telekommunikationsverbindungen, die zu den genannten Personen hergestellt worden sind, darf nur angeordnet werden, wenn die Erforschung

des Sachverhalts oder die Ermittlung ihres Aufenthaltsorts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.

(8) ¹Maßnahmen nach den Abs. 2, 4 und 5 Satz 2 dürfen nur durch den Richter angeordnet werden, bei Gefahr im Verzug auch durch die in Art. 36 Abs. 4 Satz 2 und 3 genannten Personen. ...

Art. 45 Verdeckter Zugriff auf informationstechnische Systeme

(1) ¹Die Polizei kann mit technischen Mitteln verdeckt auf informationstechnische Systeme zugreifen, um Zugangsdaten und gespeicherte Daten zu erheben,

1. von den für eine Gefahr oder drohende Gefahr Verantwortlichen, soweit dies erforderlich ist zur Abwehr einer Gefahr oder einer drohenden Gefahr für ein in Art. 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 oder Nr. 2 genanntes bedeutendes Rechtsgut oder für Güter der Allgemeinheit, deren Bedrohung die Grundlagen der Existenz der Menschen berührt, oder

2. von anderen Personen, soweit bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die unter Nr. 1 genannten Personen deren informationstechnischen Systeme benutzen oder benutzt haben und die Personen daher mutmaßlich in Zusammenhang mit der Gefahrenlage stehen.

(3) ¹Maßnahmen nach den Abs. 1 und 2 dürfen nur durch den Richter angeordnet werden, bei Gefahr im Verzug auch durch die in Art. 36 Abs. 4 Satz 2 genannten Personen. .

Art. 49 Schutz von Berufsgeheimnisträgern und des Kernbereichs privater Lebensgestaltung

(1) ¹Ist oder wird bei folgenden Maßnahmen erkennbar, dass in ein durch ein Berufsgeheimnis nach den §§ 53, 53 a StPO geschütztes Vertrauensverhältnis eingegriffen wird, ist die Datenerhebung insoweit unzulässig, es sei denn, die Maßnahme richtet sich gegen den Berufsgeheimnisträger selbst:

1. offene Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen in Wohnungen nach Art. 33 Abs. 4 Satz 3,

5. verdeckter Zugriff auf informationstechnische Systeme nach Art. 45 Abs. 1.

²Eine bereits laufende Datenerhebung ist unverzüglich und solange erforderlich zu unterbrechen oder zu beenden. ³Dennoch erlangte Erkenntnisse dürfen nicht weiter verarbeitet werden. ⁴Art. 41 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 2 sowie Art. 42 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bleiben unberührt.

(2) ¹Telekommunikationsverkehrsdaten nach Art. 43 Abs. 2 Satz 2, durch deren Verarbeitung in ein durch ein Berufsgeheimnis nach den §§ 53, 53 a StPO geschütztes Vertrauensverhältnis eingegriffen würde, dürfen nicht erhoben werden, es sei denn, die Maßnahme richtet sich gegen den Berufsgeheimnisträger selbst. ²Dennoch erlangte Erkenntnisse dürfen nicht weiterverarbeitet werden.

(3) ¹Ist oder wird bei folgenden Maßnahmen erkennbar, dass dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnende Daten (Kernbereichsdaten) betroffen sind und bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass diese Daten dazu dienen sollen, ein Erhebungsverbot herbeizuführen, ist die Datenerhebung unzulässig:

1. offene Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen in Wohnungen nach Art. 33 Abs. 4 Satz 3,

8. verdeckter Zugriff auf informationstechnische Systeme nach Art. 45 Abs. 1.

²Eine bereits laufende Datenerhebung ist

1. bei den in Satz 1 Nr. 4 und 5 genannten Maßnahmen sobald dies ohne Gefährdung der eingesetzten Personen möglich ist,

2. bei den übrigen in Satz 1 genannten Maßnahmen unverzüglich und solange erforderlich zu unterbrechen oder zu beenden. ³Dennoch erlangte Erkenntnisse dürfen nicht weiter verarbeitet werden. ... ⁵Bei den in Satz 1 Nr. 8 genannten Maßnahmen hat die Polizei, soweit dies informations- und ermittlungstechnisch möglich ist, sicherzustellen, dass die Erhebung von Kernbereichsdaten unterbleibt. ⁶Können in diesen Fällen Kernbereichsdaten vor oder bei der Datenerhebung nicht ausgesondert werden, darf auf das informationstechnische System auch dann zugegriffen werden, wenn hierbei eine Wahrscheinlichkeit besteht, dass dabei in untergeordnetem Umfang auch höchstpersönliche Daten miterfasst werden.

Art. 92 Verfahren und Zuständigkeit für gerichtliche Entscheidungen, Wegfall der Anordnungsvoraussetzungen

(1) ¹Soweit Vorschriften dieses Gesetzes eine gerichtliche Entscheidung vorsehen, gelten vorbehaltlich abweichender Regelung die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend. ²Die Rechtsbeschwerde ist ausgeschlossen.

(2) ¹Für die gerichtliche Entscheidung ist vorbehaltlich abweichender Regelung das Amtsgericht am Sitz des Landgerichts zuständig, in dessen Bezirk die beantragende Polizeidienststelle ihren Sitz hat.

[^]Abweichend hiervon ist zuständig

1. für die Entscheidung nach Art. 18 Abs. 1 Satz 1 das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Freiheitsentziehung vollzogen wird, und

2. für die Entscheidung nach Art. 18 Abs. 2 das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Person von der Polizei in Gewahrsam genommen wurde.

II.

4

Die Antragsteller sind eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die es sich nach ihrer Satzung zur Aufgabe gemacht hat, die humanistischen Ideale und Ziele der konfessionslosen Bewegung zu pflegen und fortzuentwickeln, eine weitere Körperschaft des öffentlichen Rechts, die nach ihrer Satzung die Interessen von kirchenfreien Menschen mit freigeistiger, agnostischer oder atheistischer Anschauung in München und der weiteren Umgebung vertritt, sowie deren erster Vorsitzender und deren zweite Vorsitzende.

5

Sie beantragen im Hauptsacheverfahren (sinngemäß), die Bestimmungen der Art. 11 Abs. 3, Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b, Art. 14 Abs. 1 Nr. 4, Art. 15 Abs. 3 Nr. 1, Art. 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 2 Sätze 1 und 3, Art. 17 Abs. 1 Nrn. 2, 4 und 5, Art. 18, 20 Nr. 3 Sätze 2 und 3, Art. 21 Abs. 1 Nr. 3, Art. 25 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b und Abs. 2, Art. 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Buchst. b, Art. 33 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. b, Art. 34 Abs. 1 und 3 Satz 4, Art. 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 3 Satz 2, Art. 36 Abs. 2 und 4 Sätze 2 bis 5, Art. 37 Abs. 1 und 2 Satz 3, Art. 38 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3, Art. 39 Abs. 1 Satz 1, Art. 40 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 3, Art. 42 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 4 Satz 1 und Abs. 6 Satz 1, Art. 43 Abs. 2, Art. 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Art. 49 Abs. 3 Satz 6 und Art. 92 Abs. 1 und 2 PAG für nichtig zu erklären.

6

Weiterhin beantragen die Antragsteller (sinngemäß), durch eine einstweilige Anordnung zur Abwehr schwerer Nachteile für die Betroffenen vorläufig den Vollzug dieser Bestimmungen bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs in der Hauptsache auszusetzen.

7

Sie rügen, die angegriffenen Bestimmungen verletzen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 BV), insbesondere das Bestimmtheitsgebot und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, den Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 5 BV), das Gebot der zwingenden Erforderlichkeit von Grundrechtseingriffen (Art. 98 Satz 2 BV), das aus Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Art. 5 Abs. 3 BV abzuleitende Recht auf den gesetzlichen Richter, das „Grundrecht“ auf Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen (Art. 90 Satz 1 BV), die Würde des Menschen (Art. 100 BV), insbesondere in Form des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV), insbesondere in den Ausprägungen der Berufsfreiheit und des Rechts auf ein geeignetes und faires Verfahren mit effektivem Rechtsschutz ohne Beschränkung des üblichen Instanzenzugs im grundrechtssensiblen Bereich, die Freiheit der Person (Art. 102 Abs. 1 BV), den aus Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Art. 102 Abs. 1 und 2 BV abzuleitenden Justizgewährungsanspruch, das Eigentumsgrundrecht (Art. 103 Abs. 1 BV), die Grundrechte auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 106 Abs. 3 BV) und auf Freizügigkeit (Art. 109 BV), das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis und die Informationsfreiheit (Art. 112 BV) sowie die Versammlungsfreiheit (Art. 113 BV).

8

Zur Begründung der Popularklage und des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung tragen die Antragsteller im Wesentlichen Folgendes vor:

9

1. Die beiden Novellierungen des Polizeiaufgabengesetzes vom 24. Juli 2017 und vom 18. Mai 2018 verletzen mit ihren umfangreichen Änderungsbestimmungen das Gebot der Normenklarheit, weil es unterlassen worden sei, eine klar lesbare, konsolidierte Fassung bekannt zu machen. Die Änderungen seien mit fünf bzw. 40 eng bedruckten Seiten im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt äußerst umfangreich und für die Bürger aus der Veröffentlichung nur des jeweiligen Wortlauts der Einfügungen und Neuformulierungen ohne Abdruck des gesamten Gesetzestextes kaum herauszulesen. Selbst für Juristen mit langer Berufserfahrung im öffentlichen Recht seien die Änderungen nur mit großer Mühe und unverhältnismäßigem Arbeitsaufwand nachzuvollziehen.

10

2. Durch die Ausdehnung der polizeirechtlichen Generalklausel in Art. 11 Abs. 3 PAG würden aufgrund der Vorverlegung der zulässigen Eingriffsschwelle die Freiheitsgrundrechte der Bürger besonders gravierend beeinträchtigt. Der Rechtsbegriff der drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut sei derart unbestimmt und vage, dass er rechtsstaatlich weder bei der polizeirechtlichen Generalklausel noch bei den einzelnen Spezialbefugnisnormen Bestand haben könne. Die in Art. 11 Abs. 3 Satz 2 PAG als bedeutende Rechtsgüter aufgeführten Begriffe der erheblichen Eigentumspositionen oder der Sachen, deren Erhalt im besonderen öffentlichen Interesse liege, ließen nicht erkennen, was damit gemeint sei. Diese Formulierungen und die Definition der drohenden Gefahr seien sprachlich misslungen, überforderten jeden Polizeibeamten in der praktischen Anwendung und ermöglichten es, die wichtigsten Grundrechte der Menschen unverhältnismäßig einzuschränken. Das Tatbestandsmerkmal der drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut gebe der Exekutive und den Richtern infolge seiner Unklarheit eine zu große Auslegungs- und Zugriffsmacht. Es lasse Eingriffe bereits bei vagen Vermutungen und nur angenommenen Gefahrdrohungen zu. Der Verfassungsgerichtshof habe unter dem Begriff „zur Abwehr einer Gefahr“ aber immer eine konkrete, unmittelbar bevorstehende Gefahr verstanden. Besonders gravierend sei der Eingriff in die Freiheitsgrundrechte bei den Befugnisnormen, die auf den Begriff der drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut Bezug nähmen. Daher seien auch alle angegriffenen Spezialbefugnisnormen des Polizeiaufgabengesetzes verfassungswidrig, in die dieser Rechtsbegriff eingefügt worden sei.

11

Soweit diese Befugnisnormen die Dauer der jeweiligen Anordnung mit der Möglichkeit zur Verlängerung regelten, verstießen sie ebenfalls gegen die Bayerische Verfassung.

12

3. Bereits bei einer drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut sei beispielsweise die Befugnis zur Identitätsfeststellung nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b PAG eröffnet. Insoweit sei u. a. die Versammlungsfreiheit berührt, indem etwa der Zugang zu einer Demonstration durch Behinderung von Anfahrten und schleppende vorbeugende Kontrollen unzumutbar erschwert oder ihr staatsfreier unreglementierter Charakter durch exzessive Observationen und Registrierungen verändert werde.

13

4. Nach Art. 17 Abs. 1 Nr. 2 PAG könne die Polizei eine Person in Gewahrsam nehmen, wenn das unerlässlich sei, um die unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit oder einer Straftat zu verhindern. Dies verstoße gegen das Rechtsstaatsprinzip, im Hinblick auf die nach Art. 20 Nr. 3 PAG mögliche lange Haftdauer nur zur Verhinderung einer Ordnungswidrigkeit insbesondere auch gegen das Übermaßverbot, gegen das Gebot der zwingenden Erforderlichkeit von Grundrechtseingriffen sowie gegen die Würde des Menschen und gegen die Grundrechte der allgemeinen Handlungsfreiheit, der Freiheit der Person, der Freizügigkeit und der Versammlungsfreiheit. Die Regelung sei nicht erforderlich. Stehe die Begehung oder die Fortsetzung einer Straftat unmittelbar bevor, liege meistens auch ein konkreter Tatverdacht für eine versuchte strafbare Handlung vor, sodass die Voraussetzungen für einen Haftbefehlsantrag gegeben seien. Insofern werde mit dieser Norm in die Kompetenzen des Bundesgesetzgebers für das Haftrecht nach der Strafprozessordnung eingegriffen.

14

5. Nach Art. 17 Abs. 1 Nrn. 4 und 5 PAG könne die Polizei eine Person zur Durchsetzung einer bereits bei drohender Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut möglichen Maßnahme nach Art. 16 PAG und bei Nichtbefolgung einer Aufenthaltsüberwachungsmaßnahme nach Art. 34 PAG in Gewahrsam nehmen. Eine Unterbindungshaft zur Durchsetzung einer polizeilichen Maßnahme auf der Grundlage einer drohenden

Gefahr sei völlig überzogen und unverhältnismäßig. Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Mai 1973 (BVerfGE 35, 185) seien dem Gesetzgeber beim Haftgrund der Wiederholungsgefahr (vgl. § 112 a StPO) im Hinblick auf das Freiheitsgrundrecht des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG enge Grenzen gesetzt. Nur unter bestimmten Voraussetzungen könne das Sicherheitsbedürfnis der Allgemeinheit gegenüber dem verfassungsrechtlich geschützten Freiheitsanspruch des noch nicht verurteilten Beschuldigten überwiegen. Die Anforderungen des Art. 102 BV seien noch strenger. Der Unterbindungsgewahrsam verstoße auch gegen Art. 5 EMRK. Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof habe zwar in seinem Urteil vom 7. März 2013 (NVwZ 2014, 43) auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Buchst. c EMRK den Unterbindungsgewahrsam in Hooligan-Fällen für zulässig erachtet. Er habe aber entschieden, dass Ort und Zeitpunkt der bevorstehenden Straftat sowie das potenzielle Opfer hinreichend konkretisiert sein müssten. Diesen Anforderungen genügten die Bestimmungen des Polizeiaufgabengesetzes nicht.

15

6. Die Regelungen über die richterliche Entscheidung nach Art. 18 PAG und über die Ausdehnung der Dauer des Unterbindungsgewahrsams von 14 Tagen auf drei Monate mit jeweiliger Verlängerungsmöglichkeit um weitere drei Monate nach Art. 20 Nr. 3 Sätze 2 und 3 PAG seien ebenfalls verfassungswidrig. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsgebot sei gegeben, weil die Vorschriften mit Bundesrecht nicht vereinbar seien. Die drastische Ausdehnung der möglichen Dauer des Unterbindungsgewahrsams ohne Nachweis einer konkreten Gefahr habe keinen präventiven, sondern strafrechtlichen Charakter. Nach Art. 74 Abs. 1 GG fehle dem Landesgesetzgeber aber die Gesetzgebungskompetenz für die Strafverfolgung. Die 48-Stunden-Frist für die polizeiliche Gewahrsamnahme nach Art. 102 Abs. 2 BV und Art. 104 Abs. 3 GG gelte auch für richterliche Haftanordnungen. Dass die Ausdehnung der Haftdauer verfassungswidrig sei, ergebe sich aus der historischen Auslegung der Freiheitsgrundrechte, wonach die Freiheit der Person unverletzlich sei. Eine richterliche Entscheidung über die Dauer einer weiteren Präventivhaft dürfe nach Art. 102 Abs. 2 Satz 3 BV nur aufgrund eines konkreten Tatverdachts ergehen. Soweit sich der Gewahrsam nach Art. 18 Abs. 1 Satz 1 PAG auf die Feststellung der Identität einer Person beziehe, liege zudem ein Verstoß gegen § 163 c Abs. 3 (gemeint wohl: Abs. 2) StPO vor, wonach eine Freiheitsentziehung zur Identitätsfeststellung die Dauer von insgesamt zwölf Stunden nicht überschreiten dürfe.

16

7. Art. 39 Abs. 1 Satz 1 PAG, wonach durch den verdeckten Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme bei Vorliegen entsprechender Lageerkenntnisse in den Fällen des Art. 13 Abs. 1 Nrn. 1 bis 5 PAG Kennzeichen von Kraftfahrzeugen sowie Ort, Datum, Uhrzeit und Fahrtrichtung erfasst werden könnten, missachte in grober Form die vom Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 11. März 2008 (BVerfGE 120, 378) aufgestellten Grundsätze. Unbefristete Überwachungsmaßnahmen auf der Grundlage unbestimmter Rechtsbegriffe ohne Vorliegen einer konkreten Gefahr seien völlig unverhältnismäßig und grob menschenrechtswidrig.

17

8. Nach Art. 49 Abs. 3 Satz 6 PAG dürfe die Polizei in Fällen des verdeckten Zugriffs auf informationstechnische Systeme nach Art. 45 Abs. 1 PAG, in denen Kernbereichsdaten vor oder bei der Datenerhebung nicht ausgesondert werden könnten, auch dann auf das informationstechnische System zugreifen, wenn hierbei eine Wahrscheinlichkeit bestehe, dass in untergeordnetem Umfang höchstpersönliche Daten miterfasst würden. Dies verletze u. a. die Berufsfreiheit von Berufsgeheimnisträgern in schwerer und unverhältnismäßiger Weise und widerspreche der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 20. April 2016 (BVerfGE 141, 220), dass bei laufenden Datenerhebungen zum Schutz von Berufsgeheimnisträgern Kernbereichsdaten nicht erhoben werden dürften. In diesem Punkt dürfe weder Ermittlern noch Richtern ein Ermessen für die Beurteilung eingeräumt werden, was ein „untergeordneter Umfang von höchstpersönlichen Daten“ bedeuten solle. Das Ermessen sei bereits bei der Datenerhebung fehlerfrei auszuüben und keinesfalls auf die Löschung zu beschränken.

18

9. Die Zuständigkeitsregelung nach Art. 92 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 PAG, wonach bei präventiven Freiheitsentziehungen sachlich das Familiengericht und örtlich das Amtsgericht am Sitz der die Freiheitsentziehungen beantragenden Polizeidienststelle zuständig seien, verletzen das Recht auf den gesetzlichen Richter, weil allein die Polizei festlegen könne, an welchem Ort die Freiheitsentziehung

vollzogen werde. Damit könne sie mittelbar auch den für die richterliche Entscheidung zuständigen Richter bestimmen. Gleiches gelte für die Regelung nach Art. 92 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 PAG, wonach bei einer vor Erlass einer gerichtlichen Entscheidung beendeten Freiheitsentziehung das Amtsgericht örtlich zuständig sei, in dessen Bezirk die Freiheitsentziehung vorgenommen worden sei. Um Manipulationsmöglichkeiten auszuschließen, sei es geboten, dass die Entscheidung über einen Antrag der Polizei auf eine langdauernde präventive Haft ohne Beteiligung der Staatsanwaltschaft in öffentlicher Verhandlung durch das Verwaltungsgericht getroffen werde, welches für den Wohnort oder den Festnahmeort des Betroffenen örtlich zuständig sei.

19

Zudem seien die Regelungen im Hinblick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz bedenklich. Wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit und wegen der Überlastung der Amtsgerichte seien die Prüfungsmöglichkeiten des Richters, der über die höchstzulässige Dauer der Freiheitsentziehung zu entscheiden habe, beschränkt. Er müsse sich deshalb weitgehend auf die Sachverhaltsangaben und Prognosen der Polizeibeamten verlassen und werde sich auf die Tatbestandswirkung des polizeilichen Verwaltungsakts berufen. Dadurch werde der Richter faktisch zum Gehilfen der Exekutive, anstatt sie zu kontrollieren.

20

Mit der Verweisung des Art. 92 Abs. 1 Satz 1 PAG auf das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, in dessen Rahmen der Grundsatz der Nichtöffentlichkeit gelte, verstoße der Gesetzgeber außerdem gegen das in Art. 90 BV und Art. 6 EMRK verankerte verfahrensrechtliche Grundrecht auf Öffentlichkeit gerichtlicher Verfahren.

21

10. Der Ausschluss der Rechtsbeschwerde nach Art. 92 Abs. 1 Satz 2 PAG verletze den aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Justizgewährungsanspruch und das Recht auf Gewährung eines geeigneten und fairen Verfahrens. Wegen des hohen Rangs der Freiheitsgrundrechte müsse effektiver Rechtsschutz uneingeschränkt gewährt werden. Die Rechtsprechung, wonach kein Anspruch auf einen gerichtlichen Instanzenzug bestehe, könne bei langen präventiven Freiheitsentziehungen ohne Verwirklichung eines Straftatbestands nicht gelten.

III.

22

1. Der Bayerische Landtag hält die Popularklage und den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung für unbegründet.

23

2. Die Bayerische Staatsregierung ist der Ansicht, die Popularklage sei unbegründet. Sie beantragt, den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abzuweisen.

24

a) Von einer offensichtlichen Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Normen könne keine Rede sein. Insofern könne auf die im Gesetzgebungsverfahren durchgeführten Expertenanhörungen im Bayerischen Landtag vom 17. Mai 2017 und 21. März 2018 verwiesen werden, in deren Rahmen die Verfassungsmäßigkeit der angefochtenen Regelungen von anerkannten Experten bestätigt worden sei. Auch in der Literatur gebe es zahlreiche Stimmen, die die Verfassungsmäßigkeit der angefochtenen Normen bestätigten.

25

b) Eine Missachtung des Publizitätsprinzips liege ebenfalls nicht vor. Die Gesetzesnovellen seien im parlamentarischen Verfahren ordnungsgemäß am 31. Juli 2017 bzw. am 24. Mai 2018 im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet worden.

Es gebe keine verfassungsrechtliche Verpflichtung, dass ein mehrfach geändertes Gesetz in seiner Gesamtheit neu bekannt gemacht werden müsse. Unabhängig davon sei eine aktuelle Fassung seit dem Inkrafttreten der gesetzlichen Änderungen für jedermann auf dem Internetportal „Bayern.Recht“ einsehbar. Die entsprechende Webseite sei seit 2. August 2017 bzw. 29. Mai 2018 öffentlich zugänglich. Dass der

Bevollmächtigte der Antragsteller hierauf erst vom Verfassungsgerichtshof habe hingewiesen werden müssen, stelle keinen Grund für eine vorläufige Außervollzugsetzung der geänderten Normen dar.

26

c) Nach der vorzunehmenden Folgenabwägung überwiege das Interesse am Vollzug der angegriffenen Normen. Andernfalls müsste die mit der Novellierung des Polizeiaufgabengesetzes angestrebte Abwehr von Gefahren für hochrangige Rechtsgüter wie Leib und Leben unterbleiben, was zu irreparablen Beeinträchtigungen dieser Rechtsgüter führen könnte.

27

Das Polizeiaufgabengesetz sei vor dem Hintergrund der nationalen wie internationalen Gefährdung durch verschiedenste Formen des Terrorismus und Extremismus, namentlich der Anschläge in Bayern im Sommer 2016 sowie des Attentats auf den Berliner Weihnachtsmarkt im Dezember 2016, aber auch angesichts der Gefahren aus dem nicht terroristischen Spektrum, wie Amokläufen mit ihren erschreckend hohen Opferzahlen, an die Bedrohungslage angepasst worden. Der Verfassungsgerichtshof habe in seiner Entscheidung vom 5. Juni 1989 (VerfGHE 42, 86) festgehalten, dass die Allgemeinheit ein schutzwürdiges Interesse daran habe, dass die Polizei Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abwende und insbesondere die Begehung oder Fortsetzung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten verhindere.

28

aa) Sollte die Popularklage Erfolg haben, wären polizeiliche Maßnahmen, die auf der Grundlage der angefochtenen Regelungen bis zur Hauptsacheentscheidung des Verfassungsgerichtshofs vollzogen würden, möglicherweise verfassungswidrig. Die darin liegende Gefahr von Grundrechtsverletzungen werde jedoch dadurch gemindert, dass die angefochtenen Rechtsvorschriften strengen formellen und materiellen Eingriffsschwellen unterlägen und nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nur dann zur Anwendung gelangen könnten, wenn weniger einschneidende Mittel für eine effektive Gefahrenabwehr nicht zur Verfügung stünden. Für sämtliche polizeiliche Maßnahmen gelte das im Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 BV und einfachgesetzlich in Art. 4 PAG verankerte Verhältnismäßigkeitsprinzip. Zudem unterliege ein Großteil der angefochtenen Befugnisse, insbesondere die Befugnis zum polizeilichen Gewahrsam nach Art. 18 PAG, dem Richtervorbehalt. Auch soweit kein solcher Vorbehalt vorgesehen sei, unterlägen Polizeimaßnahmen uneingeschränkt einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle, mit der etwaige Grundrechtsverstöße im Einzelfall abgewendet werden könnten.

29

Dem Einwand, dass durch den Begriff der drohenden Gefahr die polizeiliche Eingriffsschwelle unverhältnismäßig in Vermutungstatbestände vorverlagert werde, sei entgegenzuhalten, dass mit diesem Begriff keine Abkehr von der Bindung polizeilicher Eingriffsbefugnisse an das Vorliegen einer Gefahr im polizeirechtlichen Sinn erfolgt sei. Die drohende Gefahr unterscheide sich von der konkreten Gefahr auch nicht dadurch, dass sie sich mit einem geringeren Grad an Wahrscheinlichkeit eines Schadens begnügen würde. Vielmehr würden lediglich unter strengen Voraussetzungen die Anforderungen an die Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufs im eng begrenzten Umfang zum Schutz bedeutender Rechtsgüter reduziert. Dies habe das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 20. April 2016 (BVerfGE 141, 220) für verfassungsgemäß erklärt. Die formellen und materiellen Voraussetzungen seien dort, wo das Gesetz die Eingriffsbefugnisse an eine drohende Gefahr knüpfe, derart streng, dass Grundrechtseingriffe nur dann erfolgen könnten, wenn dies zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter bzw. zur Abwehr von Angriffen von erheblicher Intensität oder Auswirkung unumgänglich sei. Die Anforderungen hinsichtlich des Gewichts des zu schützenden Rechtsguts stiegen dabei jeweils mit der Eingriffsintensität. In jedem einzelnen Fall sei die Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Eingriffsintensivere Maßnahmen kämen erst dann in Betracht, wenn andere Mittel erkennbar nicht zielführend und in gleicher Weise zur Gefahrenabwehr geeignet seien. Subsidiaritätsklauseln und Anordnungsvorbehalte zugunsten unabhängiger Gerichte bzw. hochrangiger Polizeibeamte gewährleisteten, dass von den neuen Eingriffsbefugnissen in jedem Einzelfall ihres Vollzugs nur mit dem verfassungsrechtlich gebotenen Maß Gebrauch gemacht werde. Im Übrigen unterlägen sämtliche Polizeimaßnahmen auch schon vor der Hauptsacheentscheidung des Verfassungsgerichtshofs uneingeschränkter fachgerichtlicher und gegebenenfalls verfassungsgerichtlicher Kontrolle.

30

Dies gelte auch für die angegriffenen Normen zum Präventivgewahrsam. Entgegen der Auffassung der Antragsteller genüge allein die Tatsache, dass von einer Person eine drohende Gefahr ausgehe, für eine

Ingewahrsamnahme nicht. Die Regelung zum Unterbindungsgewahrsam nach Art. 17 Abs. 1 Nr. 2 PAG sei durch die Gesetzesnovellen inhaltlich unverändert geblieben. Diesbezüglich habe der Verfassungsgerichtshof bereits am 5. Juni 1989 einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgewiesen (VerfGHE 42, 86) sowie in einer weiteren Entscheidung vom 2. August 1990 die Regelung und das dabei durchzuführende gerichtliche Verfahren für verfassungsgemäß erklärt (VerfGHE 43, 107). Bezüglich der neuen Möglichkeit der Ingewahrsamnahme wegen Verstößen gegen Art. 16 und 34 PAG sowie der Möglichkeit des Festhaltens einer Person nach Art. 13 Abs. 2 Satz 3, Art. 14 Abs. 6 oder Art. 15 Abs. 3 PAG, die ihrerseits bei einer drohenden Gefahr in Betracht kämen, und bezüglich der Neuregelung zur Dauer des Gewahrsams in Art. 20 Nr. 3 PAG sei zu beachten, dass aufgrund der strengen materiellen Voraussetzungen der Vorschriften, des normierten Richtervorbehalts sowie des zu beachtenden Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit klare Grenzen vorgesehen seien. Eine absolute gesetzliche Höchstgrenze für eine richterlich festzusetzende Dauer einer Freiheitsentziehung sei verfassungsrechtlich weder durch Art. 104 Abs. 2 GG noch durch Art. 102 Abs. 2 BV geboten. Das einen Gewahrsam anordnende Gericht sei stets verpflichtet, unter Beachtung des Freiheitsrechts des Betroffenen und des Übermaßverbots abzuwägen, ob und für welche Dauer eine Entziehung der Freiheit nach den konkreten Umständen des Einzelfalls unerlässlich sei.

31

Soweit der Verweis auf das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit gerügt werde, könne der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ebenfalls keinen Erfolg haben. Die Verweisung erfolge insbesondere wegen des Amtsermittlungsgrundsatzes und der Anhörungspflicht. Das Regelungssystem dieses Gesetzes sei darauf ausgelegt, einen wirksamen Grundrechtsschutz durch verfahrensmäßige Absicherung der Grundrechte des Betroffenen selbst bei eingriffsintensiven Maßnahmen zu gewährleisten. Die Bestimmungen seien bereits in den Vorgängerregelungen des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit enthalten gewesen und vom Verfassungsgerichtshof als verfassungsgemäß angesehen worden (VerfGHE 42, 86; 43, 107). Es sei sichergestellt, dass die Freiheitsentziehung einer Person bereits vor Erlass der Hauptsacheentscheidung durch den Verfassungsgerichtshof Ultima Ratio bleibe und nur dann und solange vollzogen werde, als dies zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter unerlässlich sei. Dies verdeutliche auch die Praxis. Seit Erlass der Gesetzesänderungen habe im Zeitraum vom 1. August 2017 bis 15. Juni 2018 der tatsächlich vollzogene Präventivgewahrsam lediglich bei elf Personen länger als zwei Wochen gedauert; in keinem dieser Fälle sei die Höchstfrist von drei Monaten ausgeschöpft worden.

32

bb) Erginge demgegenüber eine einstweilige Anordnung und bliebe die Popularklage später erfolglos, könnten Polizei und Gerichte von den angegriffenen Neuregelungen vorerst keinen Gebrauch machen. Gefahren für hochrangige Rechtsgüter der Allgemeinheit wie Leib und Leben könnten sich dadurch irreparabel verwirklichen, obwohl dies durch die angegriffenen polizeilichen Befugnisse zu verhindern gewesen wäre. Die Allgemeinheit habe die berechtigte Erwartung und ein schützenswertes Interesse daran, vor derartigen Gefahren bewahrt zu werden. Die Gewährleistung von Sicherheit und Schutz der Bevölkerung seien nicht nur legitime Gemeinwohlziele, vielmehr handle es sich dabei um hochrangige Verfassungswerte. Die Verfassung bringe dies explizit in Art. 99 BV zum Ausdruck.

33

cc) Unter Abwägung dieser Gesichtspunkte sei ein Bedürfnis für den Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht erkennbar.

IV.

34

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

35

Der Verfassungsgerichtshof kann auch im Popularklageverfahren eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund dringend geboten ist (Art. 26 Abs. 1 VfGHG). Wegen der weitreichenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung im Popularklageverfahren in der Regel auslöst, ist an die Voraussetzungen, unter denen sie erlassen werden kann, ein strenger Maßstab anzulegen. Aufgrund des Wesens der Popularklage dürfen konkrete Maßnahmen zugunsten einzelner von einem Rechtssatz betroffenen Personen nicht

erlassen werden; vielmehr kommt auch im Rahmen einer einstweiligen Anordnung nur eine Regelung infrage, die generell den Vollzug der angegriffenen Vorschrift mit Wirkung *inter omnes* vorläufig aussetzt. Die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Vorschrift vorgetragen werden, haben im Regelfall außer Betracht zu bleiben. Nur wenn bereits offensichtlich ist, dass die Popularklage aus prozessualen oder sachlichen Gründen keine Aussicht auf Erfolg hat, kommt eine einstweilige Anordnung von vornherein nicht in Betracht. Umgekehrt kann der Erlass einer einstweiligen Anordnung dann geboten sein, wenn die Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Vorschrift offensichtlich ist. Ist der Ausgang des Popularklageverfahrens dagegen als offen anzusehen, sind die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Popularklage aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Popularklage aber der Erfolg zu versagen wäre. Bei dieser Abwägung müssen die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe so gewichtig sein, dass sie im Interesse der Allgemeinheit eine einstweilige Anordnung zur Abwehr schwerer Nachteile unabweisbar machen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 21.12.2017 NVwZ-RR 2018, 593 Rn. 13 m. w. N.). Sind mit der Popularklage - wie hier - mehrere Bestimmungen eines Gesetzes angegriffen, gelten diese Grundsätze für jede einzelne der angegriffenen Bestimmungen.

36

Nach diesen Maßstäben ist eine einstweilige Anordnung im vorliegenden Fall nicht zu erlassen. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung kommt im Hinblick auf eine Reihe von Rügen schon deswegen nicht in Betracht, weil die Popularklage nach überschlägiger Prüfung insoweit offensichtlich keine Aussicht auf Erfolg hätte (vgl. dazu unten 1.). Soweit die Erfolgsaussichten der Popularklage im Übrigen als offen angesehen werden (vgl. dazu unten 2. und 3.) und die Entscheidung über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung deshalb anhand einer Folgenabwägung zu treffen ist, ergibt diese ebenfalls, dass der Antrag abzuweisen ist (vgl. dazu unten 4.).

37

1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung bleibt zu einem Teil schon deswegen ohne Erfolg, weil die Popularklage insoweit mangels Zulässigkeit bzw. mangels Begründetheit der gegen die angegriffenen Bestimmungen vorgebrachten Einwendungen offensichtlich keine Aussicht auf Erfolg verspricht.

38

a) Die Popularklage hat offensichtlich keine Erfolgsaussicht, soweit die Antragsteller geltend machen, sämtliche angegriffenen Änderungsbestimmungen zum Polizeiaufgabengesetz seien wegen eines Verstoßes gegen das Gebot der Normenklarheit verfassungswidrig, weil nach dem Inkrafttreten beider Gesetzesnovellierungen keine vollständig konsolidierte, für den Bürger klar lesbare Fassung des Polizeiaufgabengesetzes im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht worden sei.

39

aa) Die Popularklage ist insoweit bereits offensichtlich unzulässig, weil es an einer inhaltlich hinreichend substantiierten Rüge einer Grundrechtsverletzung fehlt. Nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG gehört zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage, dass der Antragsteller substantiiert darlegt, inwiefern die angegriffene Rechtsvorschrift nach seiner Meinung in Widerspruch zu einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung steht (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 19.4.1985 VerfGHE 38, 43/45; vom 13.8.2008 VerfGHE 61, 205/209 f.; vom 23.3.2017 BayVBI 2017, 592 Rn. 11 m. w. N.). Greift er mehrere Rechtsvorschriften an, muss dies grundsätzlich für jede einzelne von ihnen ersichtlich sein (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 4.11.1976 VerfGHE 29, 191/201; vom 4.3.2009 VerfGHE 62, 30/35; vom 27.8.2018 - Vf. 11-VII-16 - juris Rn. 19; vom 29.10.2018 - Vf. 20-VII-17 - juris Rn. 14). Eine Ausnahme gilt nur, wenn ein Gesetz insgesamt oder eine sonstige Normengesamtheit mit der Rüge angegriffen wird, das Grundrecht der Handlungsfreiheit sei verletzt, weil die Normen nicht ordnungsgemäß zustande gekommen seien und deshalb nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung gehörten (vgl. VerfGH vom 20.10.2003 BayVBI 2004, 268/269; vom 17.11.2005 VerfGHE 58, 253/260; VerfGHE 62, 30/35).

40

Danach genügen die Ausführungen der Antragsteller nicht den Anforderungen des Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG. Sie greifen mit dem Einwand, die Novellierungen des Polizeiaufgabengesetzes verletzten das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) folgende Gebot der Normenklarheit, zwar die

angefochtenen Normen in ihrer Gesamtheit an. Bei dem gerügten Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip handelt es sich aber nicht um ein Grundrecht oder ein grundrechtsgleiches Recht der Bayerischen Verfassung, sondern um objektives Verfassungsrecht, auf das eine Popularklage für sich allein von vornherein nicht gestützt werden kann; nur Regelungen, die mit zulässigen Grundrechtsrügen angefochten sind, prüft der Verfassungsgerichtshof (von Amts wegen) auch daraufhin, ob sie gegen andere Normen des objektiven Verfassungsrechts verstoßen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 15.1.2007 VerfGHE 60, 1/5; vom 21.12.2011 VerfGHE 64, 224/228). Soweit die Antragsteller im Rahmen der Popularklage auch Verstöße gegen das Grundrecht der Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) und gegen weitere Grundrechtsnormen geltend machen, beziehen sich diese Rügen nicht auf den Einwand, es liege infolge einer fehlenden Neubekanntmachung der Rechtsvorschriften in konsolidierter Fassung ein Verstoß gegen die Normenklarheit vor.

41

bb) Abgesehen davon ist der Einwand in der Sache nicht berechtigt. Die angefochtenen Änderungsbestimmungen wurden in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise bekannt gemacht. Die Bekanntmachung ist entsprechend den Vorgaben des Art. 76 Abs. 1 BV nach Ausfertigung durch den Ministerpräsidenten im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt erfolgt. Das Rechtsstaatsprinzip gebietet, dass förmlich gesetzte Rechtsnormen verkündet werden. Die Verkündung stellt einen integrierenden Teil der förmlichen Rechtsetzung dar; sie ist Geltungsbedingung der Rechtsnormen. Verkündung bedeutet regelmäßig, die Rechtsnormen der Öffentlichkeit in einer Weise förmlich zugänglich zu machen, dass die Betroffenen sich verlässlich Kenntnis von ihrem Inhalt verschaffen können. Diese Möglichkeit darf nicht in unzumutbarer Weise erschwert werden. Schutzwürdige Interessen dürfen nicht verletzt werden. Insbesondere darf der Rechtsschutz der Betroffenen nicht unangemessen erschwert oder verkürzt werden. Konkrete weitere Gebote für die Ausgestaltung des Verkündungsvorganges im Einzelnen ergeben sich aus dem Rechtsstaatsprinzip unmittelbar nicht. Es obliegt vielmehr dem zuständigen Normgeber, das Verkündungsverfahren so auszugestalten, dass es seine rechtsstaatliche Funktion erfüllt, der Öffentlichkeit die verlässliche Kenntnisnahme vom geltenden Recht zu ermöglichen (VerfGH vom 13.11.1989 VerfGHE 42, 148/155; vgl. auch BVerfG vom 22.11.1983 BVerfGE 65, 283/291; vom 22.2.1994 BVerfGE 90, 60/85; BVerfG vom 18.9.1989 NVwZ 1990, 359).

42

Danach sind die angegriffenen Änderungsregelungen zum Polizeiaufgabengesetz ordnungsgemäß bekannt gemacht worden. Mit der Bekanntmachung der beiden Änderungsgesetze im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt hat die Öffentlichkeit verlässlich und in zumutbarer Weise die Möglichkeit erhalten, vom Inhalt der Änderungsbestimmungen zum Polizeiaufgabengesetz Kenntnis zu erlangen. Die einzelnen Bestimmungen lassen hinreichend deutlich erkennen, dass es sich um Änderungsregelungen zum Polizeiaufgabengesetz in der jeweiligen bis dahin geltenden Fassung handelt und welchen Inhalt die Änderungen im Einzelnen aufweisen. Eine Neubekanntmachung des vollständigen Gesetzestextes in konsolidierter Fassung unter Einarbeitung der jeweiligen Änderungen zur Erleichterung der Lesbarkeit, wie dies für das Polizeiaufgabengesetz etwa auf der Grundlage einer Ermächtigung des Gesetzgebers durch das Staatsministerium des Innern mit Bekanntmachung der Neufassung des Polizeiaufgabengesetzes vom 14. September 1990 (GVBl S. 397) erfolgt ist, ist im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip grundsätzlich nicht geboten.

43

Zwar sind vorliegend die verschiedenen Änderungen, die häufig nur aus einzelnen Worten, Satzteilen oder aus dem Zusammenhang herausgenommenen Sätzen bestehen, jeweils aus sich heraus kaum verständlich. Eine staatliche Pflicht zur Gesetzeskonsolidierung im Gesetz- und Verordnungsblatt ist aber jedenfalls dann nicht gegeben, wenn durch den Staat gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit privaten Verlagen in angemessener Zeit nach Inkrafttreten eines Gesetzes eine konsolidierte Fassung kostenlos zur Verfügung gestellt wird (vgl. Butzer in Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 82 Rn. 233; a. A. Klein, Die Neubekanntmachung von Gesetzen vor dem Hintergrund der staatlichen Konsolidierungspflicht, 2010, S. 56 ff. m. w. N.). Das ist hier geschehen. Eine aktuelle Fassung des vollständigen Polizeiaufgabengesetzes ist im Rechtsinformationssystem der Bayerischen Staatsregierung „Bayern. Recht“ (<http://www.gesetzebayern.de>) für jedermann abrufbar. Die entsprechende Webseite wurde nach Angaben der Staatsregierung einen bzw. vier Tage nach dem Inkrafttreten der Änderungen im Internet freigeschaltet, nämlich am 2. August 2017 nach den Änderungen durch das am 1. August 2017 in Kraft getretene Gesetz

zur effektiveren Überwachung gefährlicher Personen vom 24. Juli 2017 und am 29. Mai 2018 nach den Änderungen durch das am 25. Mai 2018 in Kraft getretene PAG-Neuordnungsgesetz vom 18. Mai 2018.

44

b) Ferner ist die Popularklage unter dem Gesichtspunkt der Wiederholung offensichtlich unzulässig, soweit sich die Antragsteller gegen die Bestimmung des Art. 17 Abs. 1 Nr. 2 PAG über die Ingewahrsamnahme zur Verhinderung der unmittelbar bevorstehenden Begehung oder Fortsetzung einer Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit oder einer Straftat wenden.

45

Die Wiederholung eines bereits einmal abgewiesenen Normenkontrollbegehrens kann nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nicht uneingeschränkt zugelassen werden. Hat der Verfassungsgerichtshof in einem Popularklageverfahren die Verfassungsmäßigkeit einer landesrechtlichen Rechtsvorschrift festgestellt, so ist die Rechtslage geklärt und es soll dabei grundsätzlich sein Bewenden haben. Zwar ist die erneute Kontrolle einer bereits verfassungsgerichtlich überprüften Norm nicht gänzlich ausgeschlossen. Ein erneuter Antrag nach Art. 98 Satz 4 BV, der sich gegen eine vom Verfassungsgerichtshof bereits für verfassungsmäßig befundene Rechtsvorschrift richtet, ist jedoch nur dann zulässig, wenn ein grundlegender Wandel der Lebensverhältnisse oder der allgemeinen Rechtsauffassung eingetreten ist oder wenn neue rechtliche Gesichtspunkte oder neue, in der früheren Entscheidung noch nicht gewürdigte Tatsachen geltend gemacht werden (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 24.9.2018 - Vf. 2-VII-17 - juris Rn. 22 m. w. N.; vom 31.10.2018 - Vf. 16-VII-17 - juris Rn. 28 m. w. N.).

46

Der Verfassungsgerichtshof hat sich aufgrund von im Jahr 1989 erhobenen Popularklagen bereits in seiner Entscheidung vom 2. August 1990 (VerfGHE 43, 107) mit der damals aufgrund des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes vom 23. März 1989 (GVBI S. 79) als Art. 16 Abs. 1 Nr. 2 PAG neu gefassten, bis auf geringfügige redaktionelle Änderungen durch das Gesetz zur effektiveren Überwachung gefährlicher Personen vom 24. Juli 2017 (GVBI S. 388) inhaltlich seither unverändert gebliebenen und in Art. 17 Abs. 1 Nr. 2 PAG übernommenen Regelung befasst. Dabei hat er entschieden, dass die Vorschrift unter dem Gesichtspunkt eines Widerspruchs zum Grundgesetz, insbesondere zu den bundesrechtlichen Kompetenzvorschriften des Art. 74 Nr. 1 GG a. F. (entspricht Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG n. F.), oder zu sonstigem Bundesrecht, insbesondere auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts, wie §§ 112, 112 a, 163 b und 163 c StPO, nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) verstößt, weil diese bundesrechtlichen Bestimmungen den Verdacht einer bereits begangenen Straftat oder Ordnungswidrigkeit voraussetzen (vgl. VerfGHE 43, 107/120 ff.). Der Verfassungsgerichtshof hat ferner die Ansicht vertreten, dass die Regelung über die Möglichkeit eines Gewahrsams zur Verhütung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit nicht im Widerspruch zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Buchst. b und c EMRK steht (vgl. VerfGHE 43, 107/123). Zudem hat er ausgeführt, dass polizeilicher Gewahrsam als solcher auf der Grundlage der damaligen Bestimmung, d. h. ohne Rücksicht auf die Frage der Höchstdauer, nicht gegen das Grundrecht der Freiheit der Person (Art. 102 Abs. 1 BV) verstößt (vgl. VerfGHE 43, 107/128). Schließlich hat er die Regelung, dass bereits bevorstehende Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit ausreichen können, um einen präventivpolizeilichen Gewahrsam anzuordnen, im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV, Art. 4 PAG) für verfassungsgemäß erachtet (vgl. VerfGHE 43, 107/128).

47

Dass seit der Entscheidung vom 2. August 1990 ein grundlegender Wandel der Lebensverhältnisse oder der allgemeinen Rechtsauffassung eingetreten wäre, machen die Antragsteller weder geltend noch ist dies ersichtlich. Gleiches gilt hinsichtlich neuer rechtlicher Gesichtspunkte oder neuer, in der früheren Entscheidung noch nicht gewürdigter Tatsachen.

48

c) Mangels eines hinreichend substantiierten Vortrags offensichtlich unzulässig ist die Popularklage, soweit sie sich gegen Art. 18 PAG richtet. Die Antragsteller legen in keiner Weise dar, inwieweit dessen einzelne Regelungen gegen die von ihnen angeführten Grundrechte der Würde des Menschen, der allgemeinen Handlungsfreiheit, der Freiheit der Person, der Freizügigkeit und der Versammlungsfreiheit verstoßen

sollen. Vielmehr behaupten sie dies lediglich pauschal und gemeinsam mit den Angriffen gegen Art. 20 Nr. 3 PAG.

49

Soweit die Antragsteller geltend machen, die Regelung über die Verpflichtung der Polizei zur unverzüglichen Herbeiführung einer richterlichen Entscheidung über die Zulässigkeit und Fortsetzung einer Freiheitsentziehung nach Art. 18 Abs. 1 Satz 1 PAG stehe in Widerspruch zu dem Verbot der Überschreitung der Dauer einer Freiheitsentziehung zur Identitätsfeststellung von insgesamt zwölf Stunden nach § 163 c Abs. 2 StPO, liegt hierin ebenfalls keine Rüge, auf die die Popularklage zulässigerweise gestützt werden könnte. Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren ist allein die Bayerische Verfassung. Verstößt eine Vorschrift des Landesrechts gegen Bundesrecht, so kann das nur insoweit beachtlich sein, als darin zugleich ein Verstoß gegen bayerisches Verfassungsrecht liegt. Ob ein formelles Landesgesetz oder eine abgeleitete Rechtsvorschrift des Landesrechts gegen Bundesrecht verstößt, prüft der Verfassungsgerichtshof im Popularklageverfahren in der Regel anhand des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 29.6.2018 - Vf. 4-VII-13 u. a. - juris Rn. 66 m. w. N.). Das Rechtsstaatsprinzip gewährleistet jedoch, wie bereits dargelegt (a) aa)), kein Grundrecht.

50

Abgesehen davon hat der Verfassungsgerichtshof in der genannten Entscheidung vom 2. August 1990 im Zusammenhang mit der Regelung des Art. 17 Abs. 1 Satz 1 PAG a. F., die im Wesentlichen dem Art. 18 Abs. 1 Satz 1 PAG entspricht, zu der Frage bereits Stellung genommen. Er hat entschieden, dass die bei der Strafverfolgung geltende Regelung über die Begrenzung der Freiheitsentziehung auf höchstens zwölf Stunden nach § 163 c Abs. 3 StPO a. F. (jetzt: § 163 c Abs. 2 StPO) wegen des grundsätzlichen Unterschieds zwischen den bundesrechtlichen Regelungen der Strafverfolgung einerseits und den landesrechtlichen Regelungen zur Gefahrenabwehr andererseits für den präventivpolizeilichen Gewahrsam rechtlich ohne Bedeutung ist (vgl. VerfGHE 43, 107/122).

51

d) Im Hinblick auf Art. 39 Abs. 1 Satz 1 PAG ist die Popularklage wegen des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Dezember 2018 Az. 1 BvR 142/15 teilweise unzulässig geworden. In dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht u. a. Art. 39 Abs. 1 PAG für mit Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG unvereinbar erklärt, soweit er die Kennzeichenerfassung nach Maßgabe des Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 PAG nicht auf den Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht beschränkt, die Kennzeichenerfassung nach Maßgabe des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG uneingeschränkt für „Durchgangsstraßen ([...] andere Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr)“ vorsieht und keine Pflicht zur Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen für die Durchführung der Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen vorsieht (Nr. 2. a) des Beschlusstextes). Bis zu einer Neuregelung durch den Gesetzgeber, längstens bis zum 31. Dezember 2019, wurde die weitere Anwendung der Vorschrift nach Maßgabe der Gründe der Entscheidung zugelassen (vgl. Nr. 3 des Beschlusstextes). Zur Begründung verweist das Bundesverfassungsgericht auf die Bedeutung, die der Gesetzgeber der Kennzeichenkontrolle für eine wirksame Gefahrenabwehr beimessen dürfe; unter diesen Umständen sei die vorübergehende Fortgeltung der beanstandeten Regelung eher hinzunehmen als deren Nichtigerklärung (BVerfG vom 18.12.2018 - 1 BvR 142/15 - juris Rn. 172). Vor diesem Hintergrund ist bereits fraglich, ob insoweit noch ein tauglicher Prüfungsgegenstand einer Popularklage gegeben ist; jedenfalls ist das hierfür erforderliche Rechtsschutzbedürfnis entfallen.

52

e) Offensichtlich unzulässig ist die Popularklage weiterhin, soweit sich die Antragsteller gegen die Befugnis nach Art. 49 Abs. 3 Satz 6 PAG zur ausnahmsweisen Miterfassung von Kernbereichsdaten beim verdecktem Zugriff auf informationstechnische Systeme mit der Begründung wenden, die Vorschrift missachte den Schutz von Berufsgeheimnisträgern und verstoße deshalb gegen die Würde des Menschen sowie gegen die allgemeine Handlungsfreiheit in der speziellen Ausprägung der Berufsausübungsfreiheit. Denn Art. 49 Abs. 3 Satz 6 PAG ist keine Vorschrift, die die Erhebung der Daten von Berufsgeheimnisträgern bzw. deren Schutz betrifft; diesbezügliche Bestimmungen sind in den Absätzen 1 und 2 des Art. 49 PAG enthalten. Art. 49 Abs. 3 Satz 6 PAG regelt vielmehr die Datenerhebung bzw. den Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung im Hinblick auf diejenigen Personen, die selbst für die Gefahr oder drohende Gefahr verantwortlich sind oder die mutmaßlich im Zusammenhang mit der Gefahrenlage stehen. Dies ergibt sich unmissverständlich aus der Bezugnahme des Art. 49 Abs. 3 Satz 6

PAG auf Satz 5, der wiederum auf Satz 1 Nr. 8 und damit auf die Regelung des Art. 45 Abs. 1 PAG verweist, welche ausschließlich diese Personen betrifft.

53

f) Offensichtlich keine Aussicht auf Erfolg haben kann die Popularklage schließlich, soweit sie sich gegen Art. 92 Abs. 1 und 2 PAG richtet.

54

aa) Mit dem Einwand, Art. 92 Abs. 1 Satz 1 PAG verstoße mit der Verweisung auf das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit im Hinblick auf den dort geltenden Grundsatz der Nichtöffentlichkeit des Verfahrens (§ 170 GVG) gegen das Gebot der Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen nach Art. 90 Satz 1 BV, können die Antragsteller schon deshalb nicht durchdringen, weil diese Verfassungsnorm kein subjektives verfassungsmäßiges Recht einräumt, sondern lediglich eine objektive Verfahrensvorschrift darstellt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 15.2.1952 VerfGHE 5, 30/39 f.; vom 24.10.2017 - Vf. 9-VI-17 - juris Rn. 30 m. w. N.).

55

Unabhängig davon wäre der Einwand in der Sache nicht berechtigt. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits in seiner Entscheidung vom 2. August 1990 zu der Frage der Nichtöffentlichkeit des Verfahrens bei Freiheitsentziehungen nach dem Polizeiaufgabengesetz Stellung genommen. Zur entsprechenden Verweisungsvorschrift des Art. 17 Abs. 3 Satz 1 PAG a. F., welcher über die Inbezugnahme der Vorschriften des Gesetzes über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehungen mittelbar auf den damals einschlägigen § 8 FGG verwies und damit die Nichtöffentlichkeit des Verfahrens festlegte, hat er entschieden, dass die Nichtöffentlichkeit mit Art. 90 BV vereinbar ist (VerfGHE 43, 107/132).

56

bb) Soweit die Antragsteller beanstanden, Art. 92 Abs. 1 Satz 1 PAG verletze Art. 6 EMRK und damit (einfaches) Bundesrecht (vgl. VerfGH vom 9.12.2010 VerfGHE 63, 209/213 f.), kann dies nur als Rüge eines Verstoßes gegen das Rechtsstaatsgebot (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) verstanden werden, die - wie ausgeführt - offensichtlich unzulässig ist.

57

cc) Offensichtlich keine Erfolgsaussicht hat ferner die Rüge, der Ausschluss der Rechtsbeschwerde nach Art. 92 Abs. 1 Satz 2 PAG verletze den Justizgewährungsanspruch und das Recht auf Gewährung eines geeigneten und fairen Verfahrens. Ob ein verfassungsgerichtlicher Rechtsbehelf auf eine Verletzung der Ansprüche auf Justizgewährung bzw. auf effektiven Rechtsschutz oder ein faires Verfahren gestützt werden kann, hat der Verfassungsgerichtshof bisher offengelassen (vgl. VerfGH vom 29.1.2014 BayVBI 2014, 448 Rn. 44 m. w. N.; vom 24.3.2014 VerfGHE 67, 58 Rn. 40; vom 23.9.2015 VerfGHE 68, 180 Rn. 56). Diese Frage bedarf auch hier keiner Entscheidung. Selbst wenn man dies nämlich bejahen würde, ergäbe sich daraus kein Anspruch auf eine weitere Instanz. Der Staat ist auf der Grundlage der Justizgewährungspflicht verfassungsrechtlich lediglich verpflichtet, für eine funktionsfähige Rechtspflege zu sorgen (VerfGH vom 29.9.2005 VerfGHE 58, 212/238). Die Gestaltung des Umfangs des Rechtsmittelzuges und somit auch die Entscheidung darüber, ob - neben der gemäß §§ 58 ff. FamFG statthaften (zweitinstanzlichen) Beschwerde - noch eine Rechtsbeschwerde nach §§ 70 ff. FamFG möglich sein soll, bleibt dagegen dem Gesetzgeber überlassen (vgl. BVerfG vom 11.6.1980 BVerfGE 54, 277/291; vom 30.4.2003 BVerfGE 107, 395/401 f.; vom 25.9.2018 NJW 2018, 3699 Rn. 10). Inwiefern etwas anderes gelten sollte, wenn es um die Dauer der Entziehung von Freiheitsrechten geht, wird von den Antragstellern nicht näher ausgeführt und ist auch sonst in keiner Weise ersichtlich.

58

dd) Offensichtlich ebenso wenig Erfolg haben kann die Popularklage, soweit die Antragsteller beanstanden, die Zuständigkeitsregelungen nach Art. 92 Abs. 2 Sätze 1 und 2 Nr. 2 PAG verletzten das Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV), weil allein die Polizei festlegen könne, an welchem Ort eine Maßnahme beantragt bzw. eine Person in Gewahrsam genommen werde, und dadurch mittelbar den für die richterliche Entscheidung zuständigen Richter bestimmen könne. Der Verfassungsgerichtshof hat sich in seiner Entscheidung vom 2. August 1990 mit einem entsprechenden Einwand bezüglich der vergleichbaren Regelung des Art. 17 Abs. 3 Satz 1 PAG a. F. (entspricht Art. 92 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 PAG n. F.) befasst, wonach für die Entscheidung das Amtsgericht zuständig war (und nach wie vor ist), in dessen Bezirk die Freiheitsentziehung vollzogen wurde. Er hat entschieden, dass diese Regelung nicht in Widerspruch zu Art.

86 Abs. 1 Satz 2 BV stehe (VerfGHE 43, 107/131 f.). Bei der Bestimmung des zuständigen Gerichts dürfe sich der Normgeber auch von Zweckmäßigkeits- und Praktikabilitätsabwägungen leiten lassen, solange diese nicht willkürlich seien. Es sei nicht sachwidrig, das Amtsgericht des Vollzugsorts als örtlich zuständig zu bestimmen, weil dadurch die richterliche Entscheidung über die Zulässigkeit der Freiheitsentziehung nach mündlicher Anhörung der in Gewahrsam genommenen Person schneller möglich sei als im Fall der Zuständigkeit eines unter Umständen weit entfernt liegenden Gerichts. Die bloße Möglichkeit, dass die Polizei den Vollzugsort zum Zweck der Manipulation der gerichtlichen Zuständigkeit willkürlich auswählen könnte, führe nicht zur Unvereinbarkeit der Bestimmung mit Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV. Art. 17 Abs. 3 Satz 1 PAG a. F. sei nicht darauf angelegt oder erkennbar so ausgestaltet, dass ein Missbrauch zu befürchten wäre. Diese Ausführungen lassen sich ohne Weiteres auf die angegriffenen Regelungen nach Art. 92 Abs. 2 Sätze 1 und 2 Nr. 2 PAG übertragen.

59

ee) Soweit die Antragsteller hinsichtlich dieser Regelungen Bedenken in Bezug auf den Gewaltenteilungsgrundsatz (Art. 5 BV) wegen der Kürze der für die gerichtliche Entscheidung zur Verfügung stehenden Zeit äußern, ist die Popularklage offensichtlich unzulässig, da diese Verfassungsbestimmung kein Grundrecht verbürgt (vgl. VerfGH vom 21.7.2011 BayVBI 2011, 695 m. w. N.; vom 26.3.2018 NVwZ-RR 2018, 457 Rn. 66).

60

2. Im Hinblick auf weitere angegriffene Vorschriften erscheint die Zulässigkeit der Popularklage zumindest fraglich.

61

Dies gilt für die Regelung zur drohenden Gefahr in Art. 11 Abs. 3 PAG und weitere Befugnisnormen (mit Ausnahme des Art. 17 Abs. 1 Nrn. 4 und 5 PAG, vgl. unten 3.), die den Begriff der drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut verwenden oder hierauf Bezug nehmen. Insoweit bestehen Bedenken, ob dem Vorbringen der Antragsteller hinreichend substantiierte Grundrechtsrügen zu entnehmen sind. Denn die Antragsteller führen mit ihren Rügen zum Bestimmtheitsgebot und zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Argumente an, die in erster Linie das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) und damit objektives Verfassungsrecht betreffen, auf das eine Popularklage nicht gestützt werden kann (vgl. oben 1. a) aa)). Bei einer Vielzahl von Rügen wird zudem die Verletzung von Grundrechten lediglich behauptet, ohne dies näher zu begründen. Diese Bedenken gegen die Zulässigkeit der Popularklage bedürfen im Rahmen der vorliegenden Entscheidung aber keiner abschließenden Bewertung, weil der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung unabhängig davon keinen Erfolg hat (vgl. unten 4.).

62

3. Hinreichend substantiiert sind die Ausführungen der Antragsteller bezüglich der Regelung in Art. 17 Abs. 1 Nrn. 4 und 5 PAG, soweit sie einen Verstoß gegen das Grundrecht der Freiheit der Person (Art. 102 BV) rügen und zur Begründung vortragen, ein Unterbindungsgewahrsam zur Durchsetzung einer bereits bei drohender Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut möglichen Maßnahme nach Art. 16 PAG und bei Nichtbefolgung einer Aufenthaltsüberwachungsmaßnahme nach Art. 34 PAG überschreite die Grenzen, die dem Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei der Freiheitsentziehung gesetzt seien; denn das Sicherheitsbedürfnis der Allgemeinheit könne nur unter bestimmten Voraussetzungen gegenüber dem verfassungsrechtlich geschützten Freiheitsanspruch eines noch nicht Verurteilten überwiegen. Gleiches gilt für das Vorbringen, Art. 20 Nr. 3 Satz 3 PAG verstoße aufgrund der erheblichen Ausdehnung der möglichen Dauer des Unterbindungsgewahrsams ohne den Nachweis einer konkreten Gefahr gegen Art. 102 BV.

63

Insoweit kann die Popularklage weder als offensichtlich unzulässig noch als offensichtlich unbegründet angesehen werden. Jedoch hat der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung auch diesbezüglich keinen Erfolg (vgl. unten 4.).

64

4. Soweit sich die Popularklage nach den obigen Ausführungen (unter 1.) nicht schon als offensichtlich aussichtslos erweist, ist - im Hinblick auf die unter 2. und 3. genannten Regelungen - eine Folgenabwägung vorzunehmen. Diese ergibt, dass die Nachteile der Betroffenen, die durch den Vollzug der angegriffenen

Vorschriften drohen, hinter dem öffentlichen Interesse am sofortigen Normvollzug zurückstehen müssen. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung bleibt daher insgesamt erfolglos.

65

a) Erginge die einstweilige Anordnung nicht, erweise sich aber die Popularklage gegen die angegriffenen Befugnisnormen als begründet, so drohten den Betroffenen, teilweise auch unbeteiligten dritten Personen, die einen Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben (etwa bei der Vorratsdatenspeicherung), bis zur Hauptsacheentscheidung Nachteile von erheblichem Gewicht, die zu einem großen Teil nach der Nichtigerklärung der Ermächtigungsgrundlage nicht wieder rückgängig zu machen sind. Polizeiliche Maßnahmen auf der Grundlage der angegriffenen Befugnisnormen greifen teilweise gravierend in Freiheitsgrundrechte der Betroffenen ein, die, wie das Grundrecht der Freiheit der Person, die allgemeine Handlungsfreiheit oder das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, im Wertesystem der Verfassung einen hohen Rang einnehmen. Hinzu kommt, dass polizeiliche Befugnisse im Bereich der Gefahrenabwehr behördliche Prognosen über den künftigen hypothetischen Geschehensablauf voraussetzen (Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 7. Aufl. 2017, Rn. 126). Diese sind naturgemäß mit Unsicherheiten und eventuellen Fehleinschätzungen belastet, wodurch sich die Möglichkeit eines von den Betroffenen nicht veranlassten, unberechtigten Grundrechtseingriffs noch erhöht (vgl. BVerfG vom 28.10.2008 BVerfGE 122, 120/141 zur Vorratsdatenspeicherung). Dies trifft umso mehr auf diejenigen angegriffenen Befugnisnormen zu, die Eingriffsmaßnahmen bereits im Vorfeld einer konkreten Gefahr auf der Grundlage einer drohenden Gefahr zulassen, bei der die Anforderungen an die Vorhersehbarkeit des Kausalverlaufs gegenüber einer konkreten Gefahr noch einmal reduziert sind (vgl. LT-Drs. 17/16299 S. 9; BVerfG vom 20.4.2016 BVerfGE 141, 220 Rn. 112).

66

Zu berücksichtigen ist ferner, dass den Betroffenen dann, wenn sich vollzogene polizeiliche Maßnahmen im Fall einer Nichtigerklärung der Befugnisnormen durch den Verfassungsgerichtshof infolge des Fehlens einer Ermächtigungsgrundlage nachträglich als rechtswidrig erweisen, kein Ausgleich in Form eines Schadenersatz- oder Entschädigungsanspruchs zustehen würde. Denn für sog. legislatives Unrecht des Gesetzgebers sieht weder Art. 87 PAG einen solchen Anspruch vor, noch lässt sich aus dem Rechtsinstitut des gewohnheitsrechtlich verfestigten Aufopferungsgedankens unter dem Gesichtspunkt des enteignungsgleichen Eingriffs (vgl. OLG Frankfurt vom 20.8.2013 NVwZ-RR 2014, 142; vom 26.1.2017 - 1 U 31/15 - juris Rn. 23 m. w. N.) hierfür eine Haftung ableiten (vgl. BGH vom 12.3.1987 BGHZ 100, 136/145; vom 16.4.2015 BGHZ 205, 63 Rn. 34).

67

Allerdings ist ein Eingreifen auf der Grundlage einer drohenden Gefahr nur zulässig, wenn die in Art. 11 Abs. 3 PAG angeführten strengen materiellen Anforderungen erfüllt sind. Vorausgesetzt wird die auf das individuelle Verhalten einer Person oder auf Vorbereitungshandlungen gestützte Erwartung eines Angriffs von erheblicher Intensität oder Auswirkung für ein bedeutendes Rechtsgut. Grundrechtseingriffe auf der Basis vager Anhaltspunkte oder reiner Vermutungen, wie sie von den Antragstellern befürchtet werden, sind der Polizei daher weder aufgrund der Generalklausel des Art. 11 Abs. 3 PAG noch aufgrund spezieller Befugnisnormen, die sich auf eine drohende Gefahr im Sinn dieser Bestimmung beziehen, gestattet.

68

Zudem wird die Gefahr rechtswidriger Grundrechtseingriffe dadurch gemindert, dass gegen polizeiliche Eingriffsmaßnahmen, auch wenn sie auf der Grundlage einer drohenden Gefahr angeordnet werden, vor der Hauptsacheentscheidung des Verfassungsgerichtshofs über die Gültigkeit der angegriffenen Befugnisnormen in jedem Einzelfall fachgerichtlicher und gegebenenfalls verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz gewährleistet ist. Besonders eingriffsintensive Maßnahmen sind zudem verfahrensrechtlich dadurch abgesichert, dass sie, außer bei Gefahr im Verzug, nur durch einen Richter angeordnet werden dürfen (vgl. Art. 14 Abs. 3 Satz 4, Art. 18 Abs. 1, Art. 34 Abs. 3 Satz 1, Art. 35 Abs. 2, Art. 36 Abs. 4 Satz 1, Art. 37 Abs. 2 Satz 1, Art. 42 Abs. 6, Art. 45 Abs. 3 Satz 1 PAG). Zwar haben die Fachgerichte wegen des den Verfassungsgerichten vorbehaltenen Verwerfungsmonopols (vgl. Art. 92 BV, Art. 100 Abs. 1 GG) bei ihrer Entscheidung grundsätzlich die angegriffenen Regelungen des Polizeiaufgabengesetzes zugrunde zu legen. Sie sind bei Anwendung dieser Regelungen aber verpflichtet, jede einzelne polizeiliche Maßnahme auf ihre Vereinbarkeit mit dem im Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (vgl. auch Art. 4 PAG) zu überprüfen und ihre Entscheidung gerade auch unter Beachtung der Grundrechte der Betroffenen zu treffen (vgl. VerfGH vom 5.6.1989 VerfGHE 42, 86/92 f.).

Drohen bei offenen polizeilichen Maßnahmen während des fachgerichtlichen Verfahrens im Einzelfall schwere und unabwendbare Nachteile, können die Fachgerichte darüber hinaus auf Antrag vorläufigen Rechtsschutz gewähren und - gegebenenfalls sogar unter Nichtberücksichtigung der einschlägigen Befugnisnorm - die betreffende Maßnahme vorläufig außer Vollzug setzen, wenn sie die Auffassung vertreten sollten, die zugrunde gelegte Norm sei verfassungswidrig, und wenn durch die Entscheidung die Hauptsache nicht vorweggenommen wird (vgl. BVerfG vom 24.6.1992 BVerfGE 86, 382/389; BayVGH vom 13.1.2015 BayVBI 2015, 390 Rn. 16 m. w. N.).

70

b) Erginge demgegenüber eine einstweilige Anordnung, die den Vollzug der angegriffenen Normen außer Vollzug setzen würde, erwiesen sich diese aber später als verfassungsgemäß, könnten Polizei und, sofern die gesetzlichen Bestimmungen einen Richtervorbehalt vorsehen, auch die Gerichte von verfassungsrechtlich zulässigen Maßnahmen insbesondere in Fällen einer drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut im Sinn des Art. 11 Abs. 3 Satz 2 PAG vorerst keinen Gebrauch machen. Bestehen gemäß Art. 11 Abs. 3 Satz 1 PAG Anhaltspunkte dafür, dass Gewalttaten, wie etwa ein Terroranschlag oder ein Amoklauf mit hohen Opferzahlen, oder andere schwere Angriffe von erheblicher Intensität und Auswirkung bevorstehen könnten, ist jedoch das konkrete Geschehen nach Art und Zeitpunkt noch nicht hinreichend erkennbar, müssten Eingriffsmaßnahmen vorerst unterbleiben, mittels derer ansonsten das (weitere) Entstehen konkreter Gefahren für Rechtsgüter der Allgemeinheit, wie Leben, Gesundheit und Freiheit von Personen oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, unterbunden werden könnte. Dies würde dazu führen, dass bei solchen Gefahrenlagen nicht unverzüglich in den Geschehensablauf eingegriffen werden könnte, sondern zugewartet werden müsste, bis die Gefahr im klassischen Sinn hinreichend konkret geworden ist. Als Folge ergäbe sich das Risiko schwerwiegender Schäden für die Allgemeinheit, die auf der Grundlage der angegriffenen Vorschriften möglicherweise rechtzeitig hätten abgewendet werden können. Dem Staat bliebe dadurch ein effektives Instrument zur Abwehr schwerer Schäden für die Allgemeinheit versagt. Er könnte seiner verfassungsrechtlich verbürgten Verpflichtung zur Gewährleistung von Sicherheit und Schutz der Bevölkerung (Art. 99 BV) nicht in dem vom Gesetzgeber vorgegebenen Umfang nachkommen.

71

c) Wägt man diese Folgen gegeneinander ab, sind die mit dem polizeilichen Einschreiten auch auf der Grundlage einer drohenden Gefahr verbundenen Nachteile für die Betroffenen vorläufig hinzunehmen. Denn das Interesse der Allgemeinheit, möglichst frühzeitig vor schwerwiegenden Rechtsgutverletzungen bewahrt zu werden, wiegt angesichts des Gewichts der zu schützenden Rechtsgüter, wie Leib, Leben und Gesundheit, bedeutend schwerer als die Nachteile der von den Grundrechtsbeeinträchtigungen betroffenen Personen.

72

aa) Dabei wird nicht verkannt, dass vor allem Freiheitsentziehungen für die Betroffenen äußerst schwerwiegende Grundrechtseingriffe beinhalten. Im Hinblick auf die insoweit angegriffenen Art. 17 Abs. 1 Nrn. 4 und 5 PAG ist jedoch zu bedenken, dass Freiheitsentziehungen hiernach nicht allein aufgrund einer drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut zulässig sind, sondern auch die Missachtung von polizeilichen Anordnungen nach Art. 16 oder 34 Abs. 1 Satz 1 PAG voraussetzen. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass nach Art. 20 Nr. 1 PAG die Freiheitsentziehung zu beenden und die festgehaltene Person zu entlassen ist, sobald der Grund für die Maßnahme der Polizei weggefallen ist.

73

bb) Ebenso wenig ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung vor dem Hintergrund geboten, dass die Befugnis zur Ingewahrsamnahme etwa bei der Durchsetzung von Platzverweisen, Kontaktverboten und Aufenthaltsanordnungen nach Art. 17 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. Art. 16 PAG auch eine drohende Gefahr für erhebliche Eigentumspositionen im Sinn des Art. 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 PAG genügen lässt.

74

Bei der Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Befugnissen und Maßnahmen, die der Gefahrenabwehr dienen, kommt es entscheidend darauf an, welches Gewicht die zu schützenden Rechtsgüter haben. Je gravierender in grundrechtlich geschützte Positionen der Betroffenen eingegriffen werden kann, umso gewichtiger müssen diese Schutzinteressen sein. Als Grundlage tief greifender

Maßnahmen kommen grundsätzlich nur besonders gewichtige Rechtsgüter, wie Leib, Leben und Freiheit der Person sowie der Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, in Betracht; nicht ausreichend gewichtig kann insoweit ein uneingeschränkter Sachwertschutz sein (vgl. BVerfGE 141, 220 Rn. 108; vom 18.12.2018 - 1 BvR 142/15 - juris Rn. 99).

75

Vorliegend ist der Sachwertschutz aber zum einen auf erhebliche Eigentumspositionen beschränkt, sodass die dargestellten verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte im Rahmen des Gesetzesvollzugs Berücksichtigung finden können. Zum anderen dürften in der Praxis im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz tief greifende Beeinträchtigungen von Grundrechten ausschließlich zum Schutz von Sachwerten ohnehin kaum in Betracht kommen.

V.

76

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGGH).