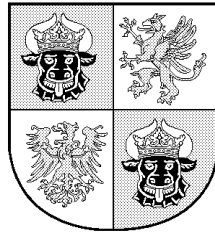


# Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 2/98

Verkündet am: **06. Mai 1999**  
Mollenhauer, Justizangestellte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

**IM NAMEN DES VOLKES**

**ZWISCHENURTEIL**

**In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde**

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

**- Beschwerdeführer -**

**Prozeßbevollmächtigter:**

Rechtsanwalt  
Prof. Dr. Hans Liskén,  
Am Waldeck 2,  
52428 Jülich

**g e g e n**

**Art. 1 Nr. 16 Buchst. c) des Ersten Gesetzes zur Änderung des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes vom 09. Februar 1998 (GVBl. M-V S. 126) = § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (Sicherheits- und Ordnungsgesetz - SOG M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. März 1998 (GVBl. M-V S. 335)**

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

durch

den Präsidenten Dr. Hückstädt  
den Vizepräsidenten Wolf,  
den Richter Häfner,  
den Richter Dr. Schneider,  
die Richterin Steding,  
den Richter von der Wense und  
den Richter Prof. Dr. Wallerath

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom

**01. April 1999**

**für Recht erkannt:**

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

**G r ü n d e:**

A.

I.

Die am 18.06.1998 beim Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern eingegangene Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen Art. 1 Nr. 16 Buchst. c) des Ersten Gesetzes zur Änderung des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes vom 09.02.1998 (GVOBl. M-V S. 126). Durch diese Vorschrift wurde dem § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern, nunmehr geltend in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.03.1998 (GVOBl. M-V S. 335 ff.) - im folgenden: SOG M-V -, eine neue Nummer 5 angefügt. § 29 Abs. 1, soweit er für die vorliegende Entscheidung von Bedeutung ist, lautet nunmehr wie folgt:

Die Identität einer Person darf zur Abwehr einer im einzelnen Falle bestehenden Gefahr festgestellt werden. Darüber hinaus dürfen Polizeivollzugsbeamte die Identität einer Person feststellen,

1. ....
2. ....
3. ....
4. ....

5. zur Unterbindung des unerlaubten Aufenthalts und zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten der grenzüberschreitenden Kriminalität im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern sowie auf Durchgangsstraßen (Bundesautobahnen, Europastraßen und andere Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr), in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs und im Küstenmeer.

## II.

Die Beschwerdeführer halten die Verfassungsbeschwerde für zulässig. Nach ihrer Auffassung seien sie durch dieses Gesetz unmittelbar in ihren Grundrechten verletzt. Sie sähen sich durch die neue Polizeibefugnis, sie jederzeit und letztlich überall im Lande ohne jeden Anlass zu kontrollieren, in ihrer physischen und psychischen Bewegungsfreiheit und damit in ihrem Recht, auch anonym und ohne Kontrolle durch die Staatsgewalt zu reisen, latent beeinträchtigt. Als Bewohner eines grenznahen Gebietes hätten sie nicht etwa nur die Grenzkontrollen des Bundesgrenzschutzes zu besorgen, sondern sie müßten ständig auch mit Landespolizeikontrollen rechnen, ohne dass sie hierfür ihrerseits irgendeinen Anlass lieferten. Sie könnten dem weder durch ein Meiden der Grenzregion noch durch Wohlverhalten ausweichen. Das Verlassen der eigenen vier Wände mache sie polizeipflichtig. Dabei liefen sie sogar Gefahr, sistiert zu werden, wenn sie sich nicht ausweisen könnten, obwohl die Ausweispflicht nicht zum Mitführen eines Ausweises verpflichte. Sie müßten also damit rechnen, ohne jede Verantwortlichkeit in ihrer Bewegungsfreiheit beeinträchtigt zu werden.

Die beanstandete Norm greife in das Recht der Beschwerdeführer auf ungestörte Privatheit ein, also in das Recht des Menschen, vom Staat in Ruhe gelassen zu werden, solange es an Anhaltspunkten für seine Verantwortlichkeit für eine Gefahr oder für einen Verdacht fehle. Das tägliche Risiko, nicht in Ruhe gelassen zu werden, stelle für die Beschwerdeführer eine unmittelbare und latente Grundrechtsverletzung dar. Die Konkretisierung der akuten Betroffenheit durch Jeder-

mannskontrollen hänge nicht von Bedingungen ab, deren Eintritt ganz ungewiß sei und gegebenenfalls von den Betroffenen weithin selbst zu vertreten wäre. Die Beschwerdeführer müßten mit dem Kontrollfall täglich rechnen und könnten dagegen keine Vorkehrungen treffen.

Die Verfassungsbeschwerde sei auch deshalb zulässig, weil den Beschwerdeführern kein anderes Schutzmittel gegen die angegriffene Norm zur Verfügung stehe. Ein vorbeugender Rechtsschutz durch vorbeugende Unterlassungsklage scheidet mangels Vorhersehbarkeit etwaiger Zugriffe aus. Bei einem Widerspruch vor Ort sei mit der Anerkennung des Suspensiveffektes nicht zu rechnen und eine nachträgliche Fortsetzungsfeststellungsklage könne zwar zu einer Art Restitution im Einzelfall, nicht aber zu einem dauerhaft verbindlichen Schutz vor beliebig wiederholbaren Kontrollen führen. Etwas anderes könnte nur dann gelten, wenn in einem solchen Prozeß mit einer Vorlage gemäß Art. 100 Abs. 1 GG oder Art. 53 Nr. 5 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern - LV - i.V.m. § 11 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (Landesverfassungsgerichtsgesetz - LVerfGG) zu rechnen wäre. Dies aber sei ungewiß. Außerdem wäre danach die Frist zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gemäß § 52 LVerfGG mit Sicherheit abgelaufen.

Die Beschwerdeführer beantragen,

festzustellen, daß die Verfassungsbeschwerde vom 16.06.1998 zulässig ist.

### III.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig. Die Beschwerdeführer seien nicht beschwerdebefugt, weil sie durch die beanstandete Norm nicht unmittelbar in ihren Grundrechten verletzt seien.

Die Vorschrift des § 51 Abs. 1 LVerfGG orientiere sich an den entsprechenden Bestimmungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG), weshalb auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Unmittelbarkeitserfordernis zurückgegriffen werden könne. Obwohl § 90 BVerfGG dieses Merkmal nicht ausdrücklich nenne, könne eine gesetzliche Vorschrift nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dann im Wege einer Verfassungsbeschwerde angegriffen werden, wenn sie ohne einen weiteren vermittelnden Akt in den Rechtskreis des Beschwerdeführers einwirke. Dieses Erfordernis, das in Mecklenburg-Vor-

pommern durch seine Erwähnung in Art. 53 Nr. 6 LV und in § 51 Abs. 1 LVerfGG besonders hervorgehoben werde, solle sicherstellen, daß eine Verfassungsbeschwerde erst dann erhoben werde, wenn eine konkrete Beschwer vorliege. Setze hingegen das Gesetz zu seiner Durchführung rechtsnotwendig oder sogar nur nach der tatsächlichen Verwaltungspraxis einen besonderen, vom Willen der vollziehenden Gewalt zu beeinflussenden Vollziehungsakt voraus, so könne sich die Verfassungsbeschwerde nur gegen diesen Vollziehungsakt als den unmittelbaren Eingriff richten.

So liege es auch hier. Bei der Regelung des § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V gehe es um die Befugnis der Polizei, zwar ohne konkreten Anlass, jedoch allein unter bestimmten lokalen und zielorientierten Voraussetzungen die Identität von Personen festzustellen. Die Vorschrift wirke sich demnach nicht direkt auf die Beschwerdeführer aus, sondern könne erst durch ein Tätigwerden der Polizei in Rechte von Bürgern eingreifen.

Bei einer solchen Maßnahme handele es sich nicht lediglich um die formale Umsetzung einer in der Vorschrift enthaltenen abschließenden Regelung. Die Norm des § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V räume der Polizei sowohl ein Entschließungs- als auch Auswahlermessen ein. Es handele sich daher um eine Norm, bei der sich erst durch ihre Anwendung im konkreten Fall feststellen lasse, ob in Rechte des betroffenen Bürgers eingegriffen werde.

Allein die Möglichkeit, von einer Polizeikontrolle erfasst zu werden, reiche nicht aus, um eine unmittelbare Betroffenheit anzunehmen. Diese Prämisse hätte zur Folge, daß jede Rechtsgrundlage für ein etwaiges staatliches Einschreiten eine unmittelbare Betroffenheit bei einem nicht überschaubaren Adressatenkreis schon deshalb hervorrufen würde, weil Bürger mit einer staatlichen Inanspruchnahme rechnen müßten. Dem stehe jedoch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entgegen, wonach eine Beschwer des Einzelnen im Regelfall unmittelbar durch Gesetz nur dann bejaht werden könne, wenn es direkt wirkende Gebote oder Verbote enthalte, Rechte begründe, aufhebe oder abändere. Dagegen reiche es für die Annahme eines unmittelbaren Betroffenseins nicht aus, wenn ein Beschwerdeführer meine, irgendwann in der Zukunft von der beanstandeten Gesetzesvorschrift nachteilig betroffen sein zu können. Anderenfalls würde die Verfassungsbeschwerde entgegen ihrer Funktion als individueller Rechtsbehelf auf eine Popularklage hinauslaufen, da ein virtuelles Betroffensein eines Staatsbürgers nahezu bei jeder Norm, die den Staat zum Handeln ermächtigt, angenommen werden müßte. Eine derart ausufernde Anwendung der Verfassungsbeschwerde sei in besonders deutlicher Weise gerade in

den Situationen nicht vertretbar, in denen sich noch nicht abschätzen lasse, ob überhaupt und - im Falle eines Vollzugs - in welchem Umfang der Betroffene zum Zeitpunkt der Anwendung der angegriffenen Rechtsnorm beschwert sein werde.

Genau diese Situation bestehe hier. Selbst wenn die Beschwerdeführer damit rechnen müßten, irgendwann in eine Polizeikontrolle nach § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V zu geraten, sei es aber nicht gewiss, ob dieser Fall überhaupt einmal eintreten werde. Schon deshalb sei der Vortrag der Beschwerdeführer, sie sähen sich in ihrer physischen und psychischen Bewegungsfreiheit latent beeinträchtigt, nur schwer nachvollziehbar. Falsch sei es, die Beschwerdeführer sämtlich als Bewohner eines grenznahen Gebietes zu charakterisieren mit der suggerierten Folge, daß sie verstärkten Kontrollen ausgesetzt seien. Die Beschwerdeführer zu 4. und 5. wohnten in C, mithin in einem Ort, der weit ab von der Bundesgrenze zu Polen und der Ostseeküste liege.

Das Recht auf ungestörte Privatheit, auf das sich die Beschwerdeführer beriefen, bleibt nach Auffassung der Landesregierung allein durch die Möglichkeit, gegebenenfalls unter bestimmten Voraussetzungen von der Polizei nach den Personalien befragt zu werden, völlig unberührt. Abgesehen davon, dass die zu achtende Privatsphäre des einzelnen selbstverständlich staatliche Eingriffe nicht ausschließe, sofern der Mensch nicht zum bloßen Objekt im Staate degradiert werde, wirke sich die Kontrollbefugnis nach § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V nicht zuletzt mit Blick auf die für den einzelnen Bürger offene Frage, ob bzw. in welchem Umfang davon Gebrauch gemacht werde, nicht direkt auf die Beschwerdeführer aus.

Vorliegend sei auch kein Fall gegeben, in dem auf das Unmittelbarkeitserfordernis verzichtet werden könne. Die engen Ausnahmetatbestände in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die das Unmittelbarkeitserfordernis beiseite drängten, seien hier nicht gegeben.

Im übrigen stehe der Verfassungsbeschwerde auch der Subsidiaritätsgrundsatz entgegen. Bei einer Maßnahme auf Grund § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V seien Widerspruch und Anfechtungsklage statthaft. Richtig sei zwar, dass nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO die aufschiebende Wirkung bei unaufschiebbaren Anordnungen und Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten nicht eintrete und die Maßnahme damit trotz eines erhobenen Widerspruchs vollzogen werden könne. Dies schließe jedoch einen fachgerichtlichen Rechtsschutz nicht aus. Die Inanspruchnahme des verwaltungsgerichtlichen nachträglichen Rechtsschutzes sei den Betroffenen

auch zumutbar.

Schließlich sei auch bei einer vorherigen Inanspruchnahme des fachgerichtlichen Rechtsschutzes eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der hier in Rede stehenden Vorschrift nicht ausgeschlossen. Sofern die Verwaltungsgerichte Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V hätten, seien sie gezwungen, das Verfahren auszusetzen und eine verfassungsgerichtliche Prüfung einzuleiten. Anderenfalls könnten die Beschwerdeführer gegen die das Verfahren abschließende Entscheidung eine Urteilsverfassungsbeschwerde erheben.

#### IV.

Dem Landtag Mecklenburg-Vorpommern ist Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden.

#### B.

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern entscheidet gemäß §§ 13, 21 Abs. 3 LVerfGG i.V.m. § 109 VwGO zunächst über die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde.

#### I.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

1. Die Verfassungsbeschwerde ist gemäß Art. 53 Nr. 6 LV, § 11 Abs. 1 Nr. 8 LVerfGG statthaft. Sie richtet sich gegen den durch Art. 1 Nr. 16 Buchst. c) des Ersten Gesetzes zur Änderung des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes vom 09.02.1998 eingefügten § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V, also eine landesgesetzliche Vorschrift. Die Beschwerdeführer machen geltend, durch ein Landesgesetz in Grundrechten verletzt zu sein.

2. Die Jahresfrist des § 52 Satz 1 LVerfGG ist eingehalten. Die Begründung genügt den Anforderungen des § 53 LVerfGG. Die Beschwerdeführer haben in ihrer Beschwerdeschrift die Grundrechte aus Art. 5 und 6 LV als verletzt und § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V als die verletzende Vorschrift bezeichnet. Auch haben sie verdeutlicht, weshalb aus ihrer Sicht die gesetzliche Regelung nicht der Landesverfassung genügen soll.

3. Die Beschwerdeführer können geltend machen, durch § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V in ihren Grundrechten aus Art. 5 LV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG sowie Art. 6 LV unmittelbar im Sinne von Art. 53 Nr. 6 LV, § 51 Abs. 1 LVerfGG betroffen zu sein.

a) Nach diesen Bestimmungen ist eine Verfassungsbeschwerde gegen ein Landesgesetz nur zulässig, wenn der Beschwerdeführer behauptet und behaupten kann, durch das Gesetz unmittelbar in seinen Grundrechten oder staatsbürgerlichen Rechten verletzt zu sein. Dieses Erfordernis entspricht den vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 1, 97, 101; 64, 301, 319; 77, 84, 100; 81, 70, 82; 90, 128, 135 f) in ständiger Rechtsprechung für die Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 BVerfGG entwickelten Zulässigkeitsvoraussetzungen, wonach ein Beschwerdeführer geltend machen muß, selbst, unmittelbar und gegenwärtig durch die beanstandete Rechtsnorm in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt worden zu sein.

Eine unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit ist jedenfalls dann gegeben, wenn eine Vorschrift, ohne daß es eines Vollziehungsaktes bedarf, in der Weise auf den Rechtskreis des Beschwerdeführers einwirkt, daß konkrete Rechtspositionen unmittelbar kraft Gesetzes erlöschen oder genau bestimmte Verpflichtungen begründet werden (Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 09.07.1998 - LVerfG 1/97 - S. 13 im Anschluß an BVerfGE 53, 366, 389). Setzt das Gesetz zu seiner Durchführung rechtsnotwendig oder auch nur nach der tatsächlichen Verwaltungspraxis einen besonderen, vom Willen der vollziehenden Gewalt zu beeinflussenden Vollziehungsakt voraus, so wird die Rechtssphäre des Einzelnen regelmäßig erst durch diesen Akt berührt (vgl. BVerfGE 16, 147, 158; 90, 128, 136; s.a. Thiele/Pirsch/Wedemeyer, Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 1995, Art. 53 Rdn. 18).

Dieser Grundsatz schließt indessen nicht aus, daß eine Rechtsnorm, obwohl sie eines Vollziehungsaktes bedarf, unabhängig davon unter bestimmten Voraussetzungen die Rechtsposition des Betroffenen schon (nachteilig) verändert. Denn wie das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 70, 35, 51; 71, 305, 334; 73, 40, 69; 90, 128, 136) zutreffend ausgeführt hat, ist die Notwendigkeit der Umsetzung gesetzlicher Vorschriften durch einen Vollzugsakt nur ein Anzeichen für das Fehlen unmittelbarer Grundrechtsbetroffenheit durch die Norm selbst.

Ein solches Verständnis entspricht der Eigenart des Begriffs der Unmittelbarkeit, der eine rechtliche Wertung verlangt. Indem der Begriff auf einen bestimmten Wirkungszusammenhang zwischen der normativen Regelung und der grundrechtlichen Beeinträchtigung abstellt, öffnet er



sich einer differenzierenden rechtlichen Handhabung. Diese kann nicht von den verschiedenen Wirkungsmodalitäten gesetzlicher Regelungen getrennt werden. Dem entspricht, wenn das Bundesverfassungsgericht den Begriff der unmittelbaren Betroffenheit als einen Begriff des Verfassungsprozeßrechts beschreibt, der im Lichte der Funktion des verfassungsgerichtlichen Verfahrens zu verstehen ist (BVerfGE 70, 35 50f, 71, 305, 335, 90, 128, 136). So hat das Bundesverfassungsgericht die unmittelbare Betroffenheit auch dann bejaht, wenn schon das Gesetz den Normadressaten zu später nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen zwingt oder zu Dispositionen veranlaßt, die später kaum noch rückgängig gemacht werden können (BVerfGE 68, 287, 300; 70, 35, 53; 72, 39, 44; 92, 365, 392). Wenn das Bundesverfassungsgericht bei der Anführung dieser Formel das Wort "etwa" hinzufügt (BVerfGE 90, 128, 136), wird dadurch deutlich, daß es sich hierbei lediglich um ein typisches Beispiel handelt. Im Volkszählungsurteil (BVerfGE 65, 1, 37 f) hat das Bundesverfassungsgericht eine weitere über die seinerzeit entwickelte Rechtsprechung zur unmittelbaren Betroffenheit hinausgehende Ausnahme - in der Sache aus Gründen des Gemeinwohls - zugelassen.

Wenn das Verfassungsprozeßrecht die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde gegen Rechtsnormen von dem Merkmal der unmittelbaren Betroffenheit in eigenen Grundrechten abhängig macht, soll dadurch gewährleistet sein, daß die Rechtsschutzform der Verfassungsbeschwerde einerseits von der abstrakten Normenkontrolle, andererseits von einer bloßen Popularklage abgegrenzt wird. Diese Funktion wird regelmäßig durch ein Abstellen auf die Notwendigkeit eines Vollzugsaktes angemessen erfüllt. Dessen Bedeutung liegt darin, daß der Vollzugsakt das typischerweise generell und abstrakt formulierte Gesetz in einer bestimmten Situation gegenüber einer bestimmten Person oder einem bestimmbar Personenkreis konkretisiert. Auf dieser Grundkonstellation beruht die Verbindung, die das Bundesverfassungsgericht von Beginn an (BVerfGE 1, 97, 102; 16, 147, 159) zwischen der Zulässigkeitsvoraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit durch die Norm und der Notwendigkeit eines Vollziehungsaktes hergestellt hat. Von diesem Grundsatz geht auch das Landesverfassungsgericht aus. Die regelmäßige Erforderlichkeit eines Vollzugsaktes entspricht der Konkretisierungsfähigkeit und -bedürftigkeit des Gesetzes. Sie verbindet sich mit der Möglichkeit der potentiell Normbetroffenen, die tatsächlich eintretende Konkretisierung des abstrakten Normbefehls zu vermeiden, indem diese etwa den Tatbestand der Norm nicht erfüllen oder bestimmte Situationen meiden. Eine klassische Funktion des damit umschriebenen, auch im Sicherheits- und Ordnungsrecht üblichen Konditionalprogramms besteht in der Rechtssicherheit und der Vorhersehbarkeit von Eingriffssituationen für potentielle Adressaten von Vollzugsakten.

Legt ein Gesetz jedermann die Pflicht auf, unvorhersehbare ordnungsrechtliche Eingriffe zu dulden, ohne daß es seinerseits einen Anhaltspunkt für eine entsprechende, durch eine Tatbestands-erfüllung vorgezeichnete Individualisierung enthält, so verliert das Erfordernis des Vollzugsakts für die Frage nach der unmittelbaren Betroffenheit eines Beschwerdeführers seine ursprüngliche Bedeutung. Tritt die konditionale Programmierung zurück, so kommt es entscheidend auf die durch die finale Struktur der Norm eingegrenzte Beeinträchtigung des generellen Pflichtenstatus des Beschwerdeführers an. Mit anderen Worten: Wenn der Gesetzgeber zum Zwecke der Gefahrenabwehr nicht auf die individuelle Tatbestandsverwirklichung eines Normadressaten abstellt und damit von einem besonderen, vom Bürger selbst zu erbringenden Beitrag oder einem sonstigen, ihm zurechenbaren Umstand im Sinne einer Tatbestandsverwirklichung absieht, so liegt bereits hierin - ungeachtet späterer Vollzugsakte - eine unmittelbare und gegenwärtige Beeinträchtigung der Rechtssphäre eines jeden Bürgers, der vorbringen kann, daß er selbst jederzeit in die gesetzlich geregelte Situation der konkreten Kontrollmaßnahme geraten kann.

Insofern unterscheidet sich der vorliegende Fall von der Situation, die der Entscheidung der 2. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts (NJW 1998, S. 809) zum Bayerischen Schwangerschaftsberatungsgesetz zugrundelag. Danach fehlt es an dem gegenwärtigen Betroffensein, wenn der Beschwerdeführer lediglich irgendwann einmal in der Zukunft (dort: im Falle einer Schwangerschaft) von der beanstandeten Gesetzesvorschrift - virtuell - betroffen sein könnte. Demgegenüber sind von § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG MV alle Bürger betroffen, ohne daß sie selbst einen bestimmten Anlass gegeben haben oder ein sonstiger, den Betroffenen zurechenbarer Umstand eine Rolle spielt. Auch die räumliche Anknüpfung ist für den Betroffenen vorher nicht definierbar.

b) Mit dieser Deutung des Unmittelbarkeitserfordernisses entwickelt das Landesverfassungsgericht die bisherige Rechtsprechung zur Frage der Unmittelbarkeit von normativen Grundrechtsbeeinträchtigungen fort. Sie ist durch die Atypik der hier im Streit befangenen gesetzlichen Regelungstechnik gestützt und durch die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorgezeichnet (zu letzterer mit ausführlichen Nachweisen: Schlaich, Das Bundesverfassungsgericht, 4. Aufl. 1997, Rz. 232).

§ 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG weicht von den sonstigen ordnungsrechtlichen Eingriffsbefugnissen insofern ab, als jeder Bürger ohne Vorliegen einer Störung der öffentlichen Sicherheit oder

Ordnung überprüft werden kann. Eine Maßnahme nach dieser Bestimmung trifft daher überwiegend Nichtstörer. Die Kontrolle ist - anders als etwa diejenige nach § 36 Abs. 5 StVO - nicht davon abhängig, daß er sich in einer Weise betätigt, die eine Gefahr auslösen kann. Damit erschöpft sich die Wirkung der Norm nicht in der abstrakten Regelung konkreter Voraussetzungen für die Anordnung von Personenkontrollen zur Identitätsfeststellung. Auch ohne einen solchen polizeilichen Vollzugsakt ist der Bürger in seinem Rechtskreis bereits betroffen. Allerdings mag die Identitätsfeststellung als solche bei Mitführung eines Ausweises ein geringfügiger Eingriff sein. Dies gilt jedoch nicht mehr, wenn eine erkennungsdienstliche Behandlung mit möglicherweise erheblichen Folgen durchgeführt wird, weil die Identität ansonsten nicht festgestellt werden kann. Gerade angesichts solcher im Verhältnis zur früheren Rechtslage einschneidenderen Maßnahmen könnten Bürger bestrebt sein, ihr Verhalten von vornherein so einzurichten, daß solche Kontrollen vermieden werden. So gesehen wird deutlich, daß die Norm (auch) abschreckende Wirkung erzeugt (erzeugen soll) und dazu führen kann, das Verhalten von Bürgern zu steuern. Dabei fällt ins Gewicht, daß die Bürger bei lebensnaher Betrachtung ohne Möglichkeit des Ausweichens durch eigenes Verhalten und für sie unvorhersehbar mit der Möglichkeit leben müssen, einer Identitätskontrolle unterzogen zu werden. Damit hat sich die Rechtsstellung des einzelnen gegenüber dem Staat im Verhältnis zur früheren Rechtslage nicht unwesentlich geändert (BVerfG, NJW 1998, S. 1385).

4. Der Grundsatz der Subsidiarität steht der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde ebenfalls nicht entgegen. Zwar wird dieses Erfordernis in den §§ 51 ff LVerfGG nicht ausdrücklich genannt; indes bestehen gegen eine Anwendung dieses Grundsatzes in sinngemäßer Anwendung des § 57 Abs. 2 LVerfGG auch in Fällen unmittelbarer Betroffenheit durch eine Norm keine Bedenken (vgl. auch BVerfGE 74, 69, 74; 84, 90, 116).

Entsprechend § 57 Abs. 2 LVerfGG ist eine Entscheidung des Landesverfassungsgerichts aber auch schon vor Erschöpfung des Rechtswegs möglich, wenn die Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung ist und die Erschöpfung des Rechtswegs auch im Hinblick auf den Sinn des Subsidiaritätsprinzips - eine vorherige Klärung der tatsächlichen und rechtlichen Fragen durch die Fachgerichte zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 74, 69, 74f) - nicht geboten ist. Diese Voraussetzung liegt hier vor: Es geht um die grundsätzliche Frage der Vereinbarkeit der infragestehenden Norm und der darin enthaltenen verfahrensmäßigen Vorkehrungen mit dem Verfassungsrecht (vgl. insoweit BVerfG, NJW 1998, S. 114), deren Überprüfung nicht in glei-

chem Umfang im Wege einer Verfassungsbeschwerde nach Art. 53 Nr. 7 LV, § 57 LVerfGG möglich wäre.

II.

Die Entscheidung über die Kosten und Auslagenerstattung bleibt dem Endurteil vorbehalten.

Dr. Hückstädt

Wolf

Häfner

Dr. Schneider

Steding

von der Wense

Prof. Dr. Wallerath

**S o n d e r v o t u m**  
**zu dem Urteil vom 06.05.1999**  
**des Richters Häfner**

Der Mehrheitsentscheidung des Landesverfassungsgerichts kann ich mich nicht anschließen. Ich halte die Verfassungsbeschwerde für unzulässig, weil die Beschwerdeführer durch § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V weder unmittelbar noch gegenwärtig betroffen sind.

1.) Nach Artikel 53 Nr. 6 LV, § 51 Abs. 1 LVerfGG ist eine Verfassungsbeschwerde nur dann zulässig, wenn ein Beschwerdeführer geltend macht, unmittelbar durch die beanstandete Rechtsnorm, nicht erst durch einen Vollzugsakt in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt worden zu sein. Setzt hingegen das Gesetz zu seiner Durchführung rechtsnotwendig oder auch nur nach der tatsächlichen Verwaltungspraxis einen besonderen, vom Willen der vollziehenden Gewalt zu beeinflussenden Vollziehungsakt voraus, so kann sich die Verfassungsbeschwerde nur gegen diesen Vollziehungsakt als den unmittelbaren Eingriff richten (Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 9.7.1998 - LVerfG 1/97 S.13). Darüber hinaus muß der Beschwerdeführer selbst und gegenwärtig betroffen sein. Eine gegenwärtige Betroffenheit setzt voraus, daß der Beschwerdeführer zur Zeit der Einlegung der Verfassungsbeschwerde, nicht etwa irgendwann einmal in der Zukunft, betroffen ist (Thiele/Pirsch/Wedemeyer, Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Artikel 53, Rdn. 18). Es besteht kein Anlaß, von diesen Grundsätzen, die das Landesverfassungsgericht gerade erst in seiner vorletzten Entscheidung vor wenigen Monaten bekräftigt hat, abzuweichen. Danach kann eine unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit der Beschwerdeführer nicht festgestellt werden. § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V hat sich bis heute in keiner Weise auf die Beschwerdeführer konkret ausgewirkt. Um eine konkrete Betroffenheit bei den Beschwerdeführern auszulösen, bedarf es eines Tätigwerdens der Polizei durch die Anordnung und Durchführung entsprechender Kontrollen, wobei der Polizei insoweit ein Entschließungs- und Auswahlmessen eingeräumt wird. Bislang sind die Beschwerdeführer von einer solchen Kontrollmaßnahme nicht betroffen worden.

2.) Es ist auch nicht vorhersehbar, wann und ob überhaupt die Beschwerdeführer jemals in eine solche Kontrolle geraten werden. Insofern ist der vorliegende Fall vergleichbar mit der Situation, die der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum bayerischen Schwangerenberatengesetz (NJW 1998 S. 809) zu Grunde lag, in der sich das Bundesverfassungsgericht zuletzt

mit der Frage einer unmittelbaren und gegenwärtigen Betroffenheit befaßt hat. In dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde von Frauen, die selbst nicht schwanger waren, sondern sich lediglich darauf beriefen, daß sie zu den in Bayern ansässigen Frauen in gebärfähigem Alter gehörten, mangels unmittelbarer und gegenwärtiger Betroffenheit als unzulässig zurückgewiesen. Zur Begründung führte das Bundesverfassungsgericht aus, es könne lediglich festgestellt werden, daß die Beschwerdeführerinnen irgendwann einmal in der Zukunft von der gesetzlichen Regelung betroffen sein könnten, wobei derzeit nicht voraussehbar sei, welche konkrete Beschwerde sich für diese aus dem Gesetz ergeben werde. Nicht anders ist die Situation der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall bezüglich § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V. Auch wenn die Beschwerdeführer jederzeit damit rechnen müssen, in eine Kontrolle zu geraten, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt lediglich festgestellt werden, daß sie irgendwann einmal in der Zukunft von dieser Regelung betroffen sein könnten, wobei derzeit nicht voraussehbar ist, welche konkrete Beschwerde sich für sie aus dem Gesetz ergeben wird. An dieser Situation ändert auch der Umstand, daß die Beschwerdeführer selbst keinen Anlaß für eine mögliche Kontrolle geben und sie eine Kontrolle auch nicht vorhersehen können, nichts.

3.) Eine unmittelbare Betroffenheit der Beschwerdeführer kann auch nicht aus denjenigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts hergeleitet werden, in denen dieses eine unmittelbare Betroffenheit trotz eines ansonsten erforderlichen Vollzugsaktes angenommen hat. Als Voraussetzung für eine unmittelbare Betroffenheit hat es das Bundesverfassungsgericht in all diesen Fällen angesehen, daß die beanstandete gesetzliche Regelung den Betroffenen durch ihre bloße Existenz zu einem bestimmten Verhalten veranlaßt oder zu Dispositionen zwingt, die später nicht oder nur noch schwer korrigierbar sind. Dagegen hat es auch nach diesen Entscheidungen nicht ausgereicht, daß jemand lediglich irgendwann einmal in der Zukunft von der beanstandeten Regelung betroffen werden könnte.

a. In seiner Entscheidung zum saarländischen Pressegesetz (NJW 1998, S. 1385) hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, daß die beanstandete Regelung geeignet sei, das Verhalten der im Pressewesen Tätigen schon im Vorfeld eines bestimmten Gegendarstellungsverlangens zu beeinflussen. Sie könnten sich veranlaßt sehen, ihre Berichterstattung so einzurichten, daß Gegendarstellungsverlangen möglichst vermieden werden.

b. In seinem Urteil vom 14.7.1986 über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Parteispenden (E 73, 40, 69) hat das Bundesverfassungsgericht eine unmittelbar durch das beanstandete Gesetz

ausgelöste Betroffenheit damit begründet, daß die durch das Gesetz in Aussicht gestellten steuerlichen Vorteile das Verhalten der Steuerpflichtigen schon vor der Steuerveranlagung beeinflussen sollen. Zur Begründung wird ausgeführt: "Werden Steuerpflichtige mit hohem Einkommen durch die Erweiterung der Abzugsgrenzen von Ausgaben für staatspolitische Zwecke zu großen Spenden veranlaßt, so erlangen sie den möglicherweise damit verbundenen, ins Gewicht fallenden Einfluß auf die begünstigte Partei bereits mit der Hingabe der Spende; die von dem Beschwerdeführer gerügte Grundrechtsverletzung tritt nicht erst mit der Steuerfestsetzung durch die Finanzbehörden ein, sondern wird unmittelbar durch die gesetzlichen Bestimmungen bewirkt, gegen die sich die Verfassungsbeschwerde richtet".

c. Auch in seiner Entscheidung zum baden-württembergischen Privatschulgesetz (E 90, 128, 136) hat das Bundesverfassungsgericht eine unmittelbare Betroffenheit des Beschwerdeführers bereits durch die beanstandete gesetzliche Regelung angenommen. Zur Begründung wurde ausgeführt, daß der Beschwerdeführer schon vor Erlaß eines entsprechenden Verwaltungsakts zu Dispositionen gezwungen würde, die später möglicherweise nicht mehr korrigierbar gewesen wären.

Solche oder ähnliche Auswirkungen, wie in den vorstehend aufgeführten Entscheidungen geschildert, gehen von § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V nicht aus. Die beanstandete Norm führt zu keinen konkreten Verhaltensänderungen der Beschwerdeführer und zwingt sie auch nicht zu Dispositionen, die später nicht rückgängig gemacht werden könnten. Soweit in der vorliegenden Entscheidung darauf abgestellt wird, daß die Bürger bestrebt sein könnten, ihr Verhalten von vornherein so einzurichten, daß Kontrollen nach § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V vermieden werden, ist dies nicht geeignet, eine unmittelbare Betroffenheit zu begründen. Der Bürger könnte die Möglichkeit einer Kontrolle letztlich nur dadurch vermeiden, daß er gar nicht mehr auf die Straße geht. Dies ist jedoch bei lebensnaher Betrachtung völlig unrealistisch. Wer dies dennoch ernsthaft in Erwägung ziehen sollte, dürfte dann bereits seit Jahren nicht mehr auf die Straße gehen, weil schon vor dem In-Kraft-Treten des § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V die Gefahr bestand und auch weiterhin besteht, in Kontrollmaßnahmen nach anderen gesetzlichen Bestimmungen zu geraten. So muß zum Beispiel jedermann - ohne daß er selbst einen Anlaß dafür gibt oder sonst einen Beitrag im Sinne einer Tatbestandsverwirklichung leistet - schon seit Jahren auf allen öffentlichen Straßen und Plätzen und an anderen öffentlich zugänglichen Orten mit Kontrollmaßnahmen nach § 111 Strafprozeßordnung rechnen. Dabei ist jedermann verpflichtet, nicht nur seine Identität feststellen zu lassen, sondern darüber hinaus auch sich selbst sowie

mitgeführte Sachen durchsuchen zu lassen. Angesichts dieser seit langem bestehenden Rechtslage erscheint es ausgeschlossen, daß irgendjemand sein Verhalten durch § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V mit seinen weitaus geringeren Eingriffsmöglichkeiten als § 111 Strafprozeßordnung in irgendeiner Weise verändern könnte. Etwas derartiges haben die Beschwerdeführer im übrigen auch selbst gar nicht behauptet.

Die einzige sinnvoll erscheinende Reaktion auf die neue Regelung könnte darin bestehen, daß die Beschwerdeführer entgegen ihren früheren Gewohnheiten ein Ausweispapier mit sich führen, wozu sie nach dem geltenden Personalausweisgesetz rechtlich nicht verpflichtet sind. Dies wäre jedoch eine geringfügige und unbedeutende Änderung des Verhaltens, die einen verfassungsprozessualen Rechtsschutz nicht begründen könnte. Auch die Rechtsstellung der Beschwerdeführer wird durch § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V nicht unmittelbar berührt. Durch das Gesetz werden keine unmittelbar wirksam werdenden Pflichten für die Beschwerdeführer begründet.

4.) Schließlich kann auch aus dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts (65, 1, 37 f) keine unmittelbare Betroffenheit der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall abgeleitet werden. Dabei handelt es sich um einen besonders gelagerten Einzelfall, in welchem das Bundesverfassungsgericht die unmittelbar gegen das Volkszählungsgesetz 1983 gerichteten Verfassungsbeschwerden ausnahmsweise bereits vor Erlaß eines Vollziehungsaktes für zulässig erklärte. In der Begründung hierfür wird allerdings nicht auf eine unmittelbare Betroffenheit abgestellt, sondern vielmehr darauf, daß ein vorläufiger Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten möglicherweise nicht rechtzeitig zu erhalten gewesen wäre. Darüber hinaus befürchtete das Bundesverfassungsgericht seinerzeit, daß es sich mit zahlreichen, möglicherweise einander widersprechenden verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen hätte auseinandersetzen müssen. In dieser Situation, in der für das Bundesverfassungsgericht absehbar war, daß die Verwaltungsgerichte von einer einheitlichen Linie weit entfernt zu unterschiedlichsten Einschätzungen kommen würden, hat sich das Bundesverfassungsgericht dazu entschlossen, in der Sache selbst zügigst zu entscheiden und daher mit einer ganz auf den Einzelfall zugeschnittenen Rechtsprechung die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde bejaht. Dabei setzte sich das Bundesverfassungsgericht der Sache nach weniger mit der Frage der unmittelbaren Betroffenheit, als vielmehr mit dem Grundsatz der Subsidiarität auseinander.

Von einer vergleichbaren Situation kann bei § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V nicht die Rede sein. Die Regelung ist seit Februar 1998 in Kraft. Bislang ist nicht bekanntgeworden, daß die Verwaltungsgerichte im Land Mecklenburg-Vorpommern mit dieser Rechtsfrage bereits einmal



befaßt worden sind. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, daß die Verwaltungsgerichte mit etwaigen Klagen gegen Maßnahmen aufgrund von § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SOG M-V überfordert werden könnten. Das Landesverfassungsgericht hat dementsprechend keinen Anlaß, sich ohne eine verwaltungsgerichtliche Vorklärung mit der vorliegenden Verfassungsbeschwerde unmittelbar zu befassen.

Aus den dargelegten Gründen hätte die Verfassungsbeschwerde als unzulässig zurückgewiesen werden müssen, weil die Beschwerdeführer weder unmittelbar noch gegenwärtig durch das Gesetz betroffen sind.

Nach meiner Auffassung stellt die Auslegung des Unmittelbarkeitserfordernisses in der vorliegenden Entscheidung keine Fortentwicklung der bisherigen Rechtsprechung dar. Vielmehr weicht die Entscheidung von der bisherigen Rechtsprechung sowohl des Bundesverfassungsgerichts als auch von der eigenen, gerade erst vor wenigen Monaten im Urteil vom 09.07.1998 - LVerfG 1/97 - aufgestellten Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts ab. Die jetzt vorgenommene Deutung des Begriffs "unmittelbar" läßt sich mit dem Wortsinn kaum noch in Einklang bringen.

Im übrigen bestand auch keine Notwendigkeit, zum jetzigen Zeitpunkt eine Entscheidung in der Sache selbst zu treffen, da eine verfassungsgerichtliche Überprüfung auch zukünftig ohne weiteres möglich gewesen wäre.

Das Gesetz kann sowohl im Wege der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 53 Nr. 2 LV als auch im Wege der konkreten Normenkontrolle nach Art. 53 Nr. 5 LV einer Prüfung durch das Landesverfassungsgericht zugeführt werden. Darüber hinaus hätten die Beschwerdeführer eine weitere Überprüfungsmöglichkeit mit der Urteilsverfassungsbeschwerde nach Art. 53 Nr. 6 LV gehabt.

**gez. Häfner**