

Hamburgisches Oberverwaltungsgericht

4 Bf 226/12
5 K 1236/11

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

- Klägerin -

Verkündet am
13.05.2015

Prozessbevollmächtigte:

,

,

g e g e n

Freie und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch die Behörde für Inneres und Sport, - Polizei –

- Beklagte -

hat das Hamburgische Oberverwaltungsgericht, 4. Senat,

für Recht erkannt:

Auf die Berufung der Klägerin wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 2. Oktober 2012 geändert, soweit darin die Klage abgewiesen worden ist.

Es wird festgestellt, dass die am 30. April 2011 in der Eifflerstraße erfolgte Identitätsfeststellung der Klägerin und die Kontrolle ihres Rucksacks rechtswidrig waren.

Die Beklagte trägt die Kosten des gesamten Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden (§ 133 Abs. 1 VwGO).

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils durch einen bevollmächtigten Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt oder durch eine der in § 3 RDGEG bezeichneten Personen bei dem Hamburgischen Obergericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich durch die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO genannten Beschäftigten mit Befähigung zum Richteramt oder als Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen. In Rechtssachen im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Rechtssachen, die im Zusammenhang mit einem Arbeitsverhältnis stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5, 7 VwGO bezeichneten Organisationen bzw. juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen durch Personen mit Befähigung zum Richteramt handeln.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen (§ 133 Abs. 2 VwGO).

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils durch einen Vertreter, wie in Absatz 2 angegeben, zu begründen. Die Begründung ist beim Hamburgischen Obergericht einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil

abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden (§§ 133 Abs. 3, 132 Abs. 2 Nr. 1-3 VwGO).

Tatbestand

Die Klägerin begehrt im Berufungsverfahren noch die Feststellung, dass die in einem sog. Gefahrengebiet erfolgte polizeiliche Feststellung ihrer Identität sowie die Kontrolle ihres mitgeführten Rucksacks rechtswidrig gewesen seien.

Der Führungs- und Lagedienst der Polizei richtete unter dem 26. April 2011 an die damalige ZD 20 (Leitung Zentralkommando) einen Antrag auf Ausweisung eines sog. Gefahrengebiets anlässlich möglicher Ausschreitungen in der „Walpurgisnacht“ am 30. April 2011: In den zurückliegenden Jahren sei es jeweils in der sog. Walpurgisnacht zu Ausschreitungen im Schanzenviertel und den umliegenden Straßenzügen gekommen, in den Jahren 2008 und 2009 jeweils im Anschluss an einen angemeldeten Aufzug. Für den 30. April 2011 sei erneut ein Aufzug angemeldet. Es stehe zu erwarten, dass hierdurch Personen angezogen würden, die sich anschließend an Ausschreitungen im Schanzenviertel beteiligten. Die wiederkehrenden Ausschreitungen in der „Walpurgisnacht“ ähnelten stark den Ausschreitungen im Anschluss an das jährliche „Schanzenfest“. Sie begännen nach Einbruch der Dunkelheit und setzten sich bis in die Morgenstunden fort. So würden Sperrmüll, Bauzäune und Müllcontainer als Barrikaden auf Straßen und Wege gezogen und angezündet. Sehr wahrscheinlich seien auch gezielte Aktionen wie „Entglasungen“ von Geschäften, um den Einsatz der Polizei zu provozieren. Entsprechend der polizeilichen Kräfterdichte stehe zu erwarten, dass Straftäter und Störer in das erweiterte räumliche Umfeld auswichen und dort Straftaten begingen. Um diesen Erscheinungen besser begegnen zu können, sei es erforderlich, ein „Gefahrengebiet Walpurgisnacht 2011“ gemäß § 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Datenverarbeitung der Polizei in der hier maßgeblichen Fassung des Gesetzes zur Erhöhung der öffentlichen Sicherheit in Hamburg vom 16. Juni 2005 (GVBl. S. 233; im Folgenden: HmbPolDVG a.F.) einzurichten, und zwar vom 30. April 2011, 19.00 Uhr bis zum 1. Mai 2011, 5.00 Uhr. Das Gefahrengebiet solle im Norden durch die Straßen Fruchttalallee, Schäferkampsallee, Schröderstiftstraße, einschließlich U-Bahnhof Christuskirche, im Osten durch die Straßen Karolinenstraße, Glacischaussee, im Süden durch die Straßen Millerntorplatz, Simon-von-Utrecht-Straße,

einschließlich U-Bahnhof St. Pauli und im Westen durch die Straßen Holstenstraße, Stresemannstraße, Alsenstraße, Doormannsweg begrenzt werden. Relevante Personen und Personengruppen seien Personen bzw. Personengruppen, die augenscheinlich dem linken Spektrum zuzuordnen seien, 16- bis 35-jährige Personen in Gruppen (ab drei Personen), Personen, die alkoholisiert seien und/oder sich besonders auffällig (z.B. besonders ausgelassen oder aggressiv) verhielten sowie Personen bzw. Personengruppen, die sich verdächtig verhielten bzw. verdächtige Gegenstände mit sich führten. Die genannten Personen hätten ein hohes Interesse daran, möglichst anonym und unbeeinflusst von der Polizei zu agieren. Durch die Möglichkeit der vereinfachten Überprüfung von Personen, Personengruppen sowie mitgeführten Gegenständen würden die Personen aus ihrer Anonymität gelöst und die Durchführung geplanter Aktionen erschwert. Ferner bestehe die Möglichkeit, weitere Folgemaßnahmen anzuschließen. Die Abteilung ZD 20 ordnete daraufhin die Ausweisung eines Gefahrengebiets durch Sichtvermerk – hierbei wird ein Antrag durch Anbringen von Namenszeichen und Datum genehmigt – antragsgemäß an.

Am späten Abend des 30. April 2011 hielt sich die Klägerin mit drei Bekannten in der Eifflerstraße auf und ging zu Fuß in Richtung Schulterblatt. Diese Straßen liegen innerhalb des o.g. Gefahrengebiets. An der Einmündung der Eifflerstraße zur Straße Schulterblatt befand sich eine Polizeikette. Die Klägerin wurde dort angehalten und ihre Identität wurde überprüft. Zu diesem Zweck händigte die Klägerin ihren Personalausweis aus. Ferner wurde der Rucksack, den die Klägerin zunächst auf ihrem Rücken trug, von einer Polizistin kontrolliert. Dabei ist zwischen den Beteiligten unstreitig, dass der Rucksack geöffnet wurde und die Polizistin mit einer Hand in den Rucksack griff und hierbei, um auf den Boden des Rucksacks sehen zu können, in dem Rucksack befindliche Gegenstände bewegte, ohne sie herauszunehmen. Im Anschluss an die Identitätskontrolle und die Kontrolle des Rucksacks verfügte ein weiterer bei der Maßnahme eingesetzter Polizist ein Aufenthaltsverbot gegen die Klägerin. Im weiteren Verlauf wurde die Ingewahrsamnahme der Klägerin angeordnet und durchgesetzt. Aus dem Gewahrsam wurde sie um 3.00 Uhr morgens des Folgetages (1. Mai 2011) entlassen.

Mit ihrer im Juni 2011 erhobenen Klage hat die Klägerin die gerichtliche Feststellung begehrt, dass die gegen sie gerichteten Maßnahmen rechtswidrig gewesen seien und hierzu vor allem geltend gemacht: Die auf § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. gestützten Maßnahmen der Identitätsfeststellung und der Kontrolle des Rucksacks seien rechtswidrig gewesen,

weil schon die Rechtsgrundlage verfassungswidrig sei. § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. verstoße gegen das Wesentlichkeitsgebot, den Bestimmtheitsgrundsatz und das Übermaßverbot. Die auf der Grundlage von § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. durchgeführten Maßnahmen wiesen eine hohe Eingriffsintensität auf. Die Betroffenen könnten mangels Kenntnis der Kriterien, nach denen die Polizei – im Übrigen ohne hinreichende verfahrensmäßige Absicherung und allein anhand nicht näher definierter „Lageerkenntnisse“ – Maßnahmeadressaten bzw. „Zielgruppen“ im Gefahrengebiet bestimme und auswähle, ihr Verhalten nicht entsprechend ausrichten. Zudem dürften die nach § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. im Gefahrengebiet zulässigen Maßnahmen nicht bloß isoliert betrachtet werden, sondern es seien auch die möglichen Folgemaßnahmen – nicht zuletzt solche der Datenweitergabe und -speicherung – in den Blick zu nehmen. Überdies hätten im konkreten Fall auch die gesetzlichen Voraussetzungen für die Durchführung dieser Maßnahmen nicht vorgelegen. Die von der Beklagten genannten Lageerkenntnisse hätten die Ausweisung eines Gefahrengebiets nicht – schon gar nicht in dem konkreten Umfang – gerechtfertigt. Die Festlegung der zu kontrollierenden Personengruppen sei willkürlich und zu weitreichend. Die Feststellung ihrer Identität sei im Übrigen nicht erforderlich gewesen. Bei der Kontrolle ihres Rucksacks habe es sich nicht um eine bloße Inaugenscheinnahme, sondern um eine Durchsuchung gehandelt. Ferner seien die Voraussetzungen für die Verfügung eines Aufenthaltsverbots (§ 12b Abs. 2 SOG) und für eine Ingewahrsamnahme zur Durchsetzung eines Aufenthaltsverbots (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 SOG) nicht erfüllt gewesen.

Die Klägerin hat beantragt,

1. festzustellen, dass die am 30. April 2011 in der Eifflerstraße erfolgte Identitätsfeststellung und die Kontrolle ihres Rucksacks rechtswidrig waren,
2. festzustellen, dass das ihr am 30. April 2011 erteilte Aufenthaltsverbot rechtswidrig war,
3. festzustellen, dass die am 30. April 2011 erfolgte Ingewahrsamnahme rechtswidrig war.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte hat u.a. geltend gemacht: Die Voraussetzungen für die Feststellung der Identität der Klägerin und die Kontrolle ihres Rucksacks seien erfüllt gewesen. § 4 Abs. 2

HmbPolDVG a.F. sei zum einen verfassungsgemäß. Zum anderen hätten die Voraussetzungen für eine Identitätsfeststellung bei der Klägerin und für eine Kontrolle ihres Rucksacks konkret vorgelegen. Insbesondere sei die Klägerin augenscheinlich dem linken Spektrum zugehörig und entsprechend polizeilich bekannt gewesen. Die Kontrolle des Rucksacks der Klägerin habe keine Durchsuchung dargestellt, sondern die mitgeführten Sachen seien lediglich genauer betrachtet worden. Im Übrigen seien auch das Aufenthaltsverbot und die anschließende Ingewahrsamnahme der Klägerin rechtmäßig gewesen.

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 2. Oktober 2012, das der Klägerin am 15. Oktober 2012 zugestellt worden ist, festgestellt, dass das der Klägerin am 30. April 2011 erteilte Aufenthaltsverbot sowie ihre Ingewahrsamnahme rechtswidrig gewesen seien. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen und zur Begründung seiner Einschätzung, die Identitätskontrolle sowie die Kontrolle des Rucksacks der Klägerin seien rechtmäßig erfolgt, im Wesentlichen ausgeführt:

§ 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. sei verfassungsgemäß. Der mit den danach zulässigen Maßnahmen zur Identitätsfeststellung verbundene Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG sei gerechtfertigt. § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. sei – erstens – hinreichend bestimmt. Der Zweck der Datenerhebung werde durch die Bezugnahme auf die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten i.S.v. § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 HmbPolDVG a.F. klargestellt. Auch der Begriff „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ genüge dem Bestimmtheitsgrundsatz. Die nähere Definition enthalte § 1 Abs. 4 HmbPolDVG a.F. Der in einer Verwaltungsvorschrift der Polizei näher definierte Begriff „konkrete Lageerkenntnisse“ sei richterlicher Konkretisierung und Überprüfung zugänglich und genüge dem Bestimmtheitsgebot. Der Landesgesetzgeber sei für die Regelung des § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. – zweitens – zuständig. § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. verletze – drittens – nicht das rechtsstaatliche Wesentlichkeitsgebot. Die notwendige zeitliche und örtliche Begrenzung werde durch die Gestaltung der Tatbestandsvoraussetzungen erreicht. Auch habe der Gesetzgeber die materiellen Einschreitenschwellen festgelegt, denn nach der Vorschrift müssten konkrete Lagebilder darauf hindeuten, dass in einem bestimmten Gebiet erhebliche Straftaten begangen würden. Es verletze auch nicht das Wesentlichkeitsgebot, dass das Gesetz keine Verfahrensregelungen für die Ausweisung eines Gefahrengebiets enthalte. Eine hinreichende Dokumentati-

on der zur Ausweisung eines Gefahrengebiets führenden Erwägungen liege im Interesse der Beklagten selbst. § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. verletze – viertens – auch nicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die danach zulässigen Maßnahmen seien zur Erreichung eines legitimen Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen. Die Eingriffsintensität der Identitätskontrolle, bei der keine besonders schutzwürdigen Daten erhoben würden, sei geringer als bei der Inaugenscheinnahme mitgeführter Sachen. Letztere Maßnahme sei deshalb nur zulässig, wenn es zusätzliche und greifbare Erkenntnisse dafür gebe, dass (auch) diese Maßnahme zur Straftatenverhütung erforderlich sei. Im Übrigen werde der mit den Maßnahmen verbundene Eingriff gemildert, indem die Maßnahmen nicht verdeckt, sondern offen und ohne Zuhilfenahme technischer Mittel erfolgten. Aufgrund der Begrenztheit der personellen Mittel könne die Maßnahme auch nicht uferlos ausgeweitet werden. Zwar werde auf die Voraussetzungen eines Gefahrenverdachts und der Störereigenschaft der Maßnahmeadressaten verzichtet. Ein hinreichender Zurechnungszusammenhang werde aber hergestellt, indem an den Aufenthalt in einem Gefahrengebiet und mithin an eine Sondersituation angeknüpft werde. Auch die mit einer Identitätsfeststellung nach § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. möglicherweise verbundenen Folgeeingriffe führten nicht zur Unverhältnismäßigkeit der Vorschrift, weil sie nur unter strengeren Voraussetzungen bzw. auf der Grundlage von Sondervorschriften zulässig seien. Die Gemeinwohlbelange, denen § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. diene, seien von erheblichem Gewicht.

Die gegenüber der Klägerin erfolgte Identitätsfeststellung sowie die Kontrolle ihres Rucksacks seien im konkreten Fall rechtmäßig auf der Grundlage des § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. durchgeführt worden. Die Voraussetzungen für die Ausweisung eines Gefahrengebiets hätten vorgelegen. Dies gelte jedenfalls für den Bereich – Kreuzungsbereich Schulterblatt und Eifflerstraße –, in dem die Klägerin kontrolliert worden sei. Eine etwaige Überschreitung der zulässigen räumlichen Ausweitung eines Gefahrengebiets lasse die Rechtmäßigkeit der Ausweisung eines „Kernbereichs“ unberührt. Auch seien die Identitätsfeststellung der Klägerin sowie die Kontrolle ihres Rucksacks zur vorbeugenden Straftatenbekämpfung erforderlich gewesen. Dabei könne offen bleiben, ob die Klägerin zu der bei der Ausweisung des Gefahrengebiets beschriebenen „Zielgruppe“ gehört habe und ob diese Definition rechtmäßig sei. Jedenfalls hätten die Maßnahmen von den handelnden Bediensteten der Polizei für erforderlich gehalten werden dürfen, weil diese – wie sie bei ihrer Zeugenvernehmung in der mündlichen Verhandlung glaubhaft bekundet hätten – die

Klägerin „vom Sehen her“ im Zusammenhang mit verschiedenen polizeilichen Einsatzanlässen gekannt hätten und ihnen die Zugehörigkeit der Klägerin zur „Szene“ bekannt gewesen sei. Die Maßnahmen seien schließlich auch ermessensfehlerfrei durchgeführt worden und hätten sich innerhalb der von der Rechtsgrundlage vorgegebenen Grenzen gehalten. Bei der Kontrolle des Rucksacks habe es sich um eine Inaugenscheinnahme und nicht um eine Durchsuchung gehandelt. Bei der Inaugenscheinnahme handele es sich um einen nur oberflächlichen Vorgang, bei dem der Einsatz von Hilfsmitteln und ein tieferes Eindringen in die Privatsphäre des Betroffenen nicht zulässig seien. Allerdings sei die Polizei nicht darauf beschränkt, mitgeführte Behältnisse oder Fahrzeuge lediglich von außen zu betrachten. Es könne im Einzelfall auch zulässig sein, Behältnisse zu öffnen und darin befindliche Gegenstände beiseite zu schieben oder sogar herauszunehmen.

Mit ihrer am 12. November 2012 erhobenen und – nach entsprechender Verlängerung der Begründungsfrist durch den Vorsitzenden des erkennenden Senats – am 14. Februar 2013 begründeten Berufung vertieft die Klägerin ihre Rechtsauffassung, § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. sei verfassungswidrig. § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. verstoße gegen das Bestimmtheits- und Wesentlichkeitsgebot und gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Zur Begründung verweist die Klägerin ergänzend insbesondere darauf, dass der Gesetzgeber keine näheren Begrenzungen in zeitlicher und örtlicher Hinsicht für die Einrichtung eines Gefahrengebiets vorgesehen, sondern dies vollständig der Verwaltung überlassen habe. Der Gesetzgeber habe auch kein normativ verbindliches Schutzkonzept, sondern nur ein verwaltungsinternes Verfahren vorgesehen, das unzureichend sei. Die Beschreibung der „Zielgruppen“ sei für eine notwendige Begrenzung nicht geeignet, zumal damit eine erhebliche diskriminierende Wirkung verbunden sei. Im konkreten Fall seien zudem die Voraussetzungen des § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. nicht erfüllt gewesen. Hinreichende Lageerkennnisse, die die Ausweisung des Gefahrengebiets „Walpurgisnacht 2011“ in seinem gesamten Umfang gerechtfertigt hätten, habe die Beklagte nicht belegt. Schließlich sei es im konkreten Fall auch nicht erforderlich gewesen, den Rucksack zu kontrollieren. Greifbare Anhaltspunkte dafür, dass sie – die Klägerin – darin Waffen oder gefährliche Gegenstände mitgeführt habe, habe es nicht gegeben.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 2. Oktober 2012 zu ändern, soweit darin die Klage abgewiesen worden

ist, und festzustellen, dass ihre am 30. April 2011 in der Eifflerstraße erfolgte Identitätsfeststellung und die Kontrolle ihres Rucksacks rechtswidrig waren.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Die Beklagte tritt dem Vorbringen der Klägerin in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht entgegen und macht insbesondere ergänzend geltend: § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. sei verfassungsgemäß. Es könne gerichtlich überprüft werden, ob konkrete Lageerkenntnisse vorlägen, die die Einrichtung eines Gefahrengebiets rechtfertigten. In den polizeilichen Dienstvorschriften werde im Einzelnen geregelt, unter welchen Voraussetzungen ein Gefahrengebiet ausgewiesen werden könne und welche Erkenntnisse hierzu vorliegen und nachgewiesen werden müssten. Näherer gesetzlicher Vorgaben bedürfe es hierzu nicht. Die notwendige Begrenzung werde durch das Übermaßverbot erreicht. Kleinteiligere Verfahrensvorgaben seien nicht zweckmäßig, da dann nicht mehr alle denkbaren Konstellationen erfasst werden könnten. Ferner sei in der polizeilichen Dienstvorschrift geregelt, dass nach Ausweisung eines Gefahrengebiets spätestens alle vier Wochen überprüft werden müsse, ob die erforderlichen Voraussetzungen unverändert vorlägen. Überdies sei es nach der Dienstvorschrift erforderlich, eine „Zielgruppe“ für die verdachtsunabhängigen Kontrollen im Gefahrengebiet zu definieren. Hierdurch werde verhindert, dass „jedermann“ Adressat einer Maßnahme im Gefahrengebiet werden könne. Die Voraussetzungen des § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. hätten im konkreten Fall auch vorgelegen. Es sei für die „Walpurgisnacht“ 2011 mit der Begehung erheblicher Straftaten zu rechnen gewesen. Auch die räumliche Ausweitung des Gefahrengebiets sei rechtmäßig gewesen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte dieses Verfahrens sowie auf die Sachakte der Beklagten Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Die von der Klägerin eingelegte Berufung ist zulässig. Insbesondere hat die Klägerin, nachdem das Verwaltungsgericht in der angefochtenen Entscheidung die Berufung be-

reits zugelassen hatte, die Fristen zur Einlegung der Berufung (§ 124a Abs. 2) und zu ihrer Begründung (§ 124a Abs. 3 VwGO) gewahrt.

Die Berufung ist auch begründet, da die zulässige Klage auch in dem Umfang, in dem sie Gegenstand des Berufungsverfahrens ist, begründet ist. Die gegenüber der Klägerin vorgenommenen Maßnahmen waren – soweit sie im Berufungsverfahren streitgegenständlich sind (Identitätsfeststellung, Rucksackkontrolle) – rechtswidrig. Die von der Beklagten hierfür herangezogene Rechtsgrundlage (§ 4 Abs. 2 HmbPolIDVG a.F.) ist verfassungswidrig (hierzu A.). Das Verfahren ist nicht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG oder gemäß Art. 64 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) auszusetzen und es ist nicht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder des Hamburgischen Verfassungsgerichts zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 4 Abs. 2 HmbPolIDVG a.F. einzuholen, weil diese Frage nicht entscheidungserheblich ist (hierzu B.).

A.

Die Rechtsgrundlage, auf die die Beklagte die gegenüber der Klägerin vorgenommenen Maßnahmen – soweit sie im Berufungsverfahren noch streitgegenständlich sind – gestützt hat, ist verfassungswidrig. Seine diesbezügliche Auffassung begründet der erkennende Senat im Folgenden eingehend, weil dies dem ausdrücklichen Wunsch beider Verfahrensbeteiligter entspricht.

Die Beklagte hat die Feststellung der Identität der Klägerin und die Kontrolle ihres Rucksacks auf § 4 Abs. 2 HmbPolIDVG a.F. gestützt. Diese Maßnahmen greifen insbesondere in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein (hierzu I.). § 4 Abs. 2 HmbPolIDVG a.F. stellt keine verfassungsgemäße Schranke dieses Grundrechts dar (hierzu II.).

I. Die nach § 4 Abs. 2 HmbPolIDVG a.F. zulässigen Maßnahmen der Identitätsfeststellung sowie der Inaugenscheinnahme mitgeführter Sachen greifen insbesondere in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein.

1. § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F., der im Wesentlichen dem heutigen § 4 Abs. 2 Satz 1 HmbPolDVG entspricht, hatte zu dem Zeitpunkt, zu dem die streitgegenständlichen Maßnahmen durchgeführt worden sind, den nachfolgenden Wortlaut:

„(2) Die Polizei darf im öffentlichen Raum in einem bestimmten Gebiet Personen kurzfristig anhalten, befragen, ihre Identität feststellen und mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen, soweit auf Grund von konkreten Lageerkenntnissen anzunehmen ist, dass in diesem Gebiet Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden und die Maßnahme zur vorbeugenden Bekämpfung der Straftaten erforderlich ist.“

§ 4 Abs. 3 und 4 HmbPolDVG a.F. enthalten ergänzende Regelungen, die den Anwendungsbereich des § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. und die danach zulässigen Maßnahmen weiter konkretisieren und ausgestalten. Diese Vorschriften lauteten seinerzeit – und lauten auch heute noch unverändert – wie folgt:

„(3) Zur Feststellung der Identität dürfen Namen, frühere Namen, Vornamen, Geburtsdatum, Geburtsort, Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Anschrift erhoben werden.

(4) Zur Feststellung der Identität darf die Polizei die erforderlichen Maßnahmen treffen. Sie darf

1. den Betroffenen anhalten,
2. den Betroffenen oder Auskunftspersonen nach seiner Identität befragen,
3. verlangen, dass der Betroffene mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung aushändigt,
4. den Betroffenen festhalten,
5. den Betroffenen und die von ihm mitgeführten Sachen nach Gegenständen durchsuchen, die zur Identitätsfeststellung dienen können,
6. den Betroffenen zur Dienststelle bringen,
7. in den Fällen des Absatzes 1 unter den Voraussetzungen des § 7 erkennungsdienstliche Maßnahmen durchführen.

Maßnahmen nach den Nummern 4 bis 6 dürfen nur getroffen werden, wenn die Identität auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann oder wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Angaben unrichtig sind.“

2. Die nach § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. zulässigen Maßnahmen der Identitätsfeststellung sowie der Inaugenscheinnahme mitgeführter Sachen greifen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein.

Daneben können auch weitere Grundrechte – namentlich das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und das Recht auf Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2, 104 GG) – betroffen sein. Da die nach § 4 Abs. 2 und 4 HmbPolDVG a.F. zulässigen Maßnahmen aber allesamt der Datenerhebung dienen, ist das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG für diese Maßnahmen die „verbindende Klammer“ (vgl. VerfG M-V, Urt. v. 21.10.1999, 2/98, DÖV 2000, 71, juris Rn. 67; vgl. ferner SächsVerfGH, Urt. v. 10.7.2003, Vf. 43-II-00, NJ 2003, 473, juris Rn. 202; BayVerfGH, Entsch. v. 28.3.2003, Vf. 7-VII-00 u.a., NVwZ 2003, 1375, juris Rn. 96, jeweils zur sog. Schleierfahndung). Bei der folgenden Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsgrundlage steht es demgemäß im Vordergrund.

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung den Schutz des Einzelnen gegen die unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen, also auf ihn bezogenen, individualisierten oder individualisierbaren Daten voraus. Das in Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht umfasst die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden (vgl. BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209/83 u.a., BVerfGE 65, 1, juris Rn. 146). Vom Schutzbereich umfasst sind dabei nicht allein personenbezogene Informationen, die die Privat- oder Intimsphäre betreffen. Schon das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, also auch der Aufenthalt und das Verhalten an einem bestimmten öffentlichen Platz zu einer bestimmten Zeit, kann eine vom Schutzbereich des Grundrechts grundsätzlich erfasste personenbezogene Information sein (vgl. BVerfG, Urt. v. 11.3.2008, 1 BvR 2074/05 u.a., BVerfGE 120, 378, juris Rn. 67; OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2010, 4 Bf 276/07, 4 Bf 276/07, juris Rn. 52).

§ 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. ermächtigt zu Eingriffen in den Schutzbereich des durch Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verbürgten Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung derjenigen Personen, die Adressat der in der Vorschrift vorgesehenen polizeilichen Maßnahme sind (vgl. zur entsprechenden rechtlichen Einordnung von Maß-

nahmen der sog. Schleierfahndung: BayVerfGH, Entsch. v. 7.2.2006, Vf. 69-VI-04, NVwZ 2006, 1284, juris Rn. 25 f.; SächsVerfGH, Urt. v. 10.7.2003, Vf. 43-II-00, NJ 2003, 473, juris Rn. 202 ff.; BayVerfGH, Entsch. v. 28.3.2003, Vf. 7-VII-00 u.a., NVwZ 2003, 1375, juris Rn. 95; VerfG M-V, Urt. v. 21.10.1999, 2/98, DÖV 2000, 71, juris Rn. 66 f.). Mit der durch § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. bereitgestellten Befugnis, die in § 4 Abs. 3 HmbPolDVG a.F. genannten Daten offen zu erheben und hierbei die in § 4 Abs. 4 HmbPolDVG a.F. vorgesehenen Maßnahmen – u.U. auch gegen den Willen des Betroffenen – zur Anwendung zu bringen, ist umgekehrt die Verpflichtung des Betroffenen verbunden, entsprechende Angaben zu machen und die Durchführung der Maßnahmen zur Identitätsfeststellung zu dulden. Bei den nach § 4 Abs. 3 HmbPolDVG a.F. zu erhebenden Daten handelt es sich ausnahmslos um personenbezogene Daten, die vom Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung erfasst sind. Zusätzlich werden Daten darüber erhoben, dass sich die betroffene Person zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort – ggf. auch in Begleitung bestimmter weiterer Personen – aufhält und – soweit mitgeführte Sachen in Augenschein genommen werden – bestimmte Sachen mit sich führt. Auch hierbei handelt es sich um personenbezogene Informationen, die daher ebenfalls vom Schutzbereich des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG erfasst sind.

II. § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. stellt keine verfassungsgemäße Schranke des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung dar.

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht schrankenlos gewährleistet. Der Einzelne muss solche Beschränkungen seines Rechts hinnehmen, die durch überwiegende Allgemeininteressen gerechtfertigt sind. Diese Beschränkungen bedürfen jedoch einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage, die insbesondere dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht (vgl. BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209/83 u.a., BVerfGE 65, 1, juris Rn. 150 ff.). Diesen Anforderungen genügt § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. nicht. Die Regelung ist weder hinreichend bestimmt (hierzu 1.), noch genügt sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (hierzu 2.).

1. Das Bestimmtheitsgebot findet im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung seine Grundlage in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG,

Beschl. v. 13.6.2007, 1 BvR 1550/03 u.a., BVerfGE 118, 168, juris Rn. 94). Das Gebot soll sicherstellen, dass der betroffene Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen und ggf. sein Verhalten mit Blick auf die geltende Rechtslage ausrichten kann. Es soll ferner gewährleisten, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet – hier weist das Bestimmtheitsgebot Überschneidungen mit dem Parlaments- bzw. Wesentlichkeitsvorbehalt auf –, damit die Entscheidung über die Grenzen der Freiheit des Bürgers nicht einseitig in das Ermessen der Verwaltung gestellt ist. Dem Gesetz kommt im Hinblick auf den Handlungsspielraum der Exekutive damit eine begrenzende Funktion zu, die rechtmäßiges Handeln des Staates sichern und dadurch auch die Freiheit der Bürger schützen soll. Durch die Beachtung des Bestimmtheitsgebots soll schließlich ermöglicht werden, dass die Gerichte die Rechtskontrolle effektiv durchführen können. Der Anlass, der Zweck und die Grenzen eines im Gesetz vorgesehenen Eingriffs müssen in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden (vgl. BVerfG, Ur. v. 27.7.2005, 1 BvR 668/04, BVerfGE 113, 348, juris Rn. 118 ff., m.w.N.).

§ 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. genügt diesen Anforderungen nicht. Für das Bestimmtheitsgebot gilt vorliegend ein strenger Maßstab (hierzu a)), dem die Regelungen in § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. nicht vollständig gerecht werden (hierzu b)).

a) Bei der Bestimmung von Zweck, Anlass und Grenzen möglicher Eingriffsmaßnahmen im Gefahrengebiet gilt ein strenger Maßstab. Dies beruht – neben dem auch mit Blick auf den Bestimmtheitsgrundsatz relevanten (vgl. BVerfG, Beschl. v. 9.8.1995, 1 BvR 2263/94 u.a., BVerfGE 93, 213, juris Rn. 55, m.w.N.; BayVerfGH, Entsch. v. 7.2.2006, Vf. 69-VI-04, NVwZ 2006, 1284, juris Rn. 29) Umstand, dass Eingriffsmaßnahmen auf der Grundlage des § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. eine erhebliche Eingriffintensität aufweisen können (hierzu noch eingehend unter 2. b] bb]) – auf Folgendem:

§ 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. berechtigt zur Durchführung sog. Vorfeldmaßnahmen, die keine konkrete Gefahrenlage voraussetzen (zur Abgrenzung von Maßnahmen der Gefahrenabwehr und Vorfeldmaßnahmen: OVG Hamburg, Ur. v. 4.6.2009, 4 Bf 213/07, NVwZ-RR 2009, 878, juris Rn. 67). Die in § 4 Abs. 2 HmbPolDVG vorgesehenen Maßnahmen weisen überdies eine erhebliche Streubreite auf, indem von ihnen auch „Unbeteiligte“ – d.h. solche Personen, die nicht Störer (§§ 8, 9 HmbSOG) im polizeirechtlichen Sinne

sind – betroffen werden können und sollen (vgl. hierzu auch die Fallzahlen betreffend den Zeitraum Juli 2005 bis Juni 2008 aus der Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 7. April 2009, Bü-Drs. 19/2732, S. 3 ff.). Dass bei der Ermöglichung derartiger Vorfeldmaßnahmen besondere Anforderungen an die inhaltliche Bestimmtheit und Klarheit von Befugnisnormen zu stellen sind, ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und in der Rechtsprechung des erkennenden Senats geklärt: Bei der Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten oder bei ihrer Verhütung kann nicht an dieselben Kriterien angeknüpft werden, die für die Gefahrenabwehr oder die Verfolgung begangener Straftaten entwickelt worden sind. Maßnahmen der Gefahrenabwehr, die in die Freiheitsrechte der Bürger eingreifen, setzen eine konkrete Gefahrenlage voraus. Die Strafverfolgung knüpft an den Verdacht einer schon verwirklichten Straftat an. Solche Bezüge fehlen, soweit die Aufgabe darin besteht, im Vorfeld der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung Vorsorge im Hinblick auf in der Zukunft eventuell zu erwartende Straftaten zu treffen. Deshalb müssen hier die Bestimmtheitsanforderungen spezifisch an dieser Vorfeldsituation ausgerichtet werden. Bei der Vorverlagerung des Eingriffs in eine Phase, in der sich die Konturen eines Straftatbestandes noch nicht abzeichnen, besteht das Risiko, dass der Eingriff an ein nur durch relativ diffuse Anhaltspunkte für mögliche Straftaten gekennzeichnetes, in der Bedeutung der beobachteten Einzelheiten noch schwer fassbares und unterschiedlich deutbares Geschehen anknüpft. Sachverhaltsfeststellung und Prognose sind mit vorgreiflichen Einschätzungen über das weitere Geschehen, ebenso wie über die erst noch bevorstehende strafrechtliche Relevanz der festgestellten Tatsachen verknüpft. Da der Eingriff sich auf mögliche zukünftige Aktivitäten bezieht, kann er sich häufig nur auf Tatsachen stützen, bei denen noch offen ist, ob sie sich zu einer Rechtsgutverletzung weiterentwickeln. Sieht der Gesetzgeber in solchen Situationen Grundrechtseingriffe vor, so hat er die den Anlass bildenden Straftaten sowie die Anforderungen an Tatsachen, die auf die künftige Begehung hindeuten, so bestimmt zu umschreiben, dass das im Bereich der Vorfeldermittlung besonders hohe Risiko einer Fehlprognose gleichwohl verfassungsrechtlich noch hinnehmbar ist. Die Norm muss handlungsbegrenzende Tatbestandselemente enthalten, die einen Standard an Vorhersehbarkeit und Kontrollierbarkeit vergleichbar dem schaffen, der für die überkommenen Aufgaben der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung rechtsstaatlich geboten ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 27.7.2005, 1 BvR 668/04, BVerfGE 113, 348, juris Rn. 122 ff., m.w.N.; OVG Hamburg, Urt. v. 4.6.2009, a.a.O., juris Rn. 67 f.).

b) Die Regelungen in § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. zur Ausweisung eines Gefahrengebiets werden den strengen Bestimmtheitsanforderungen nicht vollständig gerecht.

Die Ausweisung eines Gefahrengebiets ist Voraussetzung dafür, dass Maßnahmen der Identitätsfeststellung durchgeführt werden und die Inaugenscheinnahme mitgeführter Sachen erfolgen können. Schon die Ausweisung eines Gefahrengebiets kann sich überdies auch faktisch auf die unbehelligte Grundrechtsausübung auswirken, weil sie zur Verhaltenssteuerung geeignet ist, indem sie Veranlassung geben kann, den Aufenthalt im Gefahrengebiet zu vermeiden. Angesichts der Wirkungen, die danach bereits der Gefahrengebietsausweisung zukommt, hat der Gesetzgeber die hierfür geltenden Voraussetzungen nicht hinreichend normenklar geregelt. Jedenfalls den Ausweisungsanlass (hierzu aa)) und die hierbei zu beachtenden Grenzen in zeitlicher Hinsicht (hierzu bb)) hat der Gesetzgeber in § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. nur unzureichend bestimmt. Diese Defizite werden auch nicht durch Regelungen des bei der Ausweisung eines Gefahrengebiets zu beachtenden Verfahrens kompensiert, weil auch diese unzureichend sind (hierzu cc)).

aa) In § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. wird der Anlass für die Ausweisung eines Gefahrengebiets nicht hinreichend klar gesetzlich bestimmt.

Nach § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. bedarf es des Vorliegens „konkreter Lageerkenntnisse“, die auf die bevorstehende Begehung erheblicher Straftaten in einem bestimmten Gebiet hindeuten, um ein Gefahrengebiet auszuweisen. Lageerkenntnisse sind nicht mit Tatsachen gleichzusetzen, denn das Gesetz sieht differenzierte Eingriffsschwellen vor und verwendet an anderer Stelle die Begriffe „Tatsachen“ (z.B. in § 4 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 HmbPoIDVG a.F.) bzw. „tatsächliche Anhaltspunkte“ (z.B. in §§ 3 Abs. 1 Satz 1, 4 Abs. 1 Nr. 4 HmbPoIDVG a.F.). „Konkrete Lageerkenntnisse“ nehmen also nicht nur tatsächliche Gesichtspunkte, sondern auch und insbesondere die hierauf beruhenden (Be-) Wertungen sowie Einschätzungen in Bezug. Erfasst vom Begriff der „konkreten Lageerkenntnisse“ in § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. sind daher zum einen alle Informationen, die eine Behörde ihrer Einschätzung, in einem bestimmten Gebiet könnten Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden, zugrunde legt, und zum anderen die getroffenen Einschätzungen und Bewertungen selbst. Dieses Verständnis entspricht auch der Praxis der Beklagten, wie das vorliegende Verfahren belegt. Der Gefahrengebietsausweisung „Walpurgisnacht 2011“ lag maßgeblich die aus Erfahrungen der vergangenen Jahre bzw. bei ver-

gleichbaren Anlässen abgeleitete Bewertung zugrunde, auch in der Nacht vom 30. April 2011 auf den 1. Mai 2011 werde es – wie regelmäßig bei derartigen Anlässen – zu Ausschreitungen kommen. Konkrete tatsächliche Anhaltspunkte, die sich auf das zu erwartende Geschehen in der Nacht vom 30. April 2011 auf den 1. Mai 2011 beziehen, enthielt der Antrag auf Ausweisung eines Gefahrengebiets vom 26. April 2011 nicht.

Mit dem Erfordernis „konkreter Lageerkenntnisse“ wird eine relevante, die polizeilichen Befugnisse schon auf der Normebene beschränkende Eingriffsschwelle nicht formuliert (i.E. a.A. wohl SächsVerfGH, Urt. v. 10.7.2003, Vf. 43-II-00, NJ 2003, 473, juris Rn. 218, 221 f.; BayVerfGH, Entsch. v. 28.3.2003, Vf. 7-VII-00 u.a., NVwZ 2003, 1375, juris Rn. 115; VerfG M-V, Urt. v. 21.10.1999, 2/98, DÖV 2000, 71, juris Rn. 95 f., jeweils zur sog. Schleierfahndung). Der Begriff der Lageerkenntnisse, der jede für geeignet gehaltene Information erfasst und maßgeblich auf polizeiliche Einschätzungen und Bewertungen abstellt, macht die polizeiliche Lagebeurteilung zum einzigen Maßstab für einen Rechtseingriff (vgl. Ernst, NVwZ 2014, 633, 635; Rachor, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Abschn. E Rn. 379 [zur sog. Schleierfahndung]). Die vermeintlich objektive Tatbestandsvoraussetzung erhält ihren Inhalt erst durch die entsprechende polizeiliche Lagebeurteilung (vgl. Waechter, DÖV 1999, 138, 142 [zur sog. Schleierfahndung]). Der Gesetzgeber ermöglicht damit dem Normadressaten, das Vorliegen der maßgeblichen Tatbestandsvoraussetzung selbst herbeizuführen, da bereits die polizeiliche Einschätzung, die Einrichtung eines Gefahrengebiets sei geboten, ausreicht, um die gesetzlichen Voraussetzungen des § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. für die Ausweisung eines Gefahrengebiets bejahen zu können.

Diese Regelungstechnik verstößt in zweierlei Hinsicht gegen das Bestimmtheitsgebot. Zum einen bestimmt die Polizei die näheren Voraussetzungen eines Eingriffs, was gerade Aufgabe des Gesetzgebers ist. Zum anderen wird die nachträgliche Rechtskontrolle durch Gerichte weitgehend inhaltslos. Denn mehr, als dass eine bestimmte polizeiliche Bewertung vorliegen muss, fordert § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. nicht und kann daher auch gerichtlich nicht überprüft werden. In der Sache wird der zuständigen Behörde damit eine einem gerichtlich nur beschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum vergleichbare Einschätzungsprärogative eingeräumt. Dies wäre zwar nicht von vornherein unzulässig. Dass der Gesetzgeber der Verwaltung einen Beurteilungsspielraum einräumen will, muss sich aber zum einen aus der betreffenden gesetzlichen Vorschrift – ggf. durch Auslegung –

ergeben (vgl. BVerfG, Beschl. v. 10.12.2009, 1 BvR 3151/07, DVBl. 2010, 250, juris Rn. 53 ff.; BVerwG, Urt. v. 16.5.2007, 3 C 8.06, BVerwGE 129, 27, juris Rn. 26 f., m.w.N.), und dies muss zum anderen im Hinblick auf die damit einhergehende Einschränkung des Rechtsschutzes auch sachlich gerechtfertigt sein. Es fehlen aber schon Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber bei der Schaffung des § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. der zuständigen Behörde einen Beurteilungsspielraum verschaffen wollte. Im Gegenteil verweist die Gesetzesbegründung auf die Möglichkeit der nachträglichen (gerichtlichen) Kontrolle. Davon, dass diese eingeschränkt ist, ist dort nicht die Rede (vgl. Bü-Drs. 18/1487, S. 14).

bb) Bestimmtheitsdefizite weist § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. ferner deshalb auf, weil in der Vorschrift keine zeitlichen Grenzen für die Gebietsausweisung normiert sind.

Der Wortlaut des § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. enthält keine zeitlichen Begrenzungen. Die Ausweisung eines Gefahrengebiets ist nach dem Gesetz zeitlich unbeschränkt möglich. Allerdings kann, worauf die Beklagte zutreffend verweist, die sachliche Einschränkung, dass ein Gefahrengebiet nur ausgewiesen werden darf, „soweit“ aufgrund von konkreten Lageerkenntnissen anzunehmen ist, dass erhebliche Straftaten begangen werden, auch im Sinne einer gleichzeitig zeitlichen Einschränkung („solange“) verstanden werden. Liegen derartige Lageerkenntnisse (d.h. Einschätzungen, s.o.) allerdings vor, so ist es nach § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. in seiner gegenwärtigen Ausprägung möglich, dass die Verwaltung ohne jede parlamentarische Absicherung ein „bestimmtes Gebiet“ für mehrere Monate oder sogar Jahre zum Gefahrengebiet erklärt. Dies entspricht auch der polizeilichen Praxis. So wurde etwa das Gefahrengebiet „Gewaltkriminalität“ im Bereich des Polizeikommissariats 15 (Vergnügungsviertel St. Pauli) im Juli 2005 eingerichtet und besteht seither – mithin seit fast zehn Jahren – fort (vgl. die Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 7. April 2009, Bü-Drs. 19/2732, S. 3 ff.).

Ungeachtet der Frage, ob eine derart langdauernde Gebietsausweisung in der Sache zulässig, insbesondere verhältnismäßig ist, ist der Gesetzgeber gehalten, dermaßen weitreichende und wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen bzw. die Zulässigkeit solcher Verwaltungsentscheidungen durch Gesetz ausdrücklich vorzusehen. Er darf sich demgegenüber nicht jeder Vorgaben enthalten und der Verwaltung die Entscheidung darüber überlassen, wie lange ein Gefahrengebiet eingerichtet und damit die Möglichkeit eröffnet werden soll, Eingriffsmaßnahmen durchzuführen, ohne dass eine konkrete Gefahr vorliegt

und die Maßnahmeadressaten im polizeirechtlichen Sinne verantwortlich sind. Andernfalls könnte in bestimmten Gebieten dauerhaft der polizeirechtliche „Ausnahmestand“ verhängt werden, ohne dass dies durch eine entsprechende gesetzgeberische Entscheidung gedeckt ist. Allein das Vertrauen darauf, dass die Polizei ein Gefahrengebiet nur so lange einrichten wird, wie sie dies durch das Vorliegen konkreter Lageerkenntnisse für gerechtfertigt hält, kann die notwendige Begrenzung des Handlungsspielraums der Verwaltung, die Aufgabe des Gesetzgebers ist, nicht ersetzen (vgl. BVerfG, Ur. v. 27.7.2005, 1 BvR 668/04, BVerfGE 113, 348, juris Rn. 129, 134; siehe auch OVG Hamburg, Ur. v. 4.6.2009, 4 Bf 213/07, NVwZ-RR 2009, 878, juris Rn. 57; Ernst, NVwZ 2014, 633, 635).

cc) Die aufgezeigten Bestimmtheitsdefizite werden nicht durch Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen kompensiert.

Nach der Vorstellung des Gesetzgebers sollte es allerdings „zu erlassende“ Verfahrensregelungen geben, um den Bestimmtheitsanforderungen gerecht zu werden (vgl. Bü-Drs. 18/1487, S. 14). Diesem Ansatz lag insbesondere die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der dortigen Regelungen zur sog. Schleierfahndung zugrunde (vgl. SächsVerfGH, Ur. v. 10.7.2003, Vf. 43-II-00, NJ 2003, 473, juris Rn. 216 ff.; ebenso bereits VerfG M-V, Ur. v. 21.10.1999, 2/98, DÖV 2000, 71, juris Rn. 118 ff.). Danach habe die Regelung der Organisation und des Verfahrens eigenständige grundrechtliche Bedeutung dort, wo der Gesetzgeber in entwicklungsoffenen Bereichen die Voraussetzungen für Grundrechtseingriffe im Wesentlichen durch unbestimmte Gesetzesbegriffe umschreibe.

Der erkennende Senat lässt offen, unter welchen Voraussetzungen Regelungen der Zuständigkeit und des Verfahrens Bestimmtheitsdefizite, die – wie hier – die materiellen Eingriffsvoraussetzungen betreffen, kompensieren können. Denn die für die Ausweisung eines Gefahrengebiets bestehenden gesetzlichen Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen sind unzureichend. Als zuständige Behörde erwähnt § 4 Abs. 2 HmbPolIDVG a.F. lediglich „die Polizei“ und nimmt hiermit die weit gefasste organisatorische Bestimmung in § 1 Abs. 3 HmbPolIDVG a.F. in Bezug. Nach dem Regelungsverständnis des Gesetzgebers soll die Entscheidung über die Ausweisung eines Gefahrengebietes aber „bestimmten Funktionsträgern, zum Beispiel dem jeweiligen Leiter eines Polizeikommissariats“, vorbehalten sein (vgl. Bü-Drs. 18/1487, S. 14). Offenbar hielt es auch der Gesetzgeber für

geboten, dass die – mit weitreichenden Konsequenzen verbundene (s.o.) – Entscheidung, ein Gefahrengebiet auszuweisen, auf der übergeordneten Leitungsebene zu treffen ist. Eine entsprechende Eingrenzung oder Konkretisierung enthält das Gesetz indes nicht. § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. sieht überdies keine Verfahrensvorschriften vor. Zwar wird – was bei der Auslegung der Vorschrift zu berücksichtigen ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.12.2011, 2 BvR 2500/09 u.a., BVerfGE 130, 1, juris Rn. 140; BVerfG, Beschl. v. 3.3.2004, 1 BvF 3/92, BVerfGE 110, 33, juris Rn. 134; BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209/83 u.a., BVerfGE 65, 1, juris Rn. 174; BayVerfGH, Entsch. v. 7.2.2006, Vf. 69-VI-04, NVwZ 2006, 1284, juris Rn. 35; OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2010, 4 Bf 276/07, NordÖR 2010, 498, juris Rn. 58) – in der Gesetzesbegründung darauf verwiesen, dass „die Lageerkenntnisse (...) vorab von der Polizei zu dokumentieren (sind)“, dass sodann „Ort und Zeit der Kontrolle“ festzulegen seien und sich daran „die Auswahl der zu Kontrollierenden“ durch Bestimmung der „lageabhängigen Zielgruppe“ anschliesse (vgl. Bü-Drs. 18/1487, S. 14). Mit diesen rudimentären Verfahrensvorgaben des Gesetzgebers, die allenfalls programmatischen Charakter haben und keine hinreichend präzise Regelung des Verfahrens darstellen (anders wohl BayVerfGH, Entsch. v. 7.2.2006, Vf. 69-VI-04, NVwZ 2006, 1284, juris Rn. 34 f. [zur sog. Schleierfahndung]), hat es aber sein Bewenden.

Nähere Einzelheiten zur Zuständigkeit für die Gebietsausweisung und zum Verfahren hierzu finden sich allerdings in der einschlägigen Verwaltungsvorschrift der Polizei (vgl. PDV 350, Ziff. 140.093000 ff.). Indes können Verwaltungsvorschriften ein bestehendes Bestimmtheitsdefizit nicht ausgleichen. Sollen Verfahrensregelungen nämlich ihre Funktion, einen effektiven Grundrechtsschutz durch Bereitstellung von Verfahrensvorkehrungen zu gewährleisten, erfüllen, müssen sie in einer außenwirksamen und für den (potentiell) Betroffenen nachvollziehbaren Weise in einer gesetzlichen Vorschrift niedergelegt oder zumindest – etwa durch eine Verordnungsermächtigung, die Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt (vgl. Art. 53 HV) – angelegt sein. Bloße Verwaltungsvorschriften, deren Inhalt dem betroffenen Bürger regelmäßig nicht bekannt ist und auf deren Einhaltung sich der Einzelne auch nicht ohne Weiteres berufen kann (zu diesem Problemkreis vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 15. Aufl. 2014, § 40 Rn. 42 ff.), sind hierfür ungeeignet. Ungeeignet sind Verwaltungsvorschriften zur Regelung der Zuständigkeit und des Verfahrens der Gebietsausweisung zudem deshalb, weil sie von der Verwaltung, deren Handeln sie gerade begrenzen sollen, selbst erlassen werden. Eine Begrenzung

der behördlichen Eingriffsbefugnisse kann nicht erreicht werden, wenn die begrenzende und die zu begrenzende Stelle identisch sind. Es ist in rechtsstaatlicher Hinsicht bedenklich, im Wesentlichen darauf zu vertrauen, dass eine unbestimmte Eingriffsermächtigung seitens der Behörde, deren Verhalten gerade beschränkt werden soll, in der gebotenen Weise selbst eingeengt wird (vgl. BVerfG, Urt. v. 27.7.2005, 1 BvR 668/04, BVerfGE 113, 348, juris Rn. 129, 134). Ein Rechtssetzungsdefizit bei der Normierung materieller Eingriffsvoraussetzungen kann von vornherein nicht durch Verfahrensregelungen kompensiert werden, für die der parlamentarische Gesetzgeber nicht die Verantwortung trägt.

2. § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. verstößt gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass ein Grundrechtseingriff einem legitimen Zweck dient und als Mittel zu diesem Zweck geeignet, erforderlich und angemessen ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 27.2.2008, 1 BvR 370/07 u.a., BVerfGE 120, 274, juris Rn. 200). Mit der in § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. vorgesehenen Möglichkeit der Kontrolle von Personen und Sachen im Gefahrengebiet verfolgt der Gesetzgeber zwar einen legitimen Zweck, zu dessen Erreichung die Maßnahme geeignet und erforderlich ist (hierzu a)). Jedoch fehlt es an der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (hierzu b)).

a) § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. dient der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung i.S.v. § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, Abs. 4 HmbPoIDVG a.F. und damit einem legitimen Zweck. Zur Erreichung dieses Zwecks ist das in § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. vorgesehene Mittel der Identitätsfeststellung und der Inaugenscheinnahme mitgeführter Sachen geeignet und erforderlich. Der erkennende Senat berücksichtigt hierbei, dass die Eignung bereits zu bejahen ist, wenn der erstrebte Erfolg auch nur gefördert werden kann. Hierbei steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, der erst überschritten ist, wenn sich die vorgesehene Maßnahmen als objektiv oder evident untauglich erweisen (vgl. BVerfG, Urt. v. 3.3.2004, 1 BvR 2378/98, BVerfGE 109, 279, juris Rn. 209 ff.). Hiervon ist vorliegend zumindest nicht schlechthin für jeden denkbaren Gebietsausweisungsanlass und für jede denkbare Kontrollsituation auszugehen, wie die bisherigen Erfahrungen nahelegen (vgl. die Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 7. April 2009, Bü-Drs. 19/2732, S. 3 ff.). Das von § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. bereitgestellte Mittel der Kontrolle von Personen im Gefahrengebiet ist

für die Erreichung des mit der Maßnahme verfolgten Zwecks auch erforderlich, weil sich dieser Zweck durch mildere Mittel nicht ebenso gut erreichen lässt. Insbesondere wäre die Statuierung einer Gefahrenschwelle und/oder die Voraussetzung, dass nur Störer (vgl. §§ 8, 9 HmbSOG) in Anspruch genommen werden dürfen, nicht geeignet, um den mit der Möglichkeit der jederzeitigen Identitätskontrolle auch verfolgten (vgl. Bü-Drs. 18/1487, S. 14 „Aufhebung der Anonymität“) Abschreckungseffekt zu erzielen und ein hierauf ausgerichtetes Instrument zur Gefahrvermeidung, wie es dem Gesetzgeber vorschwebt, schon im Gefahrenvorfeld zu schaffen.

b) § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. genügt nicht den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

Für das Recht der inneren Sicherheit verlangt die Verfassung vom Gesetzgeber, eine angemessene Balance zwischen Freiheit und Sicherheit herzustellen. Das Grundgesetz unterwirft auch die Verfolgung des Zieles, die größtmögliche Sicherheit herzustellen, rechtsstaatlichen Bindungen, zu denen insbesondere das Verbot unangemessener Eingriffe in die Grundrechte als Rechte staatlicher Eingriffsabwehr zählt. In diesem Verbot finden auch die Schutzpflichten des Staates ihre Grenze. Die Grundrechte sind dazu bestimmt, die Freiheitssphäre des Einzelnen vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt zu sichern. Sie sind Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat. Bei der Wahl der Mittel zur Erfüllung seiner Schutzpflicht ist der Staat daher auf diejenigen Mittel beschränkt, deren Einsatz mit der Verfassung in Einklang steht. Aber auch im Rahmen der Abwägung nach Maßgabe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne dürfen staatliche Schutzpflichten nicht dazu führen, dass das Verbot unangemessener Grundrechtseingriffe unter Berufung auf grundrechtliche Schutzpflichten leer läuft, so dass in der Folge allenfalls ungeeignete oder unnötige Eingriffe abgewehrt werden könnten (vgl. BVerfG, Beschl. v. 4.4.2006, 1 BvR 518/02, BVerfGE 115, 320, juris Rn. 128 ff.).

Diesen Vorgaben wird § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. nicht gerecht. Der mit Maßnahmen auf der Grundlage dieser Vorschrift verbundene Eingriff dient zwar dem Schutz von Rechtsgütern mit einigem Gewicht (hierzu aa)). Der mit einer Maßnahme auf der Grundlage von § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. verbundene Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist aber von so hohem Gewicht (hierzu bb)), dass in der Abwägung die von § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. der Polizei eingeräumte Möglichkeit der verdachts- und

ereignisunabhängigen Personenkontrollen, ohne dass hierfür eine Eingriffsschwelle existiert und ein persönlicher Zurechnungszusammenhang vorausgesetzt wird, als übermäßig erscheint (hierzu cc)).

aa) Die Durchführung von Kontrollmaßnahmen in Gefahrengebieten auf der Grundlage des § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. dient der Verhütung von Straftaten sowie – wenn auch nur nachrangig und insoweit abweichend von § 4 Abs. 2 Satz 1 HmbPoIDVG in der gegenwärtig geltenden Fassung – der Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten. Diesem im öffentlichen Interesse liegenden Ziel kommt eine hohe Bedeutung zu, die dadurch verstärkt wird, dass es um die Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung i.S.v. § 1 Abs. 4 HmbPoIDVG a.F. und damit um Straftaten geht, die mindestens dem Bereich der mittleren Kriminalität zuzurechnen sind (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 24.7.2013, 2 BvR 298/12, RuP 2014, 31, juris Rn. 21). Mit der Bezugnahme auf den Bereich der mittleren Kriminalität ist umgekehrt aber auch eine Relativierung des Gewichts des öffentlichen Interesses an der Bekämpfung von Straftaten verbunden. Denn durch § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. wird nicht nur ein Instrument zur Bekämpfung schwerer und schwerster Kriminalität bereitgestellt – hieran besteht ein herausragendes öffentliches Interesse –, sondern auch zur Bekämpfung von (nur) mittelschweren Straftaten. Das Gewicht des öffentlichen Interesses hieran bleibt hinter dem Gewicht des öffentlichen Interesses an der Bekämpfung schwerer und schwerster Straftaten zurück.

bb) Die mit Maßnahmen auf der Grundlage von § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. verbundenen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung können von erheblichem Gewicht sein und eine hohe Intensität aufweisen.

Bereits die unmittelbar in § 4 Abs. 2 und 4 HmbPoIDVG a.F. vorgesehenen Maßnahmen weisen eine erhebliche Eingriffsintensität auf. Dies gilt ohne Weiteres für die in § 4 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 bis 6 HmbPoIDVG a.F. geregelten, mit einem zusätzlichen Grundrechtseingriff verbundenen Maßnahmen des Festhaltens, der Personen- und Sachdurchsuchung sowie des Verbringens zur Dienststelle (vgl. auch BayVerfGH, Entsch. v. 7.2.2006, Vf. 69-VI-04, NVwZ 2006, 1284, juris Rn. 42). Diese sind zwar gemäß § 4 Abs. 4 Satz 2 HmbPoIDVG a.F. nur nachrangig und nur dann zulässig, wenn die Identität auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann oder wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Angaben unrichtig sind. Bei der

Bestimmung der (möglichen) Eingriffsintensität sind sie gleichwohl in die Betrachtung einzubeziehen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 13.6.2007, 1 BvR 1550/03 u.a., BVerfGE 118, 168, juris Rn. 90 ff.; s. ferner VerfG M-V, Urt. v. 21.10.1999, 2/98, DÖV 2000, 71, juris Rn. 81).

Doch selbst die „einfache“ Identitätsfeststellung mittels der in § 4 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 bis 3 HmbPolDVG a.F. genannten Einzelmaßnahmen (Anhalten, Befragen, Aufforderung zur Aushändigung von Ausweispapieren) weist eine erhebliche Eingriffsintensität auf. Dies beruht zum einen auf der hohen Streubreite dieser Maßnahmen, von denen jedermann, ohne dass er hierfür konkret Veranlassung gegeben hätte, betroffen werden kann. Denn Grundrechtseingriffe, die sowohl durch Verdachtslosigkeit als auch durch eine große Streubreite gekennzeichnet sind – bei denen also zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich einer Maßnahme einbezogen werden, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten stehen und den Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben –, weisen grundsätzlich eine hohe Eingriffsintensität auf (vgl. BVerfG, Beschl. v. 4.4.2006, 1 BvR 518/02, BVerfGE 115, 320, juris Rn. 116 ff., m.w.N.). Der erkennende Senat teilt zum anderen und dessen ungeachtet aber auch nicht die mitunter – und auch von der Beklagten – vertretene Auffassung, die dem Angehalten- und Befragtwerden sowie der Verpflichtung, ein mitgeführtes Ausweispapier zur Prüfung auszuhändigen, eine nur „sehr geringfügige“ Eingriffsqualität zuspricht (so aber BayVerfGH, Entsch. v. 28.3.2003, Vf. 7-VII-00 u.a., NVwZ 2003, 1375, juris Rn. 114; SächsVerfGH, Urt. v. 10.7.2003, Vf. 43-II-00, NJ 2003, 473, juris Rn. 237; vgl. ferner Kastner, VerwArch 92 [2001], 216, 254 f.). Zwar mögen die Maßnahmen selbst und ihre Dauer nicht sonderlich ins Gewicht fallen. Abgesehen davon, dass Personen – zumal wenn sie etwa in einem Gefahrengebiet wohnen oder dort beruflich tätig sind – wiederholt Adressaten einer Kontrollmaßnahme werden können, folgt eine nicht unerhebliche Eingriffsschwere aber daraus, dass nicht jedermann im Gefahrengebiet nach § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. kontrolliert wird und nach dem Normverständnis des Gesetzgebers auch nicht kontrolliert werden soll (vgl. BÜ-Drs. 18/1487, S. 14), sondern nur solche Personen, die einer bestimmten, aufgrund von Lageerkenntnissen vorab festgelegten „Zielgruppe“ zugerechnet werden. Dieses auf bestimmte Personengruppen zugeschnittene Kontrollkonzept führt dazu, dass mit jeder – für die Umgebung wahrnehmbaren – Kontrolle im Gefahrengebiet eine stigmatisierende Wirkung verbunden ist. Denn bereits durch die Auswahl einer Person für eine Kontrolle wird zum Ausdruck gebracht, dass dieser Person in gesteigertem Maße zugetraut wird, sie könnte eine Straftat von erheblicher Bedeutung begehen (zum Gesichtspunkt der Stigma-

tisierung vgl. auch BayVerfGH, Entsch. v. 7.2.2006, Vf. 69-VI-04, NVwZ 2006, 1284, juris Rn. 42; Ernst, NVwZ 2014, 633, 635; siehe ferner BVerfG, Beschl. v. 4.4.2006, 1 BvR 518/02, BVerfGE 115, 320, juris Rn. 111 f.; vgl. auch Rachor, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Abschn. E Rn. 376). Mag es auch eine „allgemeine Redlichkeitsvermutung“ nicht geben (vgl. VerfG M-V, Urt. v. 21.10.1999, 2/98, DÖV 2000, 71, juris Rn. 84) – die gezielte Kontrolle bestimmter Personenkreise bringt zum Ausdruck, dass sie für bestimmte Personengruppen in gesteigertem Maße nicht gilt. Mit der Einengung auf bestimmte Personengruppen wird daher der mit einer Kontrollmaßnahme verbundene Eingriff zusätzlich vertieft, obwohl nach der Vorstellung des Gesetzgebers hierdurch die Streubreite der Maßnahme und die hierauf beruhende Eingriffsschwere (s.o.) verringert werden sollte.

Zur Beurteilung der Eingriffsintensität sind überdies auch solche (Folge-) Maßnahmen einzubeziehen, die sich an eine zunächst durchgeführte Kontrollmaßnahme anschließen können, wenn diese Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Gefahrenlage erbracht hat (vgl. BVerfG, Beschl. v. 13.6.2007, 1 BvR 1550/03 u.a., BVerfGE 118, 168, juris Rn. 90 ff.). Die nach § 4 Abs. 2 HmbPolIDVG a.F. zulässigen Maßnahmen der Datenerhebung sollen gerade auch dazu dienen, die Voraussetzungen für weitergehende, auf gesonderten Rechtsgrundlagen beruhende Maßnahmen der Gefahrenabwehr zu schaffen, indem die dafür erforderliche Tatsachengrundlage erst ermittelt wird (vgl. hierzu die Gesetzesbegründung: Bü-Drs. 18/1487, S. 14; siehe ferner BayVerfGH, Entsch. v. 28.3.2003, Vf. 7-VII-00 u.a., NVwZ 2003, 1375, juris Rn. 109). Dass Maßnahmen der Platzverweisung (§ 12a HmbSOG), des Aufenthaltsverbots (§ 12b Abs. 2 HmbSOG) oder der Ingewahrsamnahme (§§ 13 ff. HmbSOG) – um nur die typischen, auch im vorliegenden Fall relevant gewordenen „Anschlussmaßnahmen“ zu benennen – mit gravierenden Grundrechtseingriffen verbunden sind, bedarf keiner weitergehenden Erläuterung. Gleiches gilt für sich anschließende Maßnahmen der weiteren Datenverarbeitung (auf der Grundlage der §§ 14 ff. HmbPolIDVG a.F.), die immer dann relevant werden können, wenn die auf der Grundlage des § 4 Abs. 2 HmbPolIDVG a.F. vorgenommene Identitätsfeststellung einen „Treffer“ gebracht hat.

cc) Die Abwägung der widerstreitenden Interessen führt zu dem Ergebnis, dass die von § 4 Abs. 2 HmbPolIDVG a.F. der Polizei eingeräumte Möglichkeit der verdachts- und

ereignisunabhängigen Personenkontrollen im Gefahrengebiet das Übermaßverbot verletzt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber die Ausgewogenheit zwischen der Art und Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung einerseits und den zum Eingriff berechtigenden Tatbestandselementen andererseits, wie der Einschreitschwelle, der geforderten Tatsachenbasis und dem Gewicht der geschützten Rechtsgüter, zu wahren. Je gewichtiger die drohende oder erfolgte Rechtsgutbeeinträchtigung und je weniger gewichtig der Grundrechtseingriff ist, um den es sich handelt, desto geringer darf die Wahrscheinlichkeit sein, mit der auf eine drohende oder erfolgte Verletzung des Rechtsguts geschlossen werden kann, und desto weniger fundierend dürfen gegebenenfalls die Tatsachen sein, die dem Verdacht zugrunde liegen. Die Anforderungen an den Wahrscheinlichkeitsgrad und die Tatsachenbasis der Prognose dürfen allerdings nicht beliebig herabgesenkt werden, sondern müssen auch in angemessenem Verhältnis zur Art und Schwere der Grundrechtsbeeinträchtigung und zur Aussicht auf den Erfolg des beabsichtigten Rechtsgüterschutzes stehen. Selbst bei höchstem Gewicht der drohenden Rechtsgutbeeinträchtigung kann auf das Erfordernis einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit nicht verzichtet werden. Auch muss als Voraussetzung eines schweren Grundrechtseingriffs gewährleistet bleiben, dass Annahmen und Schlussfolgerungen einen konkret umrissenen Ausgangspunkt im Tatsächlichen besitzen. Insbesondere lässt die Verfassung grundrechtseingreifende Ermittlungen "ins Blaue hinein" nicht zu (vgl. BVerfG, Beschl. v. 4.4.2006, 1 BvR 518/02, BVerfGE 115, 320, juris Rn. 136).

Der Gesetzgeber ist bei der Gestaltung von Eingriffsbefugnissen im Gefahrenabwehrrecht nicht zwingend an die überkommenen polizeirechtlichen Eingriffsgrenzen – die konkrete Gefahr als Eingriffsschwelle und die Störereigenschaft der Maßnahmedressaten zur Gewährleistung eines persönlichen Zurechnungszusammenhangs – gebunden. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit führt allerdings dazu, dass der Gesetzgeber intensive Grundrechtseingriffe erst von bestimmten Verdachts- oder Gefahrenstufen an vorsehen darf. Ob ein Grundrechtseingriff zur Abwehr künftig drohender Rechtsgutbeeinträchtigungen auch im Vorfeld konkreter Gefahren verhältnismäßig sein kann, hängt nicht nur davon ab, ob eine hinreichende Aussicht darauf besteht, dass der Eingriff Erfolg verspricht, sondern auch davon, welche Anforderungen die Eingriffsnorm hinsichtlich der Nähe der betroffenen Personen zur fraglichen Rechtsgutbedrohung vorsieht. Verzichtet der Gesetz-

geber auf begrenzende Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Gefahren Eintritts sowie an die Nähe der Betroffenen zur abzuwehrenden Bedrohung und sieht er gleichwohl eine Befugnis zu Eingriffen von erheblichem Gewicht vor, genügt dies dem Verfassungsrecht nicht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 4.4.2006, 1 BvR 518/02, BVerfGE 115, 320, juris Rn. 135, 137).

Die verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrolle nach § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. genügt den Anforderungen, wie sie sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben, nicht. Es fehlt wegen des zwar nicht unerheblichen, aber auch nicht überragenden Gewichts der Belange, denen § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. und die dort normierten Maßnahmen dienen sollen, an der Normierung geeigneter Eingriffsgrenzen. Die Vorschrift formuliert weder eine relevante Eingriffsschwelle (hierzu [1]), noch ist vorgesehen, dass die Maßnahmedressaten eine besondere Nähe zu der abzuwehrenden Gefahr aufweisen müssen (hierzu [2]). Ob eine derart weitreichende Befugnisnorm zulässig, d.h. im engeren Sinne verhältnismäßig sein könnte, wenn sie nur der Bekämpfung schwerer und schwerster Kriminalität diene, kann dahin stehen. Denn § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. weist eine derartige Einschränkung nicht auf.

(1) Eine relevante, d.h. die polizeilichen Befugnisse wirksam begrenzende Eingriffsschwelle sieht § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. nicht vor. Dies gilt zunächst – auf der ersten Stufe – für die Ausweisung eines Gefahrengebiets. Voraussetzung hierfür ist weder, dass eine konkrete Gefahr vorliegt, noch ist es erforderlich, dass konkrete Tatsachen darauf schließen lassen, dass bestimmte (erhebliche) Straftaten in Zukunft begangen werden. Es reicht vielmehr aus, dass „konkrete Lageerkenntnisse“ dafür sprechen, dass in einem bestimmten Gebiet Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden. Kern derartiger Lageerkenntnisse ist die polizeiliche Einschätzung, es sei die Ausweisung eines Gefahrengebiets zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erforderlich. Dies hat im Ergebnis zur Konsequenz, dass die Polizei überall dort ein Gefahrengebiet ausweisen (und in der Folge Maßnahmen der Datenerhebung vornehmen) kann, wo sie es selbst aufgrund eigener Einschätzung für geboten hält, ohne dass dies auf einer überprüfbaren und durch konkrete Tatsachen gestützten Wahrscheinlichkeitsprognose beruhen muss (s.o.).

§ 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. sieht auch – auf der zweiten Stufe – keine relevante Eingriffsschwelle für die Durchführung einer Kontrollmaßnahme im Gefahrengebiet vor. Auch

insoweit ist weder das Vorliegen einer konkreten Gefahr Voraussetzung, noch, dass tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, es werde eine bestimmte Straftat begangen. Einzige Voraussetzung ist nach dem Gesetz, dass die Maßnahme zur vorbeugenden Bekämpfung der Straftaten erforderlich ist. Weitergehende Maßstäbe für die Beurteilung der Erforderlichkeit gibt das Gesetz indes nicht vor. Damit richtet sich auch diese Beurteilung letztlich nach den vorhandenen Lageerkenntnissen und damit nach der durch das Gesetz nicht näher determinierten und überprüfbaren Bewertung der Polizei selbst.

(2) Auch eine besondere Nähe der Maßnahmeadressaten zu der abzuwehrenden (abstrakten) Gefahr sieht § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. nicht vor. Die Vorschrift ermöglicht Maßnahmen der Identitätskontrolle nicht nur gegenüber Störern i.S.v. §§ 8 und 9 Hmb-SOG, sondern grundsätzlich gegenüber jedermann, der sich im Gefahrengebiet aufhält. Auch insoweit wird eine relevante Begrenzung des für eine Kontrollmaßnahme in Frage kommenden Personenkreises nicht dadurch erreicht, dass diese Maßnahme zur vorbeugenden Bekämpfung der Straftaten erforderlich sein muss. Denn nähere Maßgaben für die Bestimmung der Erforderlichkeit enthält § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. nicht. Damit wird der Polizei schon kein hinreichend bestimmter Maßstab an die Hand gegeben. Vielmehr bleibt die Bestimmung der in Anspruch zu nehmenden Personen deren freier Einschätzung überlassen (vgl. BVerfG, Urt. v. 24.4.2013, 1 BvR 1215/07, BVerfGE 133, 277, juris Rn. 164).

Ein relevanter Zurechnungszusammenhang wird auch nicht durch die im Gesetzeswortlaut zwar nicht zum Ausdruck gebrachte, aber nach dem Willen des Gesetzgebers (vgl. Bü-Drs. 18/1487, S. 14) gleichwohl geltende Voraussetzung der Zielgruppenzugehörigkeit der zu kontrollierenden Personen erreicht. Abgesehen davon, dass die Bestimmung von Zielgruppen und die Zuordnung einer bestimmten Person zu einer Zielgruppe den mit der Kontrollmaßnahme verbundenen Grundrechtseingriff vertieft (s.o.), bewirkt die Zielgruppenzugehörigkeit keine Begrenzung der Befugnisnorm, die geeignet ist, ihre Angemessenheit zu gewährleisten. Dies beruht zum einen darauf, dass die Bestimmung der Zielgruppen allein durch die Behörde erfolgt, ohne dass es hierfür nähere gesetzliche Vorgaben gibt. Dass die Zielgruppenbestimmung sich aus den Lageerkenntnissen ergeben, also „lageabhängig“ sein muss, ändert hieran nichts. Denn auch die Notwendigkeit des Vorliegens konkreter Lageerkenntnisse schafft keine relevante Begrenzung der behördlichen Befugnisse (s.o.). Zum anderen wird durch die Voraussetzung der Zielgruppenzuge-

hörigkeit nicht sichergestellt, dass ein hinreichend konkreter Zurechnungszusammenhang zwischen dem Adressaten einer polizeilichen Maßnahme und der abzuwehrenden Gefahr besteht, weil Maßnahmen auf der Grundlage des § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. der Abwehr bloß abstrakter Gefahren dienen. Anders als bei der konkreten Gefahr, die regelmäßig einem Störer persönlich zugerechnet werden kann, fehlt es bei der abstrakten Gefahr an einem hinreichend individualisierten Personenkreis, dem sich diese Gefahr zurechnen lässt. Während die sachliche Voraussetzung der konkreten Gefahr auf der persönlichen Ebene sein Pendant im Störer findet, fehlt ein vergleichbares Pendant dort, wo es – wie hier – um die Abwehr bloß abstrakter Gefahren geht. Eine „Nähe“ zu der abzuwehrenden abstrakten Bedrohung wird auch nicht durch die Zugehörigkeit des Kontrolladressaten zur Zielgruppe bewirkt, und zwar auch dann nicht, wenn diese „lageabhängig“ definiert wird. Denn auch die lageabhängige Festlegung von Zielgruppen bewirkt lediglich eine abstrakte Beschreibung von Personen, die – nach einer gesetzlich nicht näher determinierten behördlichen Einschätzung – potentiell zu Störern werden könnten. Von einer persönlichen „Gefahrennähe“ kann vor diesem Hintergrund nicht die Rede sein.

B.

Das Verfahren ist nicht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG oder gemäß Art. 64 Abs. 2 Satz 1 HV auszusetzen. Die gegenüber der Klägerin vorgenommenen Maßnahmen der Identitätsfeststellung und der Kontrolle ihres Rucksacks waren ungeachtet der Verfassungswidrigkeit des § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. rechtswidrig (hierzu I.). Es bedarf daher nicht der Vorlage an das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG oder an das Hamburgische Verfassungsgericht gemäß Art. 64 Abs. 2 Satz 1 HV, weil die Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. nicht entscheidungserheblich ist (hierzu II.).

I. Die gegenüber der Klägerin vorgenommenen Maßnahmen der Identitätsfeststellung und der Kontrolle ihres Rucksacks waren ungeachtet der Verfassungswidrigkeit des § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. rechtswidrig. Dabei lässt der erkennende Senat offen, ob die formellen und materiellen Voraussetzungen für die Ausweisung eines Gefahrengebiets anlässlich der sog. Walpurgisnacht am 30. April 2011 und am 1. Mai 2011 vorlagen. Denn die gesetzlichen Voraussetzungen für die gegenüber der Klägerin vorgenommenen Maß-

nahmen der Identitätsfeststellung und der Kontrolle ihres Rucksacks waren unabhängig davon nicht erfüllt.

1. Dies gilt zunächst für die Kontrolle des Rucksacks der Klägerin. Insoweit steht aufgrund der in der ersten Instanz durchgeführten Beweisaufnahme fest und ist zwischen den Beteiligten unstrittig, dass der Rucksack geöffnet wurde, eine Polizistin mit einer Hand in den Rucksack griff und hierbei, um auf den Boden des Rucksacks sehen zu können, in dem Rucksack befindliche Gegenstände bewegte, ohne sie herauszunehmen. Dieses Vorgehen ist von § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. nicht gedeckt. Die Vorschrift berechtigt die zuständige Behörde dazu, mitgeführte Sachen in Augenschein zu nehmen. Schon der Gesetzeswortlaut macht deutlich, dass hiervon (nur) ein Betrachten sowohl des Äußeren als auch des Inneren mitgeführter Sachen erfasst ist. In der Gesetzesbegründung ist davon die Rede, dass mitgeführte Sachen „lediglich genauer betrachtet werden“ dürften, „ohne tiefer in die Privatsphäre einzudringen“ (Bü-Drs. 18/1487, S. 14). Jedes körperliche Einwirken, und sei es auch nur zu dem Zweck, in mitgeführten Sachen befindliche Gegenstände näher betrachten zu können, geht demnach über eine Inaugenscheinnahme i.S.v. § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. hinaus. Andernfalls könnte eine Inaugenscheinnahme nicht von einer Durchsuchung, zu der § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. ausdrücklich nicht ermächtigt, abgegrenzt werden, und § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. fehlte die hinreichende Bestimmtheit.

2. Die von der Klägerin beanstandeten Maßnahmen waren des Weiteren und darüber hinaus deshalb rechtswidrig, weil die Auswahl der Klägerin zu den Kontrollmaßnahmen ermessensfehlerhaft war.

Gemäß § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. kann die Polizei eine Kontrolle im Gefahrengebiet vornehmen, soweit dies zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung erforderlich ist. Im Übrigen eröffnet die Vorschrift Ermessen. Im Ermessen steht danach auch und insbesondere die Entscheidung der Polizei über die Auswahl der zu kontrollierenden Personen. Dieses Auswahlermessen hat die Beklagte fehlerhaft ausgeübt.

Die Beklagte hat ihr Auswahlermessen im Hinblick auf die für eine Kontrolle auszuwählenden Personen in zwei Schritten ausgeübt. In einem ersten Schritt hat sie mit der Aus-

weisungsentscheidung die zu kontrollierenden „Zielgruppen“ abstrakt festgelegt. Diese Zielgruppenbestimmung haben die Bediensteten der Beklagten herangezogen bei der in einem zweiten Schritt vorgenommenen konkreten Auswahl derjenigen Personen, die – wie die Klägerin – in dem ausgewiesenen Gefahrengebiet anlässlich der sog. Walpurgisnacht 2011 kontrolliert worden sind.

Zur „Zielgruppe“ gehörten ausweislich des Antrags auf Gebietsausweisung vom 26. April 2011 auch und insbesondere solche Personen, „die augenscheinlich dem linken Spektrum zuzuordnen sind“. Dieser Zielgruppe war auch die Klägerin zugerechnet worden, wie sich etwa aus der schriftlichen Stellungnahme des Polizeibeamten X. vom 20. Juni 2011 (in der Sachakte) oder aus der Zeugenaussage dieses Polizisten in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht, ferner aus der Aussage des von dem Verwaltungsgericht als Zeuge gehörten Polizeibeamten Y. ergibt. Bei der Auswahl der zu kontrollierenden Personen und namentlich auch der Klägerin war für die Beklagte mithin zweierlei maßgeblich: Zum einen die Zurechnung einer Person „zum linken Spektrum“, zum anderen das äußere Erscheinungsbild der betreffenden Person, das eine entsprechende Zuordnung erlaubt.

Die vorgenannten Auswahlkriterien begründen einen Ermessensfehler in der Form der Ermessensüberschreitung. Eine Ermessensüberschreitung liegt vor, wenn die Behörde sich nicht im Rahmen der ihr vom Gesetz gegebenen Ermächtigung hält. Insbesondere darf die Ausübung des Ermessens nicht gegen das Gebot der Gleichbehandlung verstoßen (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 15. Aufl. 2014, § 40 Rn. 91, 93). Einen derartigen Verstoß gegen den Gleichheitssatz nimmt der erkennende Senat vorliegend an. Dabei kann dahinstehen, ob die von der Beklagten vorgenommene Differenzierung danach, ob eine im Gefahrengebiet angetroffene Person „dem linken Spektrum“ zugehörig ist oder nicht, bereits gegen ein absolutes Differenzierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 GG verstößt, wonach niemand wegen seinen politischen Anschauungen benachteiligt werden darf. Denn die von der Beklagten vorgenommene Differenzierung verstößt jedenfalls gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG.

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln sowie wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Aus Art. 3 Abs. 1 GG ergeben sich je nach Regelungsgegenstand

und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Genauere Maßstäbe und Kriterien dafür, unter welchen Voraussetzungen im Einzelfall das Willkürverbot oder das Gebot verhältnismäßiger Gleichbehandlung verletzt ist, lassen sich nicht abstrakt und allgemein, sondern nur bezogen auf die jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereiche bestimmen. Im Fall der Ungleichbehandlung von Personengruppen besteht regelmäßig eine strenge Bindung an die Erfordernisse des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes liegt danach vor, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten verschieden behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können. Die Anforderungen an die Rechtfertigung einer ungleichen Behandlung von Personengruppen sind umso strenger, je mehr sich die zur Unterscheidung führenden personenbezogenen Merkmale den in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmalen annähern, das heißt je größer die Gefahr ist, dass eine an sie anknüpfende Ungleichbehandlung zur Diskriminierung einer Minderheit führt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.5.2013, 2 BvR 909/06 u.a., BVerfGE 133, 377, juris Rn. 73 ff., m.w.N.).

Nach diesen Maßgaben ist die von der Beklagten vorgenommene Auswahl der zu kontrollierenden Personen nicht nur darauf zu überprüfen, ob sie gegen das Willkürverbot verstößt, sondern es ist zu prüfen, ob die vorgenommene Differenzierung verhältnismäßig ist. Denn die Beklagte hat eine Differenzierung nicht bloß von Sachverhalten, sondern von Personengruppen vorgenommen und dabei durch die Bezugnahme auf das „linke Spektrum“ eine Unterscheidung nach Merkmalen vorgenommen, die den in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmalen zumindest angenähert sind.

Die vorzunehmende Prüfung führt zu dem Ergebnis, dass die von der Beklagten vorgenommene Differenzierung unverhältnismäßig ist. Mit der Bildung von Zielgruppen verfolgt die Beklagte den für sich genommen legitimen Zweck, die Kontrollen auf denjenigen Personenkreis zu beziehen und zu beschränken, von dem nach den vorliegenden Lageerkennnissen potentiell die Begehung bestimmter Straftaten zu erwarten ist. Die Differenzierung dient damit umgekehrt auch dem weiteren – legitimen – Ziel, solche Personengruppen, die nach den vorliegenden Lageerkennnissen nicht relevant sind, von den Eingriffsmaßnahmen möglichst zu verschonen und unbehelligt zu lassen. Die Differenzierung

nach Personengruppen, die entweder dem „linken Spektrum“ zuzuordnen oder nicht zuzuordnen sind, ist aber zur Erreichung dieses Zwecks nicht geeignet.

a) Die Eignung ist bereits deshalb zweifelhaft, weil zwangsläufig – wie dies auch in dem Antrag auf Gebietsausweisung vom 26. April 2011 zum Ausdruck gelangt („augenscheinlich“) – auf das äußere Erscheinungsbild abgestellt werden muss, um eine Person dem „linken Spektrum“ zuordnen zu können. Es kann offen bleiben, ob Angehörige des „linken Spektrums“ bzw. – wie die Beklagte diesen Begriff in der Sache verstanden haben will – des „linksautonomen Spektrums“ regelmäßig bereits anhand äußerer Merkmale (Kleidung, Frisur o.ä.) identifiziert werden können. Zweifelhaft kann das nicht zuletzt dann sein, wenn eine bestimmte szenetypische Kleidung oder andere in der Szene verbreitete Äußerlichkeiten auch in einem szenefernen Umfeld aufgrund schlichter Modeerscheinungen verbreitet sind. Die Anknüpfung an das äußere Erscheinungsbild erscheint dessen ungeachtet aber vor allem auch deshalb kaum effektiv, weil dieses ohne größeren Aufwand verändert werden kann (vgl. Ernst, NVwZ 2014, 633, 636). Will ein Angehöriger des „linken Spektrums“ sich unbehelligt im Gefahrengebiet bewegen, müsste er also nur dafür sorgen, dass er nicht entsprechend aussieht.

b) Die mangelnde Eignung beruht jedenfalls darauf, dass allein mithilfe der durchgeführten Maßnahmen weder eine (abstrakte) Gefahr verhindert werden konnte, noch die Voraussetzungen dafür geschaffen werden konnten, dass eine (konkrete) Gefahr abgewehrt werden kann.

Der erkennende Senat hält es – erstens – schon generell für fernliegend, dass eine Person, die beabsichtigt, sich an Ausschreitungen zu beteiligen, und die aufgrund ihrer äußeren Erscheinung einer Personenkontrolle nach § 4 Abs. 2 HmbPolIDVG a.F. unterzogen wird, von ihrem Plan allein aufgrund der vorgenommenen Kontrolle wieder Abstand nimmt. Die Annahme des Gesetzgebers, es könne „die Aufhebung der Anonymität bei potentiellen Störern zum Verzicht auf bestimmte Aktivitäten führen“ (Bü-Drs. 18/1487, S. 14), ist nicht weiter belegt. Sie erscheint zumindest bei der Ausweisung eines anlassbezogenen Gefahrengebiets wie dem vorliegenden auch als kaum tragfähig. Denn es ist nicht erkennbar, dass allein eine Personenkontrolle einen potentiellen Störer davon abhalten wird, zu einem späteren Zeitpunkt im Schutz der Dunkelheit und in der Anonymität der Masse Straftaten zu begehen, die ihm als (im Vorwege kontrollierter) Person gar nicht

ohne Weiteres zugeordnet werden können. Die „Herauslösung aus der Anonymität“ (vgl. den Antrag auf Gebietsausweisung vom 26. April 2011) durch eine Identitätskontrolle ist auch mit dem Ziel der Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 HmbPoIDVG a.F.) nicht geeignet, denn die Möglichkeit der Strafverfolgung im Fall der Beteiligung an Ausschreitungen hängt nicht von einer vorangegangenen Identitätsfeststellung, sondern davon ab, ob die betreffende Person als Beteiligter an Ausschreitungen identifiziert werden kann. Diese Identifizierung gelingt aber nicht schon deshalb, weil einige Stunden vorher eine Kontrollmaßnahme durchgeführt worden ist.

Vor allem aber vermag – zweitens – allein die Kontrolle die Angehörigen der „Zielgruppe“ bzw. potentielle Straftäter nicht aus dem Gefahrengebiet fernzuhalten. Hierfür bedarf es weiterer Folgemaßnahmen, namentlich der Verfügung eines Aufenthaltsverbots gemäß § 12b Abs. 2 HmbSOG und ggf. einer nachfolgenden Ingewahrsamnahme zur Durchsetzung des Aufenthaltsverbots, § 13 Abs. 1 Nr. 4 HmbSOG. Zur Vornahme derartiger Folgemaßnahmen reicht die bloße Zugehörigkeit zur Zielgruppe, anders als für die Durchführung einer Kontrollmaßnahme gemäß § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F., nicht aus. Vielmehr bedarf es nach § 12b Abs. 2 Satz 1 HmbSOG des Vorliegens von Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, die betreffende Person werde in einem bestimmten Gebiet Straftaten begehen. Derartige tatsächliche Anhaltspunkte lassen sich durch eine bloße Identitätsfeststellung regelmäßig aber nicht ermitteln. Insbesondere reicht es nicht aus, wenn die Identitätsfeststellung und der anschließend vorgenommene Datenabgleich ergibt, dass die kontrollierte Person in der Vergangenheit Straftaten begangen hat oder – wie im Fall der Klägerin (vgl. etwa den Einsatzbericht vom 1. Mai 2011 und die schriftliche Stellungnahme des Polizeibeamten Z. vom 20. Juni 2011, die sich in der Sachakte befinden) – als „linksmotivierter Straftäter“ polizeilich erfasst ist. Hieraus mag sich eine erhöhte abstrakte Gefahr ableiten lassen, dass die betreffende Person sich an Ausschreitungen beteiligen bzw. auch in der Zukunft weitere Straftaten begehen könnte. Um konkrete Tatsachen i.S.v. § 12b Abs. 2 Satz 1 HmbSOG handelt es sich insoweit aber gerade nicht.

II. Es bedarf nicht der Vorlage an das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG oder an das Hamburgische Verfassungsgericht gemäß Art. 64 Abs. 2 Satz 1 HV, weil die Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 4 Abs. 2 HmbPoIDVG a.F. nicht entscheidungserheblich ist.

Gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG hat ein Gericht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, wenn es ein Gesetz für verfassungswidrig hält, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt. Gemäß Art. 64 Abs. 2 Satz 1 HV ist die Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts einzuholen, wenn ein Gericht der Auffassung ist, dass ein hamburgisches Gesetz gegen die Landesverfassung verstößt, sofern es auf die Gültigkeit der Vorschrift bei der Entscheidung ankommt. Entscheidungserheblichkeit in dem vorgenannten Sinne liegt dann vor, wenn das Gericht im Falle der Gültigkeit der in Frage gestellten Vorschrift zu einem anderen Ergebnis käme als im Falle ihrer Ungültigkeit (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.12.2012, 1 BvL 18/11, BVerfGE 133, 1, juris Rn. 35). Es muss also auf den Bestand der Regelung ankommen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 10.10.2001, 1 BvL 17/00, BVerfGE 104, 74, juris Rn. 38). Hierzu bedarf es der Subsumtion des konkreten Sachverhalts unter die für verfassungswidrig gehaltene Norm (vgl. BVerfG, Beschl. v. 2.12.2013, 1 BvL 5/12, juris Rn. 8 f.). Räumt die für verfassungswidrig gehaltene Norm ein Ermessen ein, dann kommt eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG nur in Betracht, wenn die angefochtene Ermessensentscheidung im Übrigen nicht zu beanstanden ist bzw. eine Ermessensfehlerhaftigkeit nur aus Erwägungen abgeleitet werden kann, die ihrerseits die Verfassungswidrigkeit der Ermessensvorschrift begründen (vgl. BVerfG, Urt. v. 16.6.1981, 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295, juris Rn. 71; BVerfG, Beschl. v. 12.12.1973, 2 BvL 4/72, BVerfGE 36, 258, juris Rn. 23 f.).

Werden diese Maßstäbe zugrunde gelegt, ist die Frage der Verfassungsgemäßheit des § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. vorliegend nicht entscheidungserheblich i.S.v. Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG bzw. i.S.v. Art. 64 Abs. 2 Satz 1 HV. Der Klage ist in dem Umfang, in dem sie Gegenstand des vorliegenden Berufungsverfahrens ist, auch dann stattzugeben, wenn § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. für verfassungsgemäß gehalten wird. Denn die streitgegenständlichen Maßnahmen sind rechtswidrig, weil sie zum Teil über das nach § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. Zulässige hinausgehen (Rucksackkontrolle) und weil jedenfalls die Auswahl der Klägerin zu einer Kontrollmaßnahme ermessensfehlerhaft erfolgt ist. Die Ermessensfehlerhaftigkeit beruht dabei nicht auf Gründen, die der Annahme der Verfassungswidrigkeit des § 4 Abs. 2 HmbPolDVG a.F. zugrunde liegen. Sie folgt dessen ungeachtet vielmehr daraus, dass die allgemeinen und auch im konkreten Fall zur Anwendung gebrachten Kriterien für die Auswahl der „Zielgruppe“, der die Beklagte auch die Klägerin zugeordnet hat, zumindest mit dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar sind.

C.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO und nimmt die Entscheidung des Verwaltungsgerichts über die Kostenpflicht der Beklagten hinsichtlich des Teils des Streitgegenstandes auf, über den das Verwaltungsgericht rechtskräftig entschieden hat.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit wegen der Kosten beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Gründe, gemäß § 132 Abs. 2 VwGO die Revision zuzulassen, liegen nicht vor.