

## Leitsätze

**zum Beschluss des Ersten Senats vom 9. Dezember 2022**

- 1 BvR 1345/21 -

(Polizeiliche Befugnisse nach SOG MV)

**1. Der Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnden kann den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen. Das gilt, wenn sie hierdurch kernbereichsrelevante Informationen erlangen. Darüber hinaus kann ihre Interaktion mit einer Zielperson unter besonderen Voraussetzungen bereits als solche den Kernbereich privater Lebensgestaltung berühren, ohne dass es noch auf den Inhalt der hierdurch erlangten Informationen ankommt. Der Gesetzgeber muss den Kernbereichsschutz normenklar regeln. Zum einen muss er auf der Ebene der Datenerhebung Vorkehrungen treffen, die nach Möglichkeit ausschließen, dass Kernbereichsinformationen miterfasst werden. Zum anderen sind auf der Ebene der nachgelagerten Auswertung und Verwertung die Folgen eines dennoch erfolgten Eindringens in den Kernbereich privater Lebensgestaltung strikt zu minimieren.**

**2. Das heimliche Betreten einer Wohnung zur Vorbereitung einer gefahrenabwehrrechtlichen Online-Durchsuchung oder Quellen-Telekommunikationsüberwachung kann weder auf Art. 13 Abs. 2 GG noch auf Art. 13 Abs. 3 und 4 GG gestützt werden. Jedoch kommt Art. 13 Abs. 7 GG als verfassungsrechtliche Grundlage in Betracht, wenn wenigstens eine konkretisierte Gefahr für ein Rechtsgut von sehr hohem Gewicht vorliegt und eine richterliche Anordnung erfolgt ist.**

**3. Dem Land fehlt die Gesetzgebungskompetenz für eine Regelung, welche die Polizei zur Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten zur Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung ermächtigt, weil der Bund insoweit mit § 163e StPO von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht hat.**

# BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 1345/21 -



## IM NAMEN DES VOLKES

### In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

1. der Frau (...),
2. des Herrn (...),
3. der Frau (...),
4. des Herrn (...),
5. des Herrn (...),

- Bevollmächtigte: Rechtsanwältin Dr. Anna Luczak,  
Kottbusser Damm 94, 10967 Berlin -

gegen § 26a Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2, Absatz 4 und 5, § 33 Absatz 2, § 33b Absatz 1 Satz 2, § 33c Absatz 1 Satz 2 und 4 sowie Absatz 5, § 33d Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 bis 4 sowie Absatz 3, § 34 Satz 1, § 35 Absatz 1, Absatz 2 Satz 2, § 44 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, § 46a Absatz 2, § 48b Absatz 1 und 2 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern

hat das Bundesverfassungsgericht – Erster Senat –

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Harbarth,

Baer,

Britz,

Ott,

Christ,

Radtke,

Härtel,

Wolff

am 9. Dezember 2022 beschlossen:

- 1. § 33 Absatz 2 Satz 3, § 33c Absatz 1 Satz 2, § 33d Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und § 35 Absatz 1 Satz 2 jeweils in Verbindung mit § 67a Absatz 1, soweit darin auf § 67c Halbsatz 1 Nummer 1 verwiesen wird, sowie § 33b Absatz 1 Satz 2 und § 35 Absatz 1 Satz 1, soweit er in Verbindung mit § 7 Absatz 1 Nummer 4 die Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten umfasst, und § 44 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (Sicherheits- und Ordnungsgesetz – SOG MV) in der Fassung des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung anderer Gesetze vom 27. April 2020 (Gesetz- und Verordnungsblatt Mecklenburg-Vorpommern Seite 334) verstoßen gegen Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1, Artikel 10 Absatz 1 und Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes und sind nichtig.**
- 2. § 33 Absatz 2 Satz 1 und § 26a Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2, § 33c Absatz 5 Alternative 2, § 33d Absatz 3 Satz 3 in Verbindung mit § 33c Absatz 5 Alternative 2 und § 35 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern, soweit er nicht nichtig ist, sind mit Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 und mit Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar.**
- 3. Bis zu einer Neuregelung, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2023, gelten die für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärten Vorschriften mit den folgenden Maßgaben fort:**

**Maßnahmen gemäß § 33 Absatz 2 Satz 1, gemäß § 33c Absatz 5 Alternative 2 und gemäß § 33d Absatz 3 Satz 3 in Verbindung mit § 33c Absatz 5 Alternative 2 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern dürfen nur ergriffen werden, wenn eine wenigstens konkretisierte Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit der Person, für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Sachen von bedeutendem Wert besteht, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, wie zum Beispiel wesentliche Infrastruktureinrichtungen oder sonstige Anlagen mit unmittelbarer Bedeutung für das Gemeinwesen.**

**Eine Ausnahme von dem Gebot des Abbruchs der Datenerhebung bei Eindringen in den grundrechtlich geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung nach § 26a Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern darf, soweit sie dem Schutz der verdeckt Ermittelnden selbst oder einer Vertrauensperson selbst dient, nur erfolgen, wenn ansonsten eine Gefahr für deren Leib oder Leben besteht. Wenn ein Abbruch unterbleibt, müssen die Kernbereichsrelevanz vor der Weitergabe der Information überprüft, der fehlende Abbruch dokumentiert, festgehaltene kernbereichsrelevante Informationen sofort gelöscht oder auf sonstige Weise vernichtet und dies ebenfalls dokumentiert werden.**

**Maßnahmen gemäß § 35 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern dürfen nur ergriffen werden, wenn eine wenigstens konkretisierte Gefahr für ein Rechtsgut von mindestens erheblichem Gewicht besteht.**

- 4. Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen.**
- 5. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat den Beschwerdeführenden zu 1) bis 3) die Hälfte, den Beschwerdeführern zu 4) und 5) ein Fünftel ihrer notwendigen Auslagen aus dem Verfassungsbeschwerdeverfahren zu erstatten.**

## **Inhaltsverzeichnis**

|   | <b>Rn.</b> |
|---|------------|
| A. Sachbericht                                  | 1          |
| I. Verfahrensrelevante Vorschriften im Wortlaut | 2          |
| II. Verfassungsbeschwerde                       | 3          |
| III. Stellungnahmen                             | 23         |
| B. Rechtliche Würdigung                         | 34         |
| I. Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts  | 35         |
| II. Zulässigkeit                                | 36         |
| 1. Maßstäbe                                     | 37         |
| a) Beschwerdebefugnis                           | 38         |
| aa) Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung     | 39         |
| bb) Betroffenheit                               | 41         |
| (1) Unmittelbare Betroffenheit                  | 42         |

|  |    |
|--|----|
| (2) Eigene und gegenwärtige Betroffenheit  | 43 |
| b) Subsidiarität   | 45 |
| 2. Subsumtion  | 48 |
| a) § 33 Abs. 2 Satz 1 und 3 SOG MV (Besondere Mittel der Datenerhebung)                                | 49 |
| aa) Möglichkeit der Grundrechtsverletzung  | 50 |
| bb) Betroffenheit  | 52 |
| (1) Unmittelbar  | 53 |
| (2) Selbst und gegenwärtig   | 54 |
| (a) Notwendigkeit näherer Darlegungen  | 55 |
| (b) Erfüllung der Darlegungsanforderungen  | 57 |
| b) § 33b Abs. 1 Satz 2 SOG MV (Wohnraumüberwachung)  | 64 |
| c) § 33c SOG MV (Online-Durchsuchung)  | 65 |
| d) § 33d Abs. 1, Abs. 3 SOG MV (Telekommunikationsüberwachung)   | 68 |
| e) § 34 Satz 1 SOG MV (Drohneinsatz)   | 69 |
| f) § 35 SOG MV (Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung und Ausschreibung zur gezielten Kontrolle) | 71 |
| aa) Absatz 1   | 71 |
| bb) Absatz 2   | 72 |
| g) § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SOG MV (Rasterfahndung)  | 73 |
| h) Transparenz und Aufsicht  | 74 |
| 3. Ergebnis zur Zulässigkeit   | 79 |
| III. Begründetheit   | 85 |
| 1. § 33 Abs. 2 SOG MV (Besondere Mittel der Datenerhebung)   | 87 |
| a) Grundrechtseingriff und Eingriffsgewicht  | 88 |
| b) Verhältnismäßigkeitsanforderungen an die Eingriffsschwelle  | 89 |
| aa) Maßstab  | 90 |
| bb) Subsumtion   | 93 |
| (1) Eingriffsschwelle des § 33 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 49 SOG MV  | 94 |
| (2) Eingriffsschwelle des § 33 Abs. 2 Satz 3 i.V.m. § 67a Abs. 1 und § 67c SOG MV                      | 95 |

|   |     |
|---|-----|
| c) Normenklarheit   | 96  |
| d) Kernbereichsschutz beim Einsatz von verdeckt Ermittelnden und Vertrauenspersonen | 100 |
| aa) Kernbereichsrelevanz  | 101 |
| (1) Gegenstand des Kernbereichs   | 102 |
| (2) Eindringen von Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnden in den Kernbereich  | 104 |
| bb) Anforderungen an den Kernbereichsschutz   | 108 |
| (1) Allgemeine Anforderungen  | 108 |
| (2) Maßgaben für die Erhebungsebene   | 109 |
| (a) Verbot gezielten Eindringens in den Kernbereich                                 | 110 |
| (b) Vermeidungsgebot  | 111 |
| (c) Abbruchgebot  | 113 |
| (3) Maßgaben für die Auswertungs- und Verwertungsebene                              | 117 |
| cc) Subsumtion  | 120 |
| 2. § 33b Abs. 1 Satz 2 SOG MV (Wohnraumüberwachung)                                 | 124 |
| 3. § 33c Abs. 1 Satz 2 und Abs. 5 Alt. 2 SOG MV (Online-Durchsuchung)               | 127 |
| a) Eingriffsschwelle für Online-Durchsuchung (§ 33c Abs. 1 Satz 2 SOG MV)           | 128 |
| b) Wohnungsbetretungs- und Durchsuchungsrecht (§ 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV)   | 129 |
| aa) Grundrechtseingriff   | 130 |
| bb) Rechtfertigung  | 135 |
| (1) Art. 13 Abs. 2 GG   | 136 |
| (a) Entstehungsgeschichte   | 137 |
| (b) Systematik  | 138 |
| (2) Art. 13 Abs. 3 und Abs. 4 GG  | 139 |
| (3) Art. 13 Abs. 7 GG   | 140 |
| (a) Anwendbarkeit und Maßstabskonkretisierung                                       | 141 |
| (b) Subsumtion  | 152 |

|   |     |
|---|-----|
| 4. § 33d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 3 Satz 3 SOG MV (Telekommunikationsüberwachung) | 160 |
| 5. § 35 Abs. 1 SOG MV (Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung)                   | 161 |
| a) Grundrechtseingriff  | 162 |
| b) Formelle Verfassungsmäßigkeit  | 163 |
| aa) Gesetzgebungskompetenz für Strafverfolgungsvorsorge                               | 164 |
| bb) Sperrwirkung von § 163e StPO  | 169 |
| c) Materielle Verfassungsmäßigkeit  | 172 |
| aa) Maßstab   | 173 |
| bb) Eingriffsintensität   | 174 |
| cc) Subsumtion  | 176 |
| (1) § 35 Abs. 1 Satz 1 SOG MV   | 176 |
| (2) § 35 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 67a SOG MV  | 181 |
| 6. § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 67a Abs. 1 SOG MV (Rasterfahndung)               | 182 |
| a) Grundrechtseingriff und Eingriffsgewicht   | 183 |
| b) Eingriffsschwelle  | 185 |
| aa) Erfordernis einer konkreten Gefahr  | 186 |
| bb) Subsumtion  | 191 |
| c) Normenklarheit   | 192 |
| C. Ergebnis und Rechtsfolge   | 193 |

## **Gründe:**

### **A.**

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen Vorschriften des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (Sicherheits- und Ordnungsgesetz – SOG MV) in der Fassung des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung anderer Gesetze vom 27. April 2020 (GVOBl MV S. 334), in Kraft getreten am 5. Juni 2020.

1

### **I.**

Die Beschwerdeführenden wenden sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen verschiedene polizeiliche Ermittlungsbefugnisse. Die für das Verfahren maßgeblichen Normen lauten:

2

## **§ 26a Schutz des Kernbereiches privater Lebensgestaltung**

(1) Rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass durch eine Maßnahme allein Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt werden, ist diese unzulässig.

(2) <sup>1</sup>Werden durch eine Maßnahme auch Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt, dürfen diese nicht verwendet werden. <sup>2</sup>Aufzeichnungen über solche Erkenntnisse sind unverzüglich zu löschen und die Tatsache ihrer Erlangung und Löschung ist gemäß § 46d zu dokumentieren; für die Protokollierung gilt § 46e. <sup>3</sup>Die Dokumentation und entsprechende Protokollierung dürfen ausschließlich für Zwecke der Datenschutzkontrolle verwendet werden; sie sind frühestens nach Abschluss der Datenschutzkontrolle gemäß § 48b Absatz 6 und spätestens nach vierundzwanzig Monaten zu löschen.

(3) <sup>1</sup>Dürfen Daten nach diesem Gesetz erhoben werden und rechtfertigen während der Erhebung Tatsachen die Annahme, dass Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erfasst werden, ist die Maßnahme abubrechen; dies gilt nicht, sofern mit dem Abbruch der Maßnahme eine Gefährdung der eingesetzten Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten oder Vertrauenspersonen oder ihrer weiteren Verwendung verbunden wäre. <sup>2</sup>Soweit Daten aufgezeichnet werden, ist der Aufzeichnungsvorgang, soweit dies technisch möglich ist, unverzüglich zu unterbrechen. <sup>3</sup>Nach einer Unterbrechung darf die Datenerhebung und -aufzeichnung nur fortgesetzt werden, wenn aufgrund geänderter Umstände davon ausgegangen werden kann, dass die Gründe, die zur Unterbrechung geführt haben, nicht mehr vorliegen. <sup>4</sup>Die Tatsache der Unterbrechung und der Fortsetzung ist zu dokumentieren oder zu protokollieren; Absatz 2 Satz 3 gilt entsprechend.

(4) <sup>1</sup>Soweit in diesem Gesetz nichts Besonderes geregelt ist, ist vor einer Verwendung von Daten in oder aus Wohn- oder Geschäftsräumen oder in oder von befriedetem Besitztum die Rechtmäßigkeit dieser Datenerhebung zuvor richterlich festzustellen. <sup>2</sup>Bei Gefahr im Verzug entscheidet über die Verwendung die Behördenleitung oder eine von ihr besonders beauftragte Beamtin oder ein von ihr besonders beauftragter Beamter; eine richterliche Entscheidung ist unverzüglich nachzuholen. <sup>3</sup>Sind in den Fällen des Satzes 2 Daten an andere Stellen übermittelt worden und wurde die Rechtmäßigkeit dieser Datenerhebung nicht richterlich bestätigt, ist § 45 Absatz 5 zu beachten.

(5) <sup>1</sup>Soweit in diesem Gesetz nichts Besonderes geregelt ist, sind vor einer Verwendung von Daten in Fällen einer Unterbrechung nach Absatz 3, die nicht bereits von Absatz 4 erfasst werden, die erhobenen



Daten der oder dem behördlichen Datenschutzbeauftragten zur Auswertung und Entscheidung über die Rechtmäßigkeit dieser Datenerhebung vorzulegen. <sup>2</sup>Absatz 4 Satz 2 gilt entsprechend. <sup>3</sup>Sind in den Fällen des Satzes 2 Daten an andere Stellen übermittelt worden und wurde die Rechtmäßigkeit dieser Datenerhebung nicht von der oder dem behördlichen Datenschutzbeauftragten festgestellt, ist § 45 Absatz 5 zu beachten.

### **§ 26b Schutz von zeugnisverweigerungsberechtigten Personen**

(1) <sup>1</sup>Maßnahmen zur Datenerhebung, die sich gegen einen in § 53 Absatz 1 der Strafprozessordnung genannten Berufsgeheimnisträger richten und voraussichtlich Erkenntnisse erbringen würden, über die diese Person das Zeugnis verweigern dürfte, sind unzulässig. <sup>2</sup>§ 28 Absatz 2 bleibt unberührt. <sup>3</sup>Dennoch erlangte Erkenntnisse dürfen nicht verwertet werden. <sup>4</sup>Für die Dokumentation, Protokollierung und Löschung ist § 26a Absatz 2 Satz 2 und 3 anzuwenden. <sup>5</sup>Die Sätze 2 bis 4 gelten entsprechend, wenn durch eine Maßnahme, die sich nicht gegen einen in § 53 Absatz 1 der Strafprozessordnung genannten Berufsgeheimnisträger richtet, von einer dort genannten Person Erkenntnis erlangt werden, über die sie das Zeugnis verweigern dürfte.

(2) <sup>1</sup>Maßnahmen zur Datenerhebung, durch die ein Berufsgeheimnisträger betroffen wäre und dadurch voraussichtlich Erkenntnisse erlangt würden, über die diese Person das Zeugnis verweigern dürfte, sind abweichend von Absatz 1 zulässig, soweit dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit erforderlich ist. <sup>2</sup>Dies gilt nicht für Berufsgeheimnisträger nach § 53 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 2 und 4 der Strafprozessordnung sowie für einen Rechtsanwalt, eine nach § 206 der Bundesrechtsanwaltsordnung in eine Rechtsanwaltskammer aufgenommene Person oder einen Kammerrechtsbeistand. <sup>3</sup>Nach Satz 1 erhobene Daten dürfen nur für den dort bezeichneten Zweck verwendet werden.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten entsprechend, soweit die in § 53a der Strafprozessordnung Genannten das Zeugnis verweigern dürften.

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten nicht, sofern Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die zeugnisverweigerungsberechtigte Person für die Gefahr verantwortlich ist.

### **§ 32 Einsatz technischer Mittel zur offenen Bild- und Tonaufnahme sowie zur Bild- und Tonaufzeichnung**

(1) Bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen, die nicht dem Versammlungsgesetz unterliegen, können personenbezogene Daten offen auch durch den Einsatz

technischer Mittel

1. zur Bild- und Tonaufzeichnung über die in § 69 und § 70 genannten Personen erhoben werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dabei Straftaten begangen werden oder

2. zur Bildaufnahme erhoben werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dabei Straftaten begangen werden, oder zur Übersichtsaufnahme erhoben werden, wenn dies zur Lenkung und Leitung des Einsatzes erforderlich ist. Übersichtsaufzeichnungen und die gezielte Feststellung der Identität einer auf diesen Aufzeichnungen abgebildeten Person sind nur unter den Voraussetzungen der Nummer 1 zulässig; die Identitätsfeststellung darf nur durch die Polizei erfolgen.

(2) An öffentlich zugänglichen Orten dürfen personenbezogene Daten offen mit technischen Mitteln zur Bildaufnahme erhoben werden, wenn und solange Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an diesen ein die öffentliche Sicherheit schädigendes Ereignis in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eintreten wird.

(3) Darüber hinaus dürfen personenbezogene Daten offen mit technischen Mitteln zur Bildaufzeichnung erhoben werden, soweit an öffentlich zugänglichen Orten wiederholt Straftaten begangen worden sind und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort künftig mit der Begehung von Straftaten zu rechnen ist.

(4) An oder in den in § 29 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 und 3 genannten Objekten dürfen personenbezogene Daten offen mit technischen Mitteln zur Bild- und Tonaufzeichnung erhoben werden, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an oder in Objekten dieser Art Straftaten begangen werden sollen, durch die Personen, diese Objekte oder andere darin befindliche Sachen gefährdet sind.

(5) - (10) [...]

### **§ 33 Besondere Mittel der Datenerhebung**

(1) Besondere Mittel der Datenerhebung sind

1. die planmäßig angelegte Beobachtung, die durchgehend länger als 24 Stunden dauert oder an mehr als zwei Tagen stattfinden soll (längerfristige Observation),

2. der verdeckte Einsatz technischer Mittel, insbesondere solcher zur Bild- und Tonaufnahme oder Bild- und Tonaufzeichnung,

3. der Einsatz von Personen, deren Zusammenarbeit mit der Polizei den Betroffenen und Dritten (§ 3 Absatz 4 Nummer 2) nicht bekannt ist (Vertrauenspersonen),

4. der Einsatz von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten unter einer ihnen verliehenen, auf Dauer angelegten, veränderten Identität (verdeckt Ermittelnde).

(2) <sup>1</sup>Mittel des Absatzes 1 können nur angewandt werden, wenn Tatsachen die Annahme der Begehung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 49) rechtfertigen und die Aufklärung des Sachverhaltes zum Zwecke der Verhütung solcher Straftaten oder ihrer möglichen Verfolgung ansonsten unmöglich oder wesentlich erschwert wäre. <sup>2</sup>In diesem Fall kann die Polizei mit den Mitteln des Absatzes 1 Daten erheben über

1. Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie eine Straftat nach Satz 1 begehen oder sich an einer solchen beteiligen werden oder

2. Personen nach § 27 Absatz 3 Nummer 2.

<sup>3</sup>Mittel nach Absatz 1 können bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 67a Absatz 1 auch gegenüber den dort genannten Personen sowie Personen nach § 27 Absatz 3 Nummer 2 eingesetzt werden, wenn die Aufklärung des Sachverhaltes zum Zwecke der Verhütung terroristischer Straftaten (§ 67c) oder ihrer möglichen Verfolgung ansonsten unmöglich oder wesentlich erschwert wäre. <sup>4</sup>Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleiben unberührt.

(3) Abweichend von Absatz 2 können Mittel nach Absatz 1 Nummer 2 eingesetzt werden, wenn dies ausschließlich dem Schutz der bei einem polizeilichen Einsatz tätigen Personen dient.

(4) Die Maßnahmen nach Absatz 1 und 3 dürfen auch durchgeführt werden, wenn Dritte (§ 3 Absatz 4 Nummer 2) unvermeidbar betroffen sind.

(5) <sup>1</sup>Verdeckt Ermittelnde dürfen unter der Legende mit Einverständnis der berechtigten Person deren Wohnung betreten. <sup>2</sup>Im Übrigen richten sich die Befugnisse verdeckt Ermittelnder nach diesem Gesetz oder anderen Rechtsvorschriften.

(6) <sup>1</sup>Soweit es für den Aufbau und zur Aufrechterhaltung der Legende verdeckt Ermittelnder unerlässlich ist, können entsprechende Urkunden hergestellt, verändert und gebraucht werden. <sup>2</sup>Die Unerlässlichkeit stellt die Behörde fest, die die verdeckt Ermittelnden einsetzt. <sup>3</sup>Verdeckt Ermittelnde dürfen unter der Legende zur Erfüllung ihres Auftrages am Rechtsverkehr teilnehmen.

### **§ 33a Verfahren beim Einsatz besonderer Mittel der Datenerhebung**

(1) <sup>1</sup>Maßnahmen nach § 33 bedürfen in den Fällen des

1. Absatz 1 Nummer 1,

2. Absatz 1 Nummer 2, bei denen durchgehend länger als 24 Stunden oder an mehr als zwei Tagen Bildaufzeichnungen bestimmter Personen angefertigt werden sollen,

3. Absatz 1 Nummer 2 zum Abhören oder Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes,

4. Absatz 1 Nummer 2, bei denen für Observationszwecke bestimmte technische Mittel durchgehend länger als 24 Stunden oder an mehr als zwei Tagen zum Einsatz kommen, und

5. Absatz 1 Nummer 3 und 4, die sich gegen eine bestimmte Person richten oder bei denen Vertrauenspersonen oder verdeckt Ermittelnde eine Wohnung betreten, die nicht allgemein zugänglich ist,

der richterlichen Anordnung auf Antrag der Leitung der zuständigen Polizeibehörde. <sup>2</sup>Bei Gefahr im Verzug für Leib, Leben oder Freiheit einer Person kann die Leitung der zuständigen Polizeibehörde diese Maßnahme anordnen; eine richterliche Entscheidung ist unverzüglich nachzuholen. <sup>3</sup>Soweit die Anordnung nach Satz 2 nicht binnen drei Tagen durch das Gericht bestätigt wird, tritt sie außer Kraft. <sup>4</sup>Die Anordnung der sonstigen Maßnahmen nach § 33 Absatz 1 erfolgt außer bei Gefahr im Verzug durch die Leitung der zuständigen Polizeibehörde oder durch eine von ihr besonders beauftragte Beamtin oder einen besonders beauftragten Beamten.

(2) Im Antrag sind anzugeben:

1. die Person, gegen die sich die Maßnahme richtet, soweit möglich mit Namen und Anschrift,

2. Art, Umfang und Dauer der Maßnahme,

3. der Sachverhalt sowie

4. eine Begründung.

(3) <sup>1</sup>Die Anordnung ergeht schriftlich; in Fällen von Gefahr im Verzug ist sie unverzüglich nachträglich zu dokumentieren. <sup>2</sup>In ihr sind anzugeben:

1. die Person, gegen die sich die Maßnahme richtet, soweit möglich mit Namen und Anschrift,

2. Art, Umfang und Dauer der Maßnahme sowie

3. die Gründe.

<sup>3</sup>Die Anordnung ist auf höchstens drei Monate zu befristen; im Falle des § 33 Absatz 1 Nummer 3 und 4 ist die Maßnahme auf höchstens sechs Monate zu befristen. <sup>4</sup>Die Verlängerung der Maßnahme um jeweils denselben Höchstzeitraum bedarf einer neuen Anordnung.

(4) <sup>1</sup>Daten, die ausschließlich über andere als die in § 33 Absatz 2 oder 4 oder in § 26b genannten Personen erhoben worden sind, sind unverzüglich zu löschen. <sup>2</sup>Dies gilt nicht, wenn die nach § 33 Absatz 2 erhobenen Daten zur Verfolgung von Straftaten benötigt werden. <sup>3</sup>Satz 1 gilt ferner nicht, soweit die nach § 26b erhobenen Daten aufgrund gesetzlicher Bestimmungen verwendet werden dürfen.

(5) <sup>1</sup>Maßnahmen nach § 33 Absatz 3 kann die Einsatzleitung anordnen. <sup>2</sup>Aufzeichnungen sind unverzüglich nach Beendigung des Einsatzes zu löschen. <sup>3</sup>Dies gilt nicht, soweit nach diesem Gesetz eine Weiterverarbeitung zulässig ist oder § 45 Absatz 3 eine Einschränkung der Verarbeitung vorsieht.

### **§ 33b Einsatz technischer Mittel zur Wohnraumüberwachung**

(1) <sup>1</sup>Die Polizei kann zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder solche Güter der Allgemeinheit, deren Bedrohung die Grundlagen oder den Bestand des Bundes oder eines Landes oder die Grundlagen der Existenz der Menschen berührt, durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel in oder aus der Wohnung einer Person, die für diese Gefahr verantwortlich ist, deren nichtöffentlich gesprochenes Wort abhören und aufzeichnen sowie von ihr Lichtbilder und Bildaufzeichnungen herstellen, soweit die Abwehr der Gefahr ansonsten unmöglich oder wesentlich erschwert wäre. <sup>2</sup>Diese Maßnahmen dürfen auch unter den Voraussetzungen des § 67a Absatz 1 gegen die dort genannten Personen durchgeführt werden, soweit die Abwehr der dort bezeichneten Gefahr ansonsten unmöglich oder wesentlich erschwert wäre.

(2) In Wohnungen anderer Personen ist die Maßnahme nur zulässig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass

1. sich eine Person im Sinne des Absatzes 1 dort aufhält und
2. die Maßnahme in der Wohnung dieser Person allein nicht zur Abwehr der Gefahr oder zur Verhütung einer Straftat nach Absatz 1 führen wird.

(3) <sup>1</sup>Die Maßnahmen nach Absatz 1 und 2 dürfen auch durchgeführt werden, wenn Dritte (§ 3 Absatz 4 Nummer 2) unvermeidbar betroffen sind. <sup>2</sup>Bei der Beurteilung nach § 26a Absatz 1 ist insbesondere auf die Art der zu überwachenden Räumlichkeiten und das Verhältnis der dort

anwesenden Personen zueinander abzustellen.

(4) <sup>1</sup>Die Maßnahmen nach Absatz 1 und 2 bedürfen der richterlichen Anordnung auf Antrag der Leitung der zuständigen Polizeibehörde. <sup>2</sup>Bei Gefahr im Verzug kann die Leitung der zuständigen Polizeibehörde die Maßnahme anordnen; eine richterliche Entscheidung ist unverzüglich nachzuholen. <sup>3</sup>Soweit die Anordnung nach Satz 2 nicht binnen drei Tagen durch das Gericht bestätigt wird, tritt sie außer Kraft.

(5) - (9) [...]

### **§ 33c Einsatz technischer Mittel zum Eingriff in informationstechnische Systeme**

(1) <sup>1</sup>Die Polizei darf durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel in von der betroffenen Person genutzte informationstechnische Systeme eingreifen und aus ihnen Daten erheben, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Gefahr vorliegt für

1. Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder
2. solche Güter der Allgemeinheit, deren Bedrohung die Grundlagen oder den Bestand des Bundes oder eines Landes oder die Grundlagen der Existenz der Menschen berührt.

<sup>2</sup>Eine Maßnahme nach Satz 1 ist auch zulässig, wenn die Voraussetzungen des § 67a Absatz 1 vorliegen. <sup>3</sup>Die Maßnahme darf sich nur gegen eine Person richten, die für eine Gefahr verantwortlich ist. <sup>4</sup>In informationstechnische Systeme anderer Personen darf die Maßnahme nur eingreifen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine nach Satz 1 oder 2 betroffene Person dort ermittlungsrelevante Informationen speichert.

(2) <sup>1</sup>Die Maßnahme darf nur durchgeführt werden, wenn die Abwehr der Gefahr ansonsten aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. <sup>2</sup>Sie darf auch durchgeführt werden, wenn Dritte (§ 3 Absatz 4 Nummer 2) unvermeidbar betroffen sind. <sup>3</sup>§ 26a gilt mit der zusätzlichen Maßgabe, dass, soweit möglich, technisch sicherzustellen ist, dass Daten, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen, nicht erhoben werden.

(3) <sup>1</sup>Es ist technisch sicherzustellen, dass

1. an dem informationstechnischen System nur Veränderungen vorgenommen werden, die für die Datenerhebung unerlässlich sind, und
2. die vorgenommenen Veränderungen bei Beendigung der Maßnahme, soweit technisch möglich, automatisiert rückgängig gemacht werden.

<sup>2</sup>Das eingesetzte Mittel ist nach dem Stand der Technik gegen unbefugte Nutzung zu schützen. <sup>3</sup>Kopierte Daten sind nach dem Stand der Technik gegen Veränderung, unbefugte Löschung und unbefugte Kenntnisnahme zu schützen.

(4) <sup>1</sup>Unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 dürfen technische Mittel eingesetzt werden, um zur Vorbereitung einer Maßnahme nach Absatz 1 die erforderlichen Daten, wie insbesondere spezifische Kennungen, sowie den Standort eines informationstechnischen Systems zu ermitteln. <sup>2</sup>Personenbezogene Daten Dritter (§ 3 Absatz 4 Nummer 2) dürfen dabei nur erhoben werden, wenn dies aus technischen Gründen unvermeidbar ist.

(5) Das verdeckte Durchsuchen von Sachen sowie das verdeckte Betreten und Durchsuchen von Räumlichkeiten der betroffenen Personen sind zulässig, soweit dies zur Durchführung von Maßnahmen nach Absatz 1 und 4 erforderlich ist.

(6) Die Maßnahmen nach Absatz 1 und 4, auch soweit ein Fall des Absatzes 5 vorliegt, bedürfen der richterlichen Anordnung auf Antrag der Leitung der zuständigen Polizeibehörde.

(7) - (10) [...]

### **§ 33d Einsatz technischer Mittel zur Überwachung der Telekommunikation**

(1) <sup>1</sup>Die Polizei kann ohne Wissen der betroffenen Person personenbezogene Daten durch den Einsatz technischer Mittel zur Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation erheben über

1. die für eine Gefahr Verantwortlichen, wenn dies zur Abwehr einer im einzelnen Falle bevorstehenden Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder solche Güter der Allgemeinheit, deren Bedrohung die Grundlagen oder den Bestand des Bundes oder eines Landes oder die Grundlagen der Existenz der Menschen berührt, erforderlich ist oder

2. Verantwortliche für eine Gefahr nach § 67a Absatz 1 oder

3. Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie für eine Person nach Nummer 1 oder 2 bestimmte oder von dieser herrührende Mitteilungen entgegennehmen oder weitergeben oder

4. Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person nach Nummer 1 oder 2 deren Telekommunikationsanschluss oder Endgerät benutzen wird oder

5. Personen, deren Leben oder Gesundheit gefährdet ist.

<sup>2</sup>Datenerhebungen nach Satz 1 dürfen nur durchgeführt werden, wenn die Erfüllung der polizeilichen Aufgabe auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. <sup>3</sup>Die Maßnahme darf auch durchgeführt werden, wenn Dritte (§ 3 Absatz 4 Nummer 2) unvermeidbar betroffen sind.

(2) <sup>1</sup>Eine Datenerhebung nach Absatz 1 kann sich auf

- a) die Inhalte und Umstände der Telekommunikation oder
- b) Verkehrs- und Standortdaten im Sinne des Telekommunikationsgesetzes

beziehen. <sup>2</sup>Unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 kann die Polizei auch Auskunft über die Verkehrs- und Standortdaten in einem zurückliegenden Zeitraum verlangen. <sup>3</sup>Die Erhebung aller in einer Funkzelle angefallenen Verkehrsdaten (Funkzellenabfrage) ist nicht zulässig.

(3) <sup>1</sup>Die Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation darf auch in der Weise erfolgen, dass verdeckt mit technischen Mitteln in von der betroffenen Person genutzte informationstechnische Systeme eingegriffen wird, wenn

1. durch technische Maßnahmen sichergestellt ist, dass ausschließlich laufende Telekommunikation überwacht und aufgezeichnet wird und

2. der Eingriff in das informationstechnische System notwendig ist, um die Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation insbesondere auch in unverschlüsselter Form zu ermöglichen.

<sup>2</sup>Auf dem informationstechnischen System der betroffenen Person gespeicherte Inhalte und Umstände der Kommunikation dürfen überwacht und aufgezeichnet werden, wenn sie auch während des laufenden Übertragungsvorgangs im öffentlichen Telekommunikationsnetz in verschlüsselter Form hätten überwacht und aufgezeichnet werden können. <sup>3</sup>§ 33c Absatz 3 und 5 gilt entsprechend. <sup>4</sup>§ 33c bleibt im Übrigen unberührt.

(4) <sup>1</sup>Die Maßnahmen bedürfen der richterlichen Anordnung auf Antrag der Leitung der zuständigen Polizeibehörde. <sup>2</sup>Bei Gefahr im Verzug für Leib, Leben oder Freiheit einer Person kann die Leitung der zuständigen Polizeibehörde oder eine von ihr besonders beauftragte Beamtin oder ein von ihr besonders beauftragter Beamter die Maßnahme anordnen; eine richterliche Entscheidung ist unverzüglich nachzuholen. <sup>3</sup>Soweit die Anordnung nach Satz 2 nicht binnen drei Tagen durch das Gericht bestätigt wird, tritt sie außer Kraft.



(5) - (8) [...]

### **§ 34 Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme**

<sup>1</sup>Bei den nachfolgenden Maßnahmen dürfen unter Beachtung der dort bestehenden Regelungen Daten auch durch den Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme erhoben werden:

1. offene Bild- und Tonaufnahmen oder Bild- und Tonaufzeichnungen nach § 32 Absatz 1, 3, 4 und 10,
2. Einsatz besonderer Mittel der Datenerhebung nach § 33,
3. Einsatz technischer Mittel in Wohnungen nach § 33b,
4. Einsatz technischer Mittel zum Eingriff in informationstechnische Systeme nach § 33c,
5. Einsatz technischer Mittel zur Telekommunikationsüberwachung nach den §§ 33d, 33f und 33g.

<sup>2</sup>Eine Datenerhebung mittels unbemannter Luftfahrtsysteme durch eine Vertrauensperson ist unzulässig.

### **§ 35 Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung und gezielter Kontrolle**

(1) <sup>1</sup>Rechtfertigen Tatsachen die Annahme dafür, dass bestimmte Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 49) oder terroristische Straftaten (§ 67c) begehen werden, kann die Polizei zur Verhütung oder zur vorbeugenden Bekämpfung solcher Straftaten personenbezogene Daten, insbesondere die Personalien dieser Personen oder die amtlichen Kennzeichen, die Identifizierungsnummern oder die äußeren Kennzeichnungen der von solchen Personen benutzten oder eingesetzten Kraftfahrzeuge, Wasserfahrzeuge, Luftfahrzeuge oder Container, in einem Dateisystem speichern, damit andere Polizeibehörden Erkenntnisse über das Antreffen sowie über Personen nach § 27 Absatz 3 Nummer 2 bei Gelegenheit einer Überprüfung aus anderem Anlass übermitteln (Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung). <sup>2</sup>Die Maßnahme kann auch durchgeführt werden, wenn die Voraussetzungen des § 67a Absatz 1 vorliegen.

(2) <sup>1</sup>Unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 ist auch die Ausschreibung zur gezielten Kontrolle zulässig. <sup>2</sup>Unbeschadet anderer Vorschriften kann die Polizei im Rahmen der gezielten Kontrolle

1. die Identität von Personen feststellen, die sich in einem zur gezielten Kontrolle ausgeschriebenen Fahrzeug oder Container befinden,
2. das zur gezielten Kontrolle ausgeschriebene Fahrzeug oder den

Container sowie die darin befindlichen Sachen durchsuchen sowie

3. die zur gezielten Kontrolle ausgeschriebene Person durchsuchen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse an die ausschreibende Polizeibehörde übermitteln. <sup>3</sup>Die für die Identitätsfeststellung sowie die Durchsuchung von Personen und Sachen geltenden Vorschriften sind im Übrigen anzuwenden.

(3) Die Maßnahmen nach Absatz 1 und 2 bedürfen der Anordnung durch die Leitung der zuständigen Polizeibehörde.

(4) - (5) [...]

#### **§ 44 Rasterfahndung**

(1) <sup>1</sup>Die Polizei kann von Behörden, anderen öffentlichen Stellen und von Stellen außerhalb der öffentlichen Verwaltung

1. unter den Voraussetzungen des § 67a Absatz 1 oder
2. zur Abwehr einer im einzelnen Falle bevorstehenden Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhalt im öffentlichen Interesse geboten ist,

die Übermittlung von personenbezogenen Daten bestimmter Personengruppen aus Dateisystemen zum Zweck des Abgleichs mit anderen Datenbeständen verlangen (Rasterfahndung), wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist. <sup>2</sup>[...]

(2) - (7) [...]

#### **§ 46a Benachrichtigungspflichten bei verdeckten und eingriffintensiven Maßnahmen**

(1) <sup>1</sup>Bei folgenden Maßnahmen sind die dort jeweils benannten Personen durch die durchführende Stelle zu benachrichtigen:

1. bei Feststellung der Identität von Personen auf Übersichtsaufzeichnungen nach § 32 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Satz 2 die Adressaten der Maßnahme,
2. bei Einsatz besonderer Mittel der Datenerhebung nach § 33 Absatz 1
  - a) die Adressaten der Maßnahme,
  - b) diejenigen, deren personenbezogene Daten verarbeitet wurden und

c) diejenigen, deren nicht allgemein zugängliche Wohnung betreten wurde,

3. bei Einsatz technischer Mittel in Wohnungen nach § 33b die von der Maßnahme betroffenen Personen, auch wenn die Maßnahme nach § 33b Absatz 9 als Personenschutzmaßnahme erfolgt ist,

4. bei verdecktem Zugriff auf informationstechnische Systeme nach § 33c, Eingriffen in den Telekommunikationsbereich nach § 33d oder Inanspruchnahme von Diensteanbietern nach den §§ 33e bis 33g und § 33h Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2

a) die Adressaten der Maßnahme und

b) diejenigen, deren personenbezogene Daten im Rahmen einer solchen Maßnahme verarbeitet wurden,

5. bei Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung oder gezielter Kontrolle nach § 35

a) die Adressaten der Maßnahme und

b) diejenigen, deren personenbezogene Daten verarbeitet wurden,

6. bei Rasterfahndung nach § 44 die Personen, gegen die nach Auswertung der Daten weitere Maßnahmen durchgeführt wurden, [...].

<sup>2</sup>Erfolgen Maßnahmen mit Mitteln des § 33d Absatz 3, sind die in Satz 1 Nummer 4 genannten Personen auch darüber zu unterrichten, dass mit technischen Mitteln verdeckt auf informationstechnische Systeme zugegriffen wurde. <sup>3</sup>Die Benachrichtigung unterbleibt, soweit überwiegende schutzwürdige Belange einer betroffenen Person entgegenstehen. <sup>4</sup>Zudem kann die Benachrichtigung einer in Satz 1 Nummer 2, 4 und 5 bezeichneten Person, gegen die sich die Maßnahme nicht gerichtet hat, unterbleiben, wenn diese von der Maßnahme nur unerheblich betroffen wurde. <sup>5</sup>Nachforschungen zur Feststellung der Identität oder des Aufenthaltsortes einer in Satz 1 bezeichneten Person sind nur vorzunehmen, wenn dies unter Berücksichtigung der Eingriffintensität der Maßnahme gegenüber dieser Person, des Aufwands für die Feststellung sowie der daraus für diese oder andere Personen folgenden Beeinträchtigungen geboten ist. <sup>6</sup>Bezieht sich die Benachrichtigung auf Daten, die an oder von Verfassungsschutzbehörden des Bundes oder der Länder oder die an den oder von dem Bundesnachrichtendienst oder Militärischen Abschirmdienst übermittelt wurden, ist sie nur nach Zustimmung dieser Stellen zulässig.

(2) <sup>1</sup>Die Benachrichtigung erfolgt, sobald dies ohne Gefährdung des Zwecks der Maßnahme, der eingesetzten Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten oder Vertrauenspersonen oder der in der jeweiligen Be-

fugnisnorm genannten Rechtsgüter geschehen kann. <sup>2</sup>In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 2 und bei Maßnahmen nach § 33b Absatz 9 ist auch eine Gefährdung der weiteren Verwendung von Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnden als bedeutender Belang zu berücksichtigen. <sup>3</sup>Ist wegen desselben Sachverhalts ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren gegen die betroffene Person eingeleitet worden, ist die Benachrichtigung in Abstimmung mit der Staatsanwaltschaft zurückzustellen, solange der Stand des Ermittlungsverfahrens eine Benachrichtigung nicht zulässt.

(3) Die Benachrichtigung hat zumindest zu enthalten:

1. die Angaben nach § 46 Absatz 1,
2. die Rechtsgrundlage der Datenerhebung und gegebenenfalls der weiteren Verarbeitung,
3. Informationen über die mutmaßliche Dauer der Datenspeicherung oder, falls diese Angabe nicht möglich ist, Kriterien hierfür sowie
4. gegebenenfalls über die Kategorien der Empfänger der Daten.

(4) <sup>1</sup>Wird die Benachrichtigung aus einem der in Absatz 2 genannten Gründe zurückgestellt, bedarf die weitere Zurückstellung der richterlichen Zustimmung, wenn sie nicht innerhalb des folgenden Zeitraums erfolgt:

1. sechs Monate nach Beendigung des Einsatzes technischer Mittel in Wohnungen nach § 33b oder des verdeckten Zugriffs auf informationstechnische Systeme nach § 33c oder § 33d Absatz 3 oder
2. ein Jahr nach Beendigung einer der übrigen in Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 6 bezeichneten Maßnahmen.

<sup>2</sup>Sind mehrere Maßnahmen in einem engen zeitlichen Zusammenhang durchgeführt worden, so beginnt die in Satz 1 genannte Frist mit der Beendigung der letzten Maßnahme. <sup>3</sup>Die richterliche Entscheidung ist vorbehaltlich einer anderen richterlichen Anordnung jeweils nach einem Jahr erneut einzuholen. <sup>4</sup>Eine Benachrichtigung kann mit richterlicher Zustimmung frühestens nach dem Ablauf von fünf Jahren auf Dauer unterbleiben, wenn

1. überwiegende Interessen einer betroffenen Person entgegenstehen oder
2. die Voraussetzungen für eine Benachrichtigung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft nicht eintreten werden und eine Verwendung der Daten gegen die betroffene Person ausgeschlossen ist. <sup>5</sup>In diesem Fall sind die Daten zu löschen.

## **§ 48b Aufsicht durch die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für den Datenschutz über die Datenverarbeitung**

(1) Unbeschadet anderer Regelungen dieses Gesetzes nimmt die oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz im Rahmen der Aufsicht über die Datenverarbeitung zu Zwecken der Richtlinie (EU) 2016/680 die Aufgaben entsprechend Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe a bis i und t der Verordnung (EU) 2016/679 wahr und übt die Befugnisse entsprechend Artikel 58 Absatz 1, Absatz 2 Buchstabe a und b sowie Absatz 3 Buchstabe a und b dieser Verordnung aus.

(2) <sup>1</sup>Weitergehende Maßnahmen darf die oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz im Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2016/680 nur anordnen, wenn dies zur Abwendung einer nach Ausübung der Befugnisse nach Absatz 1 fortbestehenden wesentlichen Verletzung datenschutzrechtlicher Vorschriften erforderlich ist und die Aufgabenwahrnehmung durch die verantwortliche Stelle dadurch nicht wesentlich beeinträchtigt wird. <sup>2</sup>Eine Löschung von personenbezogenen Daten darf nicht angeordnet werden.

(3) - (6) [...]

## **§ 49 Straftaten von erheblicher Bedeutung**

Straftaten von erheblicher Bedeutung im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Verbrechen,

2. Vergehen nach den §§ 86, 86a, 89a, 89b, 89c Absatz 1 bis 4, 91, 95, 129, 129a, 129b, 130, 184b Absatz 1 und 2, 184c Absatz 2, 303b Absatz 4, 310 Absatz 1 Nummer 2 des Strafgesetzbuches und

3. banden-, gewerbs-, serienmäßig oder sonst organisiert begangene Vergehen nach

a) den §§ 125a, 180a, 181a, 224, 243, 244, 260, 261, 263 bis 264a, 265b, 266, 267, 283, 283a und 324 bis 330 des Strafgesetzbuches,

b) § 52 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe c und d des Waffengesetzes,

c) § 29 Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 des Betäubungsmittelgesetzes,

d) den §§ 95 Absatz 2 und 96 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes.

## **§ 67a Elektronische Aufenthaltsüberwachung**

(1) <sup>1</sup>Die Polizei kann eine Person dazu verpflichten, ein technisches Mittel, mit dem der Aufenthaltsort dieser Person elektronisch überwacht werden kann, ständig in betriebsbereitem Zustand am Körper bei sich zu führen und dessen Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen, wenn

1. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person innerhalb eines überschaubaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine terroristische Straftat nach § 67c begehen oder an dieser teilnehmen wird, oder

2. das individuelle Verhalten dieser Person die konkrete Wahrscheinlichkeit dafür begründet, dass sie innerhalb eines überschaubaren Zeitraums eine terroristische Straftat nach § 67c begehen oder an dieser teilnehmen wird,

um diese Person durch die Überwachung und die Datenverwendung von der Begehung einer solchen Straftat abzuhalten.

(2) - (7) [...]

### **§ 67c Terroristische Straftat**

Eine terroristische Straftat im Sinne dieses Gesetzes ist eine Straftat

1. nach den §§ 89a bis 89c, 129a und 129b des Strafgesetzbuches,
  2. nach den §§ 211, 212, 224, 226 und 227 des Strafgesetzbuches,
  3. nach den §§ 239a und 239b des Strafgesetzbuches,
  4. nach den §§ 303b, 305, 305a, 306 bis 306c, 307 Absatz 1 bis 3, 308 Absatz 1 bis 4, 309 Absatz 1 bis 5, 310 Absatz 1 oder 2, 313, 314, 315 Absatz 1, 3 oder 4, 315b Absatz 1 oder 3, 316b Absatz 1 oder 3, 316c Absatz 1 bis 3 und 317 Absatz 1 des Strafgesetzbuches,
  5. nach den §§ 328 Absatz 1 oder 2, 330 Absatz 1 oder 2 und 330a Absatz 1 bis 3 des Strafgesetzbuches,
  6. nach den §§ 19 Absatz 1 bis 3, 20 Absatz 1 oder 2, 20a Absatz 1 bis 3 oder nach § 22a Absatz 1 bis 3 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen,
  7. nach den §§ 19 Absatz 2 Nummer 2 oder Absatz 3 Nummer 2, 20 Absatz 1 oder 2 oder 20a Absatz 1 bis 3 jeweils auch in Verbindung mit § 21 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen,
  8. nach § 51 Absatz 1 bis 3 des Waffengesetzes,
  9. nach den §§ 6 bis 12 des Völkerstrafgesetzbuches
- bei Begehung im In- und Ausland, wenn diese Straftat dazu bestimmt ist,
1. die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern,
  2. eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder

3. die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates, eines Landes oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen

und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat, ein Land oder eine internationale Organisation erheblich schädigen können.

## II.

Die Beschwerdeführenden wenden sich gegen zahlreiche Ermittlungsbefugnisse, beanstanden aber überwiegend lediglich Teile der Vorschriften. Angegriffen sind insbesondere die Ermächtigung zur Anwendung besonderer Mittel der Datenerhebung (§ 33 SOG MV), zur Wohnraumüberwachung (§ 33b SOG MV), zur Online-Durchsuchung (§ 33c SOG MV), zur Telekommunikationsüberwachung (§ 33d SOG MV), zum Drohneneinsatz (§ 34 SOG MV), zur Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung und gezielten Kontrolle (§ 35 SOG MV) sowie zur Rasterfahndung (§ 44 SOG MV). Die Beschwerdeführenden sind der Ansicht, die angegriffenen Regelungen verletzen ihre Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG (informationelle Selbstbestimmung; Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme), aus Art. 10 Abs. 1 GG (Fernmeldegeheimnis) und aus Art. 13 Abs. 1 GG (Unverletzlichkeit der Wohnung).

3

1. Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Insbesondere seien die Beschwerdeführenden von den angegriffenen Vorschriften unmittelbar, selbst und gegenwärtig betroffen.

4

Die Beschwerdeführerin zu 1) vertrete als Rechtsanwältin unter anderem Personen, die als terroristisch oder extremistisch eingestuft worden seien, sowie Personen, die als Unterstützende terroristischer oder extremistischer Organisationen angesehen worden seien, weil sie sich in deren Umfeld aufgehalten oder Kontakt zu anderen Unterstützenden gehabt hätten.

5

Der Beschwerdeführer zu 2) sei als freier Journalist insbesondere in den Bereichen politischer Extremismus und Migration tätig. Außerdem befasse er sich mit Wirtschafts- und organisierter Kriminalität. Er unterhalte enge Kontakte zu Personen aus diesen Bereichen, weil er auf deren Informationen angewiesen sei. Es sei möglich, dass seine Informanten unter polizeilicher Beobachtung stünden oder gegen sie strafrechtliche Ermittlungsverfahren wegen schwerwiegender Straftaten, unter Umständen auch terroristischer Straftaten, geführt würden.

6

Die Beschwerdeführerin zu 3) sei politische Aktivistin im Bereich Klima-, Umwelt- und Verkehrspolitik. Sie sei auch an überregionalen Aktionen beteiligt und habe bereits selbst Versammlungen angemeldet. Sie stehe in engem Kontakt mit zahlreichen anderen in diesem Bereich engagierten Personen. Unter anderem hätten Beamte des Staatsschutzes ihren Wohnsitz aufgesucht und Mitbewohner zu ihrer Person befragt. Gegen sie seien bereits Ermittlungsverfahren wegen Vorwürfen des Verstoßes gegen das Versammlungsgesetz, der Nötigung oder des gefährlichen Eingriffs in den Straßenverkehr

7

geführt worden.

Der Beschwerdeführer zu 4) sei als Sozialarbeiter in einer Gemeinschaftsunterkunft für Asylsuchende tätig, engagiere sich seit 2018 für Asylsuchende und habe in diesem Bereich viele Kontakte. Zudem besuche er regelmäßig Fußballspiele des (...) und habe im Juni 2016 eine Demonstration in Zusammenhang mit einem Spiel dieses Vereins angemeldet. Er genieße in der Fan-Szene Vertrauen und sei dort bekannt. Sein Rat in Bezug auf den Umgang mit polizeilichen Maßnahmen werde häufig gesucht. Außerdem beobachte er regelmäßig im In- und Ausland Strafverfahren gegen organisierte Fußballfans. Deshalb sei er 2014 in Istanbul gewesen. Er gehe davon aus, dass dieser Besuch und seine Kontakte zu den dort Angeklagten für türkische Sicherheitsbehörden von Interesse seien. 8

Der Beschwerdeführer zu 5) sei in der Fan-Szene des (...) aktiv und sehr gut vernetzt. Er unterstütze auch Beschuldigte in Strafverfahren mit Hinweisen auf Anwälte oder Ähnlichem. 9

Die Beschwerdeführenden führen aus, dass und inwiefern sie aufgrund dieser Umstände direkt oder mittelbar Ziel staatlicher Überwachung werden könnten. Als potenziell Betroffene könnten sie jedoch nicht ohne Weiteres gerichtlich gegen konkrete Umsetzungsakte vorgehen, weil sie von der Umsetzung der angegriffenen Normen keine Kenntnis erlangten und wegen weitreichender Ausnahmetatbestände eine nachträgliche Benachrichtigung nicht sichergestellt sei. 10

2. Die Verfassungsbeschwerde sei begründet. 11

a) § 33 Abs. 2 Satz 1 SOG MV (Besondere Mittel der Datenerhebung) sei verfassungswidrig, weil die erforderliche Gefahrenprognose danach allein auf allgemeine Erfahrungssätze gestützt werden könne und weil die in § 49 SOG MV genannten Straftatbestände, auf die § 33 Abs. 2 Satz 1 SOG MV Bezug nehme, zu einem großen Teil keine besonders gewichtigen Rechtsgüter schützten. Die in § 33 Abs. 2 Satz 3 SOG MV in Verbindung mit § 67a Abs. 1 und § 67c SOG MV geschaffene Eingriffsmöglichkeit speziell zur Verhütung terroristischer Straftaten verlange nicht die Prognose von Schäden für bestimmte Rechtsgüter, sondern von bestimmten Straftaten beziehungsweise einer Affinität bestimmter Personen zu bestimmten Straftaten; einige Tatbestände stellten Handlungen unter Strafe, die weit im Vorfeld von Rechtsgutsverletzungen angesiedelt seien. Dies betreffe insbesondere die §§ 89a, 129a und 129b StGB. Die Verweisungstechnik verstoße zudem gegen das Gebot der Normenklarheit. 12

Die in § 26a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2, Abs. 4 und 5 SOG MV vorgesehenen Ausnahmen vom Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung bei besonderen Mitteln der Datenerhebung schützten diesen nicht ausreichend. Der Gefährdungs- und Verwendungsvorbehalt in § 26a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 SOG MV sehe eine unzulässige Ausnahme vom Abbrucherfordernis in Situationen vor, in denen eingesetzte Personen in den Kernbereich privater Lebensgestaltung eindringen würden. Außerdem sei die Sichtung durch eine „unabhängige Stelle“ nicht sichergestellt. 13



- Die Einschränkung der Benachrichtigungspflicht in § 46a Abs. 2 Satz 2 SOG MV verstoße gegen das Gebot der Normenklarheit, weil unklar sei, in welchem Rahmen eine Gefährdung der weiteren Verwendung von Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnden berücksichtigt werden müsse. Außerdem bestehe keine hinreichende Verbindung zwischen der konkreten ursprünglichen Maßnahme und einem länger andauernden Benachrichtigungsausschluss auch hinsichtlich anderer Überwachungsmaßnahmen. 14
- b) Die in den §§ 33b Abs. 1 Satz 2, 67a Abs. 1 SOG MV in das Vorfeld einer konkreten Gefahr abgesenkte Eingriffsschwelle für die Wohnraumüberwachung verstoße gegen Art. 13 Abs. 4 GG. 15
- c) Die in § 33c Abs. 1 Satz 2 SOG MV geschaffene Befugnis zur Online-Durchsuchung lasse den Zugriff auf informationstechnische Systeme durch den Verweis auf § 67a Abs. 1 SOG MV in verfassungswidriger Weise im Vorfeld einer konkreten Gefahr zu, weil dieser Strafnormen in Bezug nehme, die bereits Vorbereitungshandlungen im Vorfeld der Rechtsgutsverletzung unter Strafe stellten. Die in § 33c Abs. 1 Satz 4 SOG MV geschaffene Befugnis, Online-Durchsuchungen in Systemen auch nicht verantwortlicher Personen durchzuführen, sei verfassungswidrig. Die Befugnis in § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV, die Wohnung zu betreten, um dort physisch auf das informationstechnische System zuzugreifen, verstoße gegen Art. 13 GG. 16
- Außerdem verletze die in § 33c SOG MV geschaffene Befugnis zur Online-Durchsuchung die staatliche Schutzpflicht für die Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme. Es bestehe die Gefahr, dass Sicherheitsbehörden im Rahmen der Online-Durchsuchung unbekannte Sicherheitslücken als Infiltrationsweg nutzten, was zu einem Zielkonflikt zwischen Sicherheitsbelangen und dem „IT-Grundrecht“ führe. Die Sicherheitsbehörden hätten ein Interesse daran, die Sicherheitslücke möglichst lange geheim zu halten. Dadurch werde das Risiko krimineller Übergriffe auf die informationstechnische Infrastruktur perpetuiert. 17
- d) Die in § 33d SOG MV vorgesehene Telekommunikationsüberwachung verstoße gegen das durch Art. 10 Abs. 1 GG garantierte Fernmeldegeheimnis, weil § 33d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 SOG MV in Verbindung mit § 67a Abs. 1 SOG MV nicht an eine dringende Gefahr anknüpfe. Die Befugnis in § 33d Abs. 3 Satz 2 SOG MV berühre neben Art. 10 Abs. 1 GG auch das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme, da sich die Überwachung danach auch auf in informationstechnischen Systemen gespeicherte Inhalte und Umstände der Kommunikation erstrecke (sog. Quellen-Telekommunikationsüberwachung). Die Begrenzung auf laufende Kommunikation sei nicht gesichert. Die in §§ 33d Abs. 3 Satz 3 in Verbindung mit 33c Abs. 5 SOG MV enthaltene Befugnis zum Betreten und Durchsuchen von Räumlichkeiten zum Zwecke der Quellen-Telekommunikationsüberwachung verstoße gegen Art. 13 GG. Des Weiteren verstoße § 33d Abs. 3 SOG MV gegen das „IT-Grundrecht“, weil es an einem effektiven Schwachstellenmanagement fehle. 18
- e) Die in § 34 Satz 1 Nr. 2 bis 5 SOG MV vorgesehene Ergänzung zum Einsatz besonderer Mittel der Datenerhebung nach den §§ 33 ff. SOG MV um den verdeckten Einsatz unbe- 19

mannter Luftfahrtsysteme (Drohneinsatz) sei schon wegen der zu §§ 33 bis 33d SOG MV dargelegten Gründe verfassungswidrig. Hinsichtlich § 34 Satz 1 Nr. 1 SOG MV, der zur Erhebung von offenen Bild- und Tonaufnahmen von öffentlichen Veranstaltungen, Ansammlungen, öffentlich zugänglichen oder gefährdeten Orten nach § 32 Abs. 1, 3, 4 und 10 SOG MV durch unbemannte Luftfahrtsysteme ermächtigt, beanstanden die Beschwerdeführenden, dass nicht hinreichend gesichert sei, dass die jeweilige Maßnahme tatsächlich „offen“ umgesetzt werde.

f) Die in § 35 Abs. 1 SOG MV vorgesehene Erstreckung der Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung und gezielten Kontrolle auf jede Art personenbezogener Daten verstoße wegen der hohen Eingriffsintensität und der zu niedrigen materiellen Eingriffsschwellen gegen die Verfassung. Auch die in § 35 Abs. 2 Satz 2 SOG MV vorgesehene Ermächtigung zu weitergehenden Maßnahmen und sich anschließender Datenübermittlung, ohne dass dazu ein gesonderter Anlass bestehen müsse, sei verfassungswidrig. § 35 Abs. 1 SOG MV sei zudem kompetenzwidrig, soweit die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung auch zum Zwecke der Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten erfolgen dürfe. Regelungen zu diesem Zweck fielen in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Der Bundesgesetzgeber habe von dieser mit § 163e StPO abschließend Gebrauch gemacht.

20

g) Die für die Rasterfahndung in § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 67a Abs. 1 SOG MV geregelte Eingriffsschwelle genüge nicht verfassungsrechtlichen Anforderungen, weil sie keine konkrete Gefahr verlange. Es sei zudem widersprüchlich, wenn § 67a Abs. 1 Nr. 2 SOG MV ein individuelles Verhalten einer Person voraussetze, obwohl die Rasterfahndung überhaupt erst zum Zwecke der Individualisierung einer Person vorgesehen sei.

21

h) § 48b Abs. 1 und 2 SOG MV schränke die Anordnungsbefugnis des Landesbeauftragten für Datenschutz in verfassungswidriger Weise ein. Es sei nicht nachvollziehbar, dass Art. 58 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (ABl EU, L 119 vom 4. Mai 2016, S. 1-88; Datenschutz-Grundverordnung; im Folgenden: DSGVO) und nicht Art. 47 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl EU, L 119 vom 4. Mai 2016, S. 89-131; JI-Richtlinie; im Folgenden: JI-RL) in Bezug genommen werde. Die Einschränkung in § 48b Abs. 1 SOG MV auf die Befugnisse in Art. 58 Abs. 2 lit. a) und b) DSGVO und die Auslassung der Bezugnahme auf die dortigen lit. c) bis j) sowie die Einschränkung in § 48b Abs. 2 SOG MV widersprächen einer Effektivität der Anordnungsbefugnis und den Vorgaben aus Art. 47 Abs. 2 lit. b) und c) JI-RL.

22

### III.

Zu der Verfassungsbeschwerde haben der Landtag und die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationssicherheit, der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationssicherheit Mecklenburg-Vorpommern, die Bundesrechtsanwaltskammer und der Deutsche Anwaltverein e.V. Stellung genommen. 23

1. Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig. Den Beschwerdeführenden fehle, insbesondere mangels eigener Betroffenheit, die Beschwerdebefugnis, und sie hätten den Rechtsweg nicht erschöpft. Die Verfassungsbeschwerde sei zudem unbegründet. Die angegriffenen Vorschriften seien sowohl formell als auch materiell verfassungsgemäß. Mit der Neufassung habe der Landesgesetzgeber die Vorgaben des Urteils zum Bundeskriminalamtgesetz umgesetzt und umfassende Regelungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung sowie Vorkehrungen zum Schutz Betroffener bei der Verarbeitung personenbezogener Daten geschaffen. Dies wird im Einzelnen ausgeführt. 24

2. Die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern hält die Verfassungsbeschwerde ebenfalls für unzulässig und unbegründet. 25

Sie führt unter anderem aus, die Eingriffsschwelle bei besonderen Mitteln der Datenerhebung nach § 33 Abs. 2 Satz 1 und 3 SOG MV sei verfassungsgemäß, weil diese so auszulegen sei, dass die anzustellenden Prognosen sich nicht allein auf allgemeine Erfahrungssätze, bloße Vermutungen oder einen unbegründeten Verdacht stützen könnten. 26

Die Regelung zur Wohnraumüberwachung in § 33b Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 67a Abs. 1 SOG MV entspreche den Anforderungen des Art. 13 Abs. 4 GG. Die geforderte dringende Gefahr sei nicht durch ein zeitliches, sondern durch ein qualitatives Moment gekennzeichnet; § 67a Abs. 1 SOG MV knüpfe über § 67c SOG MV durchweg an hochrangige Rechtsgüter an, sodass von einer dringenden Gefahr ausgegangen werden könne. 27

Auch bezüglich der Online-Durchsuchung nach § 33c Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 67a Abs. 1 SOG MV und § 33c Abs. 1 Satz 4 SOG MV seien die verfassungsrechtlichen Anforderungen gewahrt. Soweit die Beschwerdeführenden die Betretungs- und Durchsuchungsbefugnis für Wohnungen in § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV rügten, müssten die tatbestandlichen Voraussetzungen der Absätze 1 und 4 erfüllt sein. Verfassungsrechtlicher Maßstab sei Art. 13 Abs. 7 GG. Es gehe gerade nicht um eine offene Durchsuchung (Art. 13 Abs. 2 GG) oder den Einsatz technischer Mittel zur Wohnraumüberwachung beziehungsweise Eigensicherung (Art. 13 Abs. 3 bis 5 GG). 28

Die Befugnisse zur Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung und gezielten Kontrolle in § 35 SOG MV seien verfassungsgemäß. Es gehe nicht um die Erstellung umfangreicher und möglichst vollständiger Bewegungs- und Persönlichkeitsprofile. Zur Beantwortung der Beschwerdeführenden, soweit § 35 zur Strafverfolgungsvorsorge ermächtige, fehle die Gesetzgebungskompetenz, führt die Landesregierung aus, das Gesetz sei hinsichtlich seiner Terminologie nicht ganz konsequent. Der Begriff der „vor- 29

beugenden Bekämpfung von Straftaten“ sei hier – anders als in der Legaldefinition in § 7 Abs. 1 Nr. 4 SOG MV – allein im Sinne der Verhütung von Straftaten zu verstehen. Die Vorschrift sei verfassungskonform auszulegen.

Auch die Rasterfahndung sei in § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SOG MV verfassungsgemäß geregelt. Die Vorschrift sei durch den Verweis in § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SOG MV auf § 67a Abs. 1 SOG MV nicht widersprüchlich. Dass eine konkrete Person bei der Rasterfahndung noch nicht feststehen könne, ergebe sich ohne weiteres aus dem Zweck der Maßnahme, durch den Datenabgleich mögliche Adressaten weiterer Maßnahmen zu ermitteln. Das Merkmal „unter den Voraussetzungen des § 67a Absatz 1 SOG MV“ sei daher so auszulegen, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen müssten, dass innerhalb eines überschaubaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine terroristische Straftat nach § 67c SOG MV begangen werde. Dass der Tatbestandsvariante des § 67a Abs. 1 Nr. 2 SOG MV hier kein Raum bleibe, sei unschädlich. 30

3. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat zu den aus seiner Sicht für das Bundesrecht oder die Datenschutzpraxis des Bundes relevanten Vorschriften der §§ 33c und 33d SOG MV sowie § 48b SOG MV Stellung genommen. §§ 33c und 33d SOG MV genügten nicht dem verfassungsrechtlichen Gebot, informationstechnische Systeme gegen Zugriffe Dritter zu schützen. § 48b Abs. 1 und 2 SOG MV setze die JI-Richtlinie unzureichend um. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb § 48b Abs. 1 SOG MV auf Art. 57 und Art. 58 DSGVO verweise statt auf Art. 47 JI-RL. Zudem verweise Absatz 1 der Vorschrift zunächst nur auf die Regelungen über die Warnung und Verwarnung. Weitergehende Maßnahmen seien nach Absatz 2 nur unter zusätzlichen Voraussetzungen zulässig. Dass eine Löschung der Daten nicht angeordnet werden dürfe, stehe im Widerspruch zu Art. 47 Abs. 2 lit. b) JI-RL. Eine Anordnungsbefugnis sei aus Sicht der Praxis erforderlich. 31

4. Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern hat zu § 48b SOG MV Stellung genommen. Dieser ermögliche keine wirksame datenschutzrechtliche Kontrolle. Die Vorschrift sei zu unbestimmt, und es fehle die Möglichkeit, die Löschung von Daten anzuordnen. Die möglichen Maßnahmen blieben hinter den in Art. 46, 47 JI-RL vorgesehenen Anforderungen zurück. Art. 47 Abs. 2 lit. b), c) und Abs. 5 JI-RL benenne insoweit konkrete Befugnisse. Zudem verlange die JI-Richtlinie ausdrücklich auch eine Durchsetzung der Maßnahmen durch die Datenschutz-Aufsichtsbehörde. 32

5. Die Bundesrechtsanwaltskammer und der Deutsche Anwaltverein e.V. teilen jeweils überwiegend die Bedenken der Beschwerdeführenden und führen dies näher aus. 33

## **B.**

Die Verfassungsbeschwerde hat zum Teil Erfolg. 34

### **I.**

Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts für die Prüfung der Vereinbarkeit 35

dieser Normen mit den Grundrechten des Grundgesetzes ist gegeben, obwohl die angegriffenen Vorschriften Bezüge zu datenschutzrechtlichen Bestimmungen in Rechtsakten der Europäischen Union wie insbesondere in der JI-Richtlinie haben. Es handelt sich aber jedenfalls nicht um die Umsetzung zwingenden Unionsrechts. Rechtsvorschriften der Europäischen Union enthalten keine Bestimmungen, welche die hier angegriffenen Ermittlungsbefugnisse von Polizeibehörden erforderten oder gar abschließend regelten (vgl. dazu BVerfGE 155, 119 <162 ff. Rn. 83 ff.> m.w.N.; 156, 11 <35 ff. Rn. 63 ff.>; 158, 170 <183 Rn. 23> m.w.N.; stRspr). Unberührt bleibt hiervon die Frage, ob sich weitere rechtliche Anforderungen unmittelbar aus dem Sekundärrecht der Europäischen Union ergeben und ob die beanstandeten Vorschriften mit diesen vereinbar sind (vgl. BVerfGE 155, 119 <165 Rn. 88> m.w.N.).

## II.

Die Verfassungsbeschwerde ist teilweise zulässig. Die Voraussetzungen der Beschwerdebefugnis und die Anforderungen aus der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde sind zum Teil erfüllt. 36

1. Richtet sich eine Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz, das Sicherheitsbehörden zu heimlichen Überwachungsmaßnahmen ermächtigt, bestehen besondere Zulässigkeitsanforderungen bezüglich der Beschwerdebefugnis und der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde (dazu zuletzt BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 93 ff. - Bayerisches Verfassungsschutzgesetz). 37

a) Die Beschwerdebefugnis setzt nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG und nach § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG die hinreichend begründete Behauptung voraus, durch einen Akt der öffentlichen Gewalt in Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten verletzt zu sein (vgl. BVerfGE 140, 42 <54 Rn. 47>). Dazu müssen sowohl die Möglichkeit der Grundrechtsverletzung (aa) als auch die eigene, unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit (bb) den Begründungsanforderungen nach § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG entsprechend dargelegt sein (vgl. BVerfGE 125, 39 <73>; BVerfGE 159, 355 <375 Rn. 25> - Bundesnotbremse II). 38

aa) Der die behauptete Rechtsverletzung enthaltende Vorgang muss substantiiert und schlüssig vorgetragen sein, und der Vortrag muss die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung hinreichend deutlich erkennen lassen (vgl. BVerfGE 130, 1 <21>; 140, 229 <232 Rn. 9>). Eine genaue Bezeichnung des Grundrechts, dessen Verletzung geltend gemacht wird, ist nicht erforderlich. Dem Vortrag muss sich aber entnehmen lassen, inwiefern sich die Beschwerdeführenden durch den angegriffenen Hoheitsakt in ihren Rechten verletzt sehen (vgl. BVerfGE 115, 166 <180>). Ist die Verfassungsbeschwerde gegen gesetzliche Vorschriften gerichtet, müssen sich die Beschwerdeführenden genau mit der angegriffenen Norm befassen. Sie müssen auch weitere Regelungen des einfachen Rechts in ihre Darlegungen einbeziehen, wenn diese Bedeutung für die Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Norm haben können. Mit der verfassungsrechtlichen Beurteilung des vorgetragenen Sachverhalts müssen sich die Beschwerdeführenden im Einzelnen auseinandersetzen. Soweit das Bundesverfassungsgericht für bestimmte Fragen 39

bereits verfassungsrechtliche Maßstäbe entwickelt hat, muss anhand dieser Maßstäbe aufgezeigt werden, inwieweit Grundrechte durch die angegriffene Maßnahme verletzt sein sollen (vgl. BVerfGE 101, 331 <345 f.>; 159, 223 <270 Rn. 89> m.w.N. – Bundesnotbremse I; stRSpr).

Ist die Verletzung einer Schutzpflicht durch den Gesetzgeber gerügt, muss die Darlegung besonderen Anforderungen genügen. Eine mögliche Grundrechtsverletzung der Beschwerdeführenden geht hier aus dem Vortrag regelmäßig nur dann hervor, wenn sich dieser nicht in pauschalen Behauptungen punktuell herausgegriffener Unzulänglichkeiten der Rechtslage erschöpft. Erforderlich ist vielmehr, den gesetzlichen Regelungszusammenhang insgesamt zu erfassen, wozu – je nach Fallgestaltung – zumindest gehört, dass die einschlägigen Regelungen des als unzureichend beanstandeten Normkomplexes jedenfalls in Grundzügen dargestellt werden und begründet wird, warum vom Versagen der gesetzgeberischen Konzeption auszugehen ist (BVerfGE 158, 170 <191 f. Rn. 51> – IT-Sicherheitslücken). 40

bb) Für die Darlegung der unmittelbaren sowie der eigenen und gegenwärtigen Betroffenheit gelten bei einer Verfassungsbeschwerde gegen eine gesetzliche Ermächtigung zu heimlichen Überwachungsmaßnahmen besondere Anforderungen. 41

(1) Von einer unmittelbaren Betroffenheit durch ein vollziehungsbedürftiges Gesetz ist, obwohl dieses erst der Umsetzung durch Vollzugsakte bedarf, im Falle heimlicher Überwachungsmaßnahmen dennoch auszugehen, wenn Beschwerdeführende den Rechtsweg nicht beschreiten können, weil sie keine Kenntnis von der Maßnahme erlangen oder wenn eine nachträgliche Bekanntgabe zwar vorgesehen ist, von ihr aber aufgrund weitreichender Ausnahmetatbestände auch langfristig abgesehen werden kann (vgl. BVerfGE 155, 119 <159 Rn. 73> – Bestandsdatenauskunft II). 42

(2) Zur Begründung der Möglichkeit eigener und gegenwärtiger Betroffenheit durch eine gesetzliche Ermächtigung zu heimlichen Überwachungsmaßnahmen, bei der die konkrete Beeinträchtigung zwar erst durch eine Vollziehung erfolgt, die Betroffenen in der Regel aber keine Kenntnis von Vollzugsakten erlangen, reicht es aus, wenn die Beschwerdeführenden darlegen, mit einiger Wahrscheinlichkeit, durch auf den angegriffenen Rechtsnormen beruhende Maßnahmen in eigenen Grundrechten berührt zu werden (vgl. BVerfGE 155, 119 <160 Rn. 75>). Ein Vortrag, für sicherheitsgefährdende Aktivitäten verantwortlich zu sein, ist zum Beleg der Selbstbetroffenheit grundsätzlich ebenso wenig erforderlich wie Darlegungen, durch die sich Beschwerdeführende selbst einer Straftat bezichtigen müssten (vgl. BVerfGE 130, 151 <176 f.>; stRSpr). 43

Für die Wahrscheinlichkeit eigener Betroffenheit spricht eine große Streubreite der Überwachungsmaßnahme, wenn die Maßnahme also nicht auf einen tatbestandlich eng umgrenzten Personenkreis zielt, insbesondere wenn sie auch Dritte in großer Zahl zufällig erfassen kann. Hingegen kann nicht ohne Weiteres von der Wahrscheinlichkeit eigener Betroffenheit ausgegangen werden, wenn durch die Begrenzung auf bestimmte Eingriffsschwellen und zu schützende Rechtsgüter ein deutlicher Einzelfallbezug verlangt ist oder wenn ein Richtervorbehalt besteht. Dann bedarf es näherer Darlegungen, 44

warum dennoch eine individuelle Betroffenheit hinreichend wahrscheinlich ist. Die Wahrscheinlichkeit eigener Betroffenheit kann sich auch aus spezifischen politischen, beruflichen oder privaten Verbindungen zu den von verdeckten Maßnahmen mit einiger Wahrscheinlichkeit als Zielpersonen Betroffenen ergeben. Nicht erforderlich ist dabei der Vortrag von Informationen, die von einem Zeugnisverweigerungsrecht etwa nach §§ 52, 53, 53a StPO umfasst sind. In besonderen Fällen müssen die Beschwerdeführenden auch nähere Aussagen zu Art und Gegenstand der überwachbaren Techniken und Dienste sowie dem eigenen Nutzungsverhalten machen. Dies ist erforderlich, wenn sonst nicht ohne Weiteres erkennbar ist, ob bei der Nutzung überhaupt Daten anfallen, die in den Fokus sicherheitsrechtlicher Behördenaktivitäten geraten könnten (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 98).

b) Besondere Zulässigkeitsanforderungen ergeben sich auch aus der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde. Zwar steht unmittelbar gegen Parlamentsgesetze kein ordentlicher Rechtsweg im Sinne des § 90 Abs. 2 BVerfGG zur Verfügung, der vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde erschöpft werden muss. Die Verfassungsbeschwerde muss aber auch den Anforderungen der Subsidiarität im weiteren Sinne genügen. Diese beschränken sich nicht darauf, nur die zur Erreichung des unmittelbaren Prozessziels förmlich eröffneten Rechtsmittel zu ergreifen, sondern verlangen, alle Mittel zu nutzen, die der geltend gemachten Grundrechtsverletzung abhelfen können. Damit soll erreicht werden, dass das Bundesverfassungsgericht nicht auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage weitreichende Entscheidungen treffen muss, sondern zunächst die für die Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts primär zuständigen Fachgerichte die Sach- und Rechtslage aufgearbeitet haben. Der Grundsatz der Subsidiarität erfordert deshalb grundsätzlich, vor Einlegung einer Verfassungsbeschwerde alle zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten zu ergreifen, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erwirken oder eine Grundrechtsverletzung zu verhindern. Das gilt auch, wenn zweifelhaft ist, ob ein entsprechender Rechtsbehelf statthaft ist und im konkreten Fall in zulässiger Weise eingelegt werden kann.

45

Wenn sich die Beschwerdeführenden unmittelbar gegen ein Gesetz wenden, kann daher auch die Erhebung einer Feststellungs- oder Unterlassungsklage zu den zuvor zu ergreifenden Rechtsbehelfen gehören. Das ist selbst dann nicht ausgeschlossen, wenn die Vorschriften abschließend gefasst sind und die fachgerichtliche Prüfung günstigstenfalls dazu führen kann, dass das angegriffene Gesetz gemäß Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt wird. Ausschlaggebend ist auch dann, ob die fachgerichtliche Klärung erforderlich ist, um zu vermeiden, dass das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidungen auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage treffen müsste. Ein solcher Fall wird in der Regel gegeben sein, wenn die angegriffenen Vorschriften auslegungsbedürftige und -fähige Rechtsbegriffe enthalten, von deren Auslegung und Anwendung es maßgeblich abhängt, inwieweit Beschwerdeführende durch die angegriffenen Vorschriften tatsächlich und rechtlich beschwert sind.

46

Soweit die Beurteilung einer Norm allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen aufwirft, die das Bundesverfassungsgericht zu beantworten hat, ohne dass von einer vor-

47

ausgegangenen fachgerichtlichen Prüfung verbesserte Entscheidungsgrundlagen zu erwarten wären, bedarf es einer vorangehenden fachgerichtlichen Entscheidung hingegen nicht. Außerdem ist es zur Wahrung des Grundsatzes der Subsidiarität nicht erforderlich, vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen eine straf- oder bußgeldbewehrte Rechtsnorm zu verstoßen und sich dem Risiko einer entsprechenden Ahndung auszusetzen, um dann im Straf- oder Bußgeldverfahren die Verfassungswidrigkeit der Norm geltend machen zu können. Darüber hinaus gelten Ausnahmen von der Pflicht zur vorherigen Anrufung der Fachgerichte, wenn die angegriffene Regelung die Beschwerdeführenden zu gewichtigen Dispositionen zwingt, die später nicht mehr korrigiert werden können, wenn die Anrufung der Fachgerichte offensichtlich sinn- und aussichtslos wäre oder sie sonst nicht zumutbar ist. Dabei ist allerdings die Anrufung der Fachgerichte nicht schon dann als von vornherein aussichtslos anzusehen, wenn Rechtsprechung zugunsten der Zulässigkeit des Rechtsbehelfs für die gegebene Fallgestaltung noch nicht vorliegt (vgl. zum Ganzen BVerfGE 143, 246 <321 f. Rn. 210>; 145, 20 <54 f. Rn. 85 f.>; 150, 309 <326 ff. Rn. 42 ff.>; 158, 170 <199 f. Rn. 68 ff.>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 100 ff.; stRspr).

2. Die Verfassungsbeschwerde genügt diesen Anforderungen nur teilweise. 48

a) Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführenden zu 1) bis 3) gegen § 33 Abs. 2 Satz 1 und 3 SOG MV, der die Verwendung besonderer Mittel der Datenerhebung regelt, ist nur teilweise zulässig. Soweit die Beschwerdebefugnis besteht, ist die Verfassungsbeschwerde hier nicht subsidiär gegenüber fachgerichtlichem Rechtsschutz, weil sich ausschließlich verfassungsrechtliche Fragen stellen. 49

aa) Die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung durch § 33 Abs. 2 Satz 1 SOG MV ist hinreichend dargelegt, soweit die Eingriffsschwelle als zu niedrig gerügt wird. Im Hinblick auf § 33 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit § 67a Abs. 1 und § 67c SOG MV ist die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung durch eine zu weit gehende Verlagerung der Gefahrenabwehr ins Vorfeld von Gefahren nur hinsichtlich § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV hinreichend dargetan, der auf §§ 89a bis 89c, 129a und 129b StGB verweist. Insbesondere der in § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV in Bezug genommene § 89a Abs. 2 StGB ist auch ein Vorfeldtatbestand in dem Sinne, dass er tatbestandlich auch Verhaltensweisen erfasst, die vom Gesetzgeber als generell gefährlich für gewichtige Individualrechtsgüter (vor allem Leben, Leib und Freiheit) und gewichtige Kollektivrechtsgüter (etwa die äußere und innere Sicherheit des Staates) bewertet werden, aber als einzelne Handlungen in räumlicher oder zeitlicher Hinsicht noch vor einer konkreten Gefährdung oder gar Verletzung solcher Rechtsgüter liegen können. Ebenso genügt der Vortrag den Begründungsanforderungen, soweit die Beschwerdeführenden die Verweisungsketten auf andere Regelungen und Gesetze als zu wenig normenklar rügen (§ 33 Abs. 2 Satz 3 i.V.m. § 67a Abs. 1 i.V.m. § 67c SOG MV). Die Beanstandung der Ausgestaltung des Kernbereichsschutzes beim Einsatz von verdeckt Ermittelnden und Vertrauenspersonen ist zulässig, soweit die Beschwerdeführenden die Regelung für den Abbruch von Erhebungen in § 26a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 SOG MV angreifen. 50



Hingegen ist die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung nicht ausreichend dargelegt, soweit die Beschwerdeführenden rügen, die in § 33 Abs. 2 Satz 1 SOG MV über den Verweis auf § 49 SOG MV festgelegten zu verhütenden Straftaten schützten keine besonders gewichtigen Rechtsgüter. Es wird nicht klar, warum welche Anforderungen an den Rechtsgüterschutz bei welchen der in § 33 SOG MV geregelten Befugnisse zu stellen sind und warum diese durch die Inbezugnahme welcher Straftaten verletzt sein könnten. Der sehr kurze Vortrag genügt vor dem Hintergrund der differenzierten verfassungsrechtlichen Anforderungen an das durch eine polizeiliche Überwachungsmaßnahme zu schützende Rechtsgut (vgl. BVerfGE 141, 220 <270 f. Rn. 108>; 155, 119 <188 f. Rn. 149 f.>), insbesondere wenn das Rechtsgut wie hier durch Verweisung auf Straftatbestände benannt wird (vgl. dazu BVerfGE 125, 260 <329 f.>; 141, 220 <348 Rn. 347>; 154, 152 <269 Rn. 221>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 244), nicht. Unzureichend sind die Darlegungen auch, soweit beanstandet wird, dass die Regeln zum Kernbereichsschutz in § 26a Abs. 4 und 5 SOG MV keine ausreichende Vorabkontrolle vorsähen. Auch hier wäre eine nähere Begründung anhand der nach der Art und der Ausgestaltung der Befugnisse differenzierenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe erforderlich (vgl. BVerfGE 141, 220 <279 f. Rn. 129>).

bb) Nur die Beschwerdeführenden zu 1) bis 3) haben auch ihre Betroffenheit hinreichend dargelegt.

(1) Zwar sind alle Beschwerdeführenden von Maßnahmen nach § 33 Abs. 2 Satz 1 und 3 SOG MV im verfassungsprozessrechtlichen Sinne unmittelbar betroffen. Die Vorschrift ermöglicht heimliche Überwachungsmaßnahmen, und die in § 46a SOG MV vorgesehenen Benachrichtigungspflichten wirken dieser Heimlichkeit nur teilweise entgegen. Denn § 46a Abs. 1 Satz 3 bis 6, Abs. 2 und Abs. 4 SOG MV schränkt die Mitteilungspflicht ein oder lässt sie völlig entfallen. Auch der in § 48 SOG MV enthaltene Anspruch auf Auskunft ist beschränkt, weil die Auskunft gemäß § 48 Abs. 3 Satz 2 SOG MV unter den Voraussetzungen der § 46a Abs. 2 und 3 SOG MV zurückgestellt und eingeschränkt werden oder ganz unterbleiben kann.

(2) Ihre eigene und gegenwärtige Betroffenheit durch § 33 Abs. 2 Satz 1 und 3 SOG MV haben aber nur die Beschwerdeführenden zu 1) bis 3) hinreichend dargelegt. Die eigene und gegenwärtige Betroffenheit ist hier näher zu begründen, weil die Streubreite solcher Maßnahmen rechtlich und tatsächlich eingeschränkt ist; erforderlich ist eine Darlegung, warum die Polizei annehmen könnte, dass die Beschwerdeführenden oder Personen, zu denen sie Kontakt haben, eine Gefahr der Begehung dieser Straftaten begründen (a). Im Ergebnis ist dies nur teilweise gelungen (b).

(a) Maßnahmen nach § 33 Abs. 2 Satz 1 und 3 SOG MV haben keine besonders große Streubreite. Die Eingriffsbefugnisse erlauben nur zielgerichtete Maßnahmen. Betroffen sind jeweils nur die Zielperson (also Personen nach § 33 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 oder 2 SOG MV) sowie unvermeidbar miterfasste Dritte (dazu § 33 Abs. 4 SOG MV). Eine zufällige Erfassung beliebiger Dritter in unüberschaubar großer Zahl ist kaum denkbar, weil sich die Maßnahmen nach § 33 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 SOG MV ihrer Art nach regelmäßig auf das nähe-

re Umfeld der Zielperson beschränken. Die Streubreite der Überwachungsmaßnahmen nach § 33 Abs. 2 Satz 1 und 3 SOG MV ist zudem durch spezifische Eingriffsschwellen beschränkt. Die Maßnahmen sind nur zur Abwehr der Begehung von Straftaten von erheblicher Bedeutung nach § 49 SOG MV (§ 33 Abs. 2 Satz 1 SOG MV) beziehungsweise terroristische Straftaten nach § 67c SOG MV (§ 33 Abs. 2 Satz 3 SOG MV i.V.m. § 67a Abs. 1 SOG MV) zulässig.

Einschränkend wirkt zudem § 26b SOG MV. Danach können durch § 53 Abs. 1 Satz 1 StPO geschützte Berufsgeheimnisträger nur in Ausnahmefällen direkt von Überwachungsmaßnahmen nach §§ 27 bis 35 SOG MV betroffen sein. § 26b Abs. 1 Satz 1 SOG MV schließt grundsätzlich aus, dass in § 53 Abs. 1 Satz 1 StPO genannte Berufsgeheimnisträger Ziel einer Überwachungsmaßnahme werden, wenn die Überwachungsmaßnahme voraussichtlich Erkenntnisse erbringen würde, über die sie das Zeugnis verweigern dürften. § 26b Abs. 2 Satz 1 SOG MV enthält zwar eine Ausnahme von dem in Absatz 1 formulierten Erhebungs- und Verwertungsverbot, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit erforderlich ist. Von dieser Ausnahme sind aber gemäß § 26b Abs. 2 Satz 2 SOG MV insbesondere Berufsgeheimnisträger nach § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 4 StPO, also unter anderem Strafverteidiger, wieder ausgenommen. Diese Einschränkungen gelten nach § 26b Abs. 4 SOG MV nur dann nicht, wenn die Berufsgeheimnisträger für die Gefahr verantwortlich sind. Die durch § 26b Abs. 1 Satz 1 SOG MV geschützten Personen können also grundsätzlich nur indirekt, nämlich von einer gegen andere gerichteten Überwachungsmaßnahme betroffen sein. Nach § 26b Abs. 1 Satz 5 in Verbindung mit Satz 3 SOG MV besteht auch dann ein Verwertungsverbot, sofern von der berufsgeheimnistragenden Person Erkenntnisse erlangt werden, über die sie das Zeugnis verweigern dürfte; ein Erhebungsverbot besteht insoweit nicht.

56

(b) Vor diesem Hintergrund bedarf es näherer Darlegungen zur eigenen Betroffenheit. Dies ist nur zum Teil hinreichend geschehen.

57

(aa) Die Beschwerdeführerin zu 1) hat die Möglichkeit eigener Betroffenheit hinreichend dargelegt. Sie legt nachvollziehbar dar, dass ihre Mandanten als Zielpersonen der angegriffenen Maßnahmen in Betracht kommen. So gibt sie an, mehrere Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat nach dem in § 49 SOG MV und § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV relevanten § 89a StGB zu bearbeiten, sowie Mandanten zu vertreten, die als islamistische und terroristische Gefährder eingeschätzt und abgeschoben würden.

58

Zwar genießt sie als Verteidigerin und Rechtsanwältin den Schutz des § 26b Abs. 1 Satz 1 und Satz 5 SOG MV in Verbindung mit § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 StPO, soweit es um Inhalte geht, die ihr in dieser Eigenschaft anvertraut worden oder bekannt geworden sind. Sie hat nicht vorgetragen, dass sie wegen anderer als der Inhalte, die ihr in ihrer Eigenschaft als Verteidigerin oder Rechtsanwältin anvertraut worden oder bekannt geworden sind, von Überwachungsmaßnahmen betroffen sein könnte. Der Überwachungsschutz ist aber dadurch beschränkt, dass bei Maßnahmen gegen ihre Mandanten Erkenntnisse, über welche die Beschwerdeführerin das Zeugnis verweigern dürfte, er-

59

hoben werden dürfen; nach § 26b Abs. 1 Satz 5 in Verbindung mit Satz 3 SOG MV besteht insoweit nur ein Verwertungs- und kein Erhebungsverbot. Darüber hinaus besteht der Schutz vor Überwachung nicht, soweit bei einer Maßnahme gegen die Zielperson Erkenntnisse über die Beschwerdeführerin erlangt werden, hinsichtlich derer sie kein Zeugnisverweigerungsrecht hat. Dass sie selbst betroffen sein könnte, ist insoweit möglich.

(bb) Auch der Beschwerdeführer zu 2) hat die Möglichkeit eigener Betroffenheit durch Maßnahmen nach § 33 SOG MV hinreichend dargelegt. Er kann als Journalist indirekt von Überwachungsmaßnahmen betroffen sein, die sich gegen Personen richten, die ihm Informationen übermitteln. Dazu führt er aus, dass er auf die Zusammenarbeit mit Informanten angewiesen sei, die sich in einem von Sicherheitsbehörden als extremistisch eingestuften Milieu bewegten, möglicherweise polizeilich beobachtet werden und mit Straftaten nach §§ 49 und 67c SOG MV in Zusammenhang stehen. Danach ist hinreichend plausibel, dass die angegriffenen Befugnisse gegen seine Informanten eingesetzt werden könnten und er von einer Datenerhebung bei diesen mitbetroffen sein könnte.

60

Er genießt als Journalist zwar ebenfalls Schutz vor Überwachung durch § 26b Abs. 1 Satz 1 und 5 SOG MV in Verbindung mit § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, Abs. 1 Satz 2 und 3 StPO. Soweit sein Zeugnisverweigerungsrecht reicht, kann er nicht direkt überwacht werden. Der Überwachungsschutz ist aber auch für ihn dadurch beschränkt, dass bei Maßnahmen gegen seine Informanten Erkenntnisse von ihm erlangt werden könnten. Könnte er darüber das Zeugnis verweigern, dürften diese zwar nicht verwertet, wohl aber erhoben werden. Darüber hinaus besteht auch für den Beschwerdeführer zu 2) der Schutz vor Überwachung nicht, soweit bei einer Maßnahme gegen seine Informanten Erkenntnisse über ihn erlangt werden, hinsichtlich derer er kein Zeugnisverweigerungsrecht hat. Dass er selbst betroffen sein könnte, ist insoweit möglich.

61

(cc) Auch die Beschwerdeführerin zu 3) hat die Möglichkeit einer eigenen und gegenwärtigen Betroffenheit durch Maßnahmen nach § 33 SOG MV hinreichend dargelegt. Sie führt näher aus, politische Aktivistin im Bereich Klima-, Umwelt- und Verkehrspolitik zu sein. Beamte des Staatsschutzes hätten ihren Wohnsitz aufgesucht und Mitbewohnerinnen und Mitbewohner zu ihrer Person befragt, und gegen sie seien bereits Ermittlungsverfahren wegen Verstoßes gegen das Versammlungsgesetz, Nötigung oder gefährlichen Eingriffs in den Straßenverkehr geführt worden. Diese Angaben genügen, um zu belegen, dass sie selbst, sei es nach § 33 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 SOG MV oder nach § 33 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SOG MV, von heimlichen Überwachungsmaßnahmen nach § 33 SOG MV betroffen sein kann. Sie muss keine Angaben machen, die sie dem Verdacht aussetzen, für sicherheitsgefährdende oder nachrichtendienstlich relevante Aktivitäten verantwortlich zu sein oder durch die sie sich selbst einer Straftat bezichtigte (vgl. BVerfGE 130, 151 <176 f.>; stRspr).

62

(dd) Die Darlegungen der Beschwerdeführer zu 4) und zu 5) genügen den Anforderungen hingegen nicht. Der Beschwerdeführer zu 4) hat weder hinreichend begründet, inwiefern er aufgrund seiner Tätigkeit als Sozialarbeiter in einer Unterkunft für Asylbewer-

63

ber und seiner Aktivität in der „Fußball-Fan-Szene“ selbst oder als Kontaktperson im Sinne des § 27 Abs. 3 Nr. 2 SOG MV unmittelbares Erkenntnisziel von Eingriffsmaßnahmen nach § 33 SOG MV sein könnte, noch dass er mit hinreichender Wahrscheinlichkeit als Dritter indirekt von Maßnahmen betroffen sein könnte. Die Angaben, dass er in der Fan-Szene „Vertrauen“ genieße und häufig um Rat zum Umgang mit polizeilichen Maßnahmen gefragt werde, 2016 eine Demonstration angemeldet habe und im Ausland für Fans aktiv gewesen sei, genügen nicht. Auch der allgemeine Einsatz für Fanbelange oder gegen die Verschärfung des Landespolizeirechts begründen die Möglichkeit nicht hinreichend, selbst von Überwachungsmaßnahmen betroffen zu sein. Desgleichen trägt der Beschwerdeführer zu 5) nur vor, er sei gut in der Fan-Szene vernetzt und unterstütze auch Beschuldigte von Strafverfahren „mit Hinweisen auf Anwältinnen und Anwälte oder Ähnliches“. Damit ist eine eigene Betroffenheit nicht hinreichend dargelegt.

b) Soweit die Verfassungsbeschwerde gegen § 33b Abs. 1 Satz 2 SOG MV gerichtet ist, ist sie ebenfalls nur teilweise zulässig. Die Beschwerdeführenden zu 1) bis 3) haben hinreichend dargelegt, dass die Eingriffsschwelle für eine Wohnraumüberwachung durch den in § 33b Abs. 1 Satz 2 SOG MV enthaltenen Verweis auf die Voraussetzungen des § 67a Abs. 1 SOG MV nicht in jedem Fall dem verfassungsrechtlichen Erfordernis einer dringenden Gefahr (Art. 13 Abs. 4 GG) genüge und dass sie von solchen Maßnahmen betroffen sein könnten (vgl. oben Rn. 57 ff.). Die Beschwerdeführer zu 4) und zu 5) haben die Möglichkeit ihrer eigenen Betroffenheit hingegen auch insoweit nicht hinreichend begründet (vgl. oben Rn. 63). Das wäre auch hier erforderlich gewesen, weil § 33b Abs. 1 Satz 2 SOG MV keine große Streubreite entfaltet.

64

c) Soweit die Regelung über die Online-Durchsuchung in § 33c SOG MV angegriffen wird, ist nur die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 3) teilweise zulässig.

65

aa) Die Beschwerdeführenden haben zwar die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung hinreichend aufgezeigt, soweit sie beanstanden, dass § 33c Abs. 1 Satz 2 SOG MV die Gefahrenabwehr durch den Verweis auf § 67a Abs. 1 SOG MV in Verbindung mit § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV unzulässig in das Gefahrenfeld verlagern könnte. Ausreichend dargelegt ist auch, dass die Befugnis zum heimlichen Betreten und Durchsuchen von Wohnungen zur Vorbereitung einer Online-Durchsuchung in § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV Grundrechte verletzen könnte. Doch hat nur die Beschwerdeführerin zu 3) auch ihre eigene Betroffenheit hinreichend dargelegt. Die Beschwerdeführenden zu 1), 2), 4) und 5) haben eine Betroffenheit durch § 33c Abs. 1 SOG MV als Verantwortliche (§ 33c Abs. 1 Satz 3 SOG MV) schon nicht behauptet. Eine Betroffenheit nach § 33c Abs. 1 Satz 4 SOG MV als nichtverantwortliche Personen kommt nicht in Betracht, weil der Eingriff in ein informationstechnisches System nichtverantwortlicher Personen nur dann zulässig ist, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, die Zielperson selbst speichere dort ermittlungsrelevante Informationen. Dazu ist nichts dargelegt und auch nichts ersichtlich. Entsprechend ist auch eine Betroffenheit der Beschwerdeführenden zu 1), 2), 4) und 5) durch Maßnahmen nach § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV (verdecktes Betreten und Durchsuchen von Räumlichkeiten) nicht erkennbar.

66

bb) Die Verfassungsbeschwerde aller Beschwerdeführenden ist hinsichtlich der Rüge, die in § 33c SOG MV geschaffene Befugnis zur Online-Durchsuchung verletze die staatliche Pflicht zum Schutz der Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme, unzulässig, weil die Möglichkeit einer Schutzpflichtverletzung nicht hinreichend dargelegt ist. Die Verfassungsbeschwerde genügt nicht den insofern besonderen Darlegungsanforderungen (vgl. zur Schutzpflicht BVerfGE 158, 170 <184 ff. Rn. 26 ff.>; zu den Darlegungsanforderungen BVerfGE 158, 170 <191 f. Rn. 49 ff.>). Die Beschwerdeführenden befassen sich nicht mit bestehenden Regelungen zum Schutz informationstechnischer Systeme, die hier grundrechtsschützende Wirkung entfalten könnten. Sie hätten jedenfalls näher auf § 45b SOG MV eingehen müssen, wonach möglicherweise auch beim Offenhalten einer Sicherheitslücke eine Datenschutz-Folgenabschätzung vorzunehmen ist, und auf § 33c Abs. 3 Satz 2 SOG MV, wonach das eingesetzte Mittel gegen unbefugte Nutzung geschützt werden muss (vgl. zu beidem auch BVerfGE 158, 170 <192 ff. Rn. 54 ff.>). Insoweit ist die Verfassungsbeschwerde auch unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität unzulässig, weil fachrechtliche Auslegungsfragen zu klären sind (vgl. auch BVerfGE 158, 170 <201 f. Rn. 73>).

d) Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführenden zu 1) bis 3) gegen Vorschriften zur Telekommunikationsüberwachung nach § 33d Abs. 1 und Abs. 3 SOG MV ist nur teilweise zulässig. Dass Maßnahmen zur Überwachung von Telekommunikation nach § 33d SOG MV ihre Grundrechte verletzen könnten, ist hinsichtlich der Eingriffsschwelle hinreichend dargetan, soweit sich diese auf Vorfeldtatbestände (dazu Rn. 50) bezieht (§ 33d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. § 67a Abs. 1 i.V.m. § 67 Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV). Darüber hinaus ist die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung durch § 33d SOG MV nur hinsichtlich der dort in Absatz 3 Satz 3 in Verbindung mit § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV zugelassenen Befugnis zum Betreten und Durchsuchen von Wohnungen hinreichend dargelegt. Ihre eigene Betroffenheit haben wiederum nur die Beschwerdeführenden zu 1) bis 3) hinreichend begründet (vgl. oben Rn. 57 ff.).

e) Die Verfassungsbeschwerde gegen die Ermächtigung zum Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme in § 34 Satz 1 SOG MV ist unzulässig. Soweit sich die Beschwerdeführenden gegen § 34 Satz 1 Nr. 2 bis 5 SOG MV wenden, legen sie nicht dar, worin der gegenüber den dort in Bezug genommenen Ermächtigungen zu verdeckten Maßnahmen nach §§ 33 bis 33d SOG MV eigenständige Eingriffsgehalt der Ermächtigung des § 34 Satz 1 Nr. 2 bis 5 SOG MV bestehen könnte.

Soweit sie den Einsatz von Drohnen nach § 34 Satz 1 Nr. 1 SOG MV rügen, also in Fällen des § 32 SOG MV, der offene Überwachungsmaßnahmen regelt, ist die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung ebenfalls nicht hinreichend dargelegt. Angesichts der auch von den Beschwerdeführenden angeführten Hinweispflicht in § 32 Abs. 6 Satz 2 SOG MV ist insbesondere nicht hinreichend begründet, dass die Offenheit des Einsatzes nicht gesichert sei.

f) aa) Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 3) gegen die Befugnis der Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung nach § 35 Abs. 1 SOG MV ist zulässig,

soweit sie rügt, dem Land fehle die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung einer Befugnis der Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten. Zudem hat sie ausreichend dargelegt, dass die Eingriffsschwelle für die in § 35 Abs. 1 SOG MV geregelte Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung zu niedrig sei. Sie hat die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung substantiiert dargetan, soweit sie beanstandet, dass die Regelung als Eingriffsanlass Tatsachen ausreichen lasse, welche die Annahme rechtfertigten, bestimmte Personen würden bestimmte Straftaten begehen. Auch soweit sie eine Inbezugnahme von Vorfeldtatbeständen des Strafrechts in § 35 Abs. 1 Satz 2 SOG MV beanstandet, ist die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung dargetan. Die Möglichkeit eigener Betroffenheit ist insoweit ebenfalls hinreichend erkennbar. Nach § 35 Abs. 1 Satz 1 SOG MV werden Erkenntnisse über das Antreffen der Zielperson sowie über Personen nach § 27 Abs. 3 Nr. 2 SOG MV übermittelt; die Beschwerdeführerin zu 3) könnte nach ihren Darlegungen insbesondere Zielperson einer solchen Maßnahme sein. Dass die anderen Beschwerdeführenden als Zielpersonen einer Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung oder als Dritte erfasst sein könnten, geht hingegen aus den Darlegungen nicht hinreichend hervor.

bb) Unzulässig ist die Verfassungsbeschwerde aller Beschwerdeführenden, soweit sie gegen § 35 Abs. 2 SOG MV gerichtet ist, der zur Ausschreibung zur gezielten Kontrolle ermächtigt. Es ist nicht hinreichend dargelegt, inwiefern sie unmittelbar betroffen sein können. Maßnahmen nach Absatz 2 sind offene Überwachungsmaßnahmen, bei denen die unmittelbare Betroffenheit im verfassungsprozessrechtlichen Sinne grundsätzlich erst durch einen die gesetzliche Regelung vollziehenden Einzelakt entstehen kann (vgl. oben Rn. 42). Soweit die Beschwerdeführenden hingegen die verdeckte Datenverarbeitung ansprechen, die bereits im Zuge der Ausschreibung erfolgt, erklären sie nicht, ob sie darin einen eigenständigen Grundrechtseingriff sehen und führen zu einer möglichen Grundrechtsverletzung nichts weiter aus.

g) Die Rüge der Verfassungswidrigkeit der Eingriffsschwellen für eine Rasterfahndung nach § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 67a Abs. 1 SOG MV ist zulässig. Die Beschwerdeführenden legen dar, dass ihre Grundrechte dadurch verletzt sein könnten, dass die Befugnis nach § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SOG MV in Verbindung mit § 67a Abs. 1 SOG MV nicht an hinreichend hohe Eingriffsschwellen gebunden ist. Alle Beschwerdeführenden sind unmittelbar betroffen. Auch eine eigene und gegenwärtige Betroffenheit besteht hier bei allen Beschwerdeführenden, da die Streubreite der Maßnahme in tatsächlicher Hinsicht sehr weit ist. Potentiell kann hiervon jede Person betroffen sein, da Daten aus unterschiedlichsten Datenbanken abgefragt werden, um diese mit anderen Daten aus unterschiedlichen Beständen abzugleichen und so bisher unbekannte Personen zu identifizieren.

h) Soweit die Beschwerdeführenden darüber hinaus einzelne Maßgaben zu Transparenz und Kontrolle beanstanden, ist die Verfassungsbeschwerde unzulässig.

aa) Im Fall heimlicher Überwachungsmaßnahmen, von denen die Betroffenen kaum Kenntnis erlangen und gegen die Rechtsschutz in der Regel nicht möglich ist, ergeben

72

73

74

75

sich aus dem jeweiligen Grundrecht in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz besondere Anforderungen (vgl. BVerfGE 65, 1 <44 ff.>; 133, 277 <365 f. Rn. 204>; 141, 220 <282 Rn. 134> m.w.N.; stRspr); sie folgen im Wesentlichen aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (vgl. BVerfGE 141, 220 <267 Rn. 98>). Vorschriften, die etwa Benachrichtigungspflichten, Auskunftsrechte, Berichtspflichten und die Datenschutzaufsicht regeln, sichern so die Verfassungsmäßigkeit der Eingriffsermächtigungen. Sie bilden im Verfassungsbeschwerdeverfahren grundsätzlich keinen eigenen Verfahrensgegenstand, sondern sind im Rahmen der Überprüfung der Eingriffsermächtigung mittelbar Gegenstand verfassungsgerichtlicher Kontrolle (vgl. BVerfGE 155, 119 <157 Rn. 64>). Anlass zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung besteht allerdings auch insoweit regelmäßig nur dann, wenn die verfassungsrechtliche Unzulänglichkeit dieser flankierenden Regelungen substantiiert dargelegt ist oder wenn sie auf der Hand liegt. Nach dem Subsidiaritätsgrundsatz kann es außerdem erforderlich sein, insoweit zunächst fachgerichtlichen Rechtsschutz zu suchen (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 132).

bb) Danach ist hier nicht zu prüfen, inwiefern die angegriffenen Regelungen den aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgenden übergreifenden Transparenzmaßgaben genügen. 76

(1) Das gilt für die Rüge der Beschwerdeführenden, die in § 46a SOG MV geregelte Benachrichtigungspflicht sei wegen der in Absatz 2 vorgesehenen Einschränkungen verfassungsrechtlich unzulänglich. Insbesondere die Kritik, es sei nicht sichergestellt, dass ein Benachrichtigungsausschluss nur zur Sicherung gerade der konkreten Maßnahme erfolge, ist in dieser Knappheit nicht hinreichend substantiiert. Die Beschwerdeführenden begründen nicht näher, dass ein solcher Zusammenhang von Verfassungs wegen stets gefordert werden müsste. 77

(2) Die Verfassungsbeschwerde ist auch unzulässig, soweit sich die Beschwerdeführenden gegen die Ausgestaltung der Befugnisse des Landesbeauftragten für Datenschutz in § 48b SOG MV wenden. Indem die Beschwerdeführenden mit ausgesprochen knappem Vortrag rügen, dass § 48b SOG MV die Effektivität der Kontrolle durch den Datenschutzbeauftragten nicht hinreichend sichere, gelingt es ihnen nicht, die Möglichkeit eines Grundrechtsverstoßes darzulegen. Sofern sich besondere Anforderungen aus dem Sekundärrecht der Europäischen Union ergeben sollten, kann die Verfassungsbeschwerde hierauf für sich genommen nicht gestützt werden. 78

3. Durch die Beschwerdeführenden zu 1) bis 3) zulässig angegriffen ist demnach die Befugnis zum Einsatz besonderer Mittel der Datenerhebung nach § 33 SOG MV hinsichtlich ihrer Eingriffsschwelle in § 33 Abs. 2 Satz 1 SOG MV und hinsichtlich Satz 3 SOG MV, soweit der zur Umschreibung der Eingriffsschwelle enthaltene Verweis auf § 67a in Verbindung mit § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV die Gefahrenabwehr möglicherweise zu weit in das Vorfeld von konkreten Gefahren oder Verletzungen der durch die in Bezug genommenen Straftatbestände geschützten Rechtsgüter verlagert. Zulässig angegriffen haben die Beschwerdeführenden zu 1) bis 3) zudem die in § 26a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 79

SOG MV geregelte Ausnahme von dem in dessen Halbsatz 1 angeordneten Abbrucherfordernis bei erkennbarem Eindringen in den Kernbereich privater Lebensgestaltung.

Auch § 33b Abs. 1 Satz 2 SOG MV, der unter den Voraussetzungen des § 67a Abs. 1 SOG MV eine Wohnraumüberwachung erlaubt, ist durch die Beschwerdeführenden zu 1) bis 3) zulässig angegriffen. Er könnte den Anforderungen des Art. 13 Abs. 4 GG widersprechen und die Gefahrenabwehr über den Verweis auf § 67a Abs. 1 in Verbindung mit § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV zu weit in das Vorfeld konkreter Rechtsgutsgefahren oder Rechtsgutsverletzungen verlagern. 80

Nur die Beschwerdeführerin zu 3) hat die Ermächtigung zum Einsatz technischer Mittel zum Eingriff in informationstechnische Systeme in § 33c Abs. 1 Satz 2 SOG MV zulässig angegriffen, soweit dieser die Gefahrenabwehr durch den Verweis auf § 67a Abs. 1 in Verbindung mit § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV möglicherweise zu weit in das Vorfeld konkreter Rechtsgutsgefahren oder Rechtsgutsverletzungen verlagert. Auch die Befugnis zum heimlichen Betreten und Durchsuchen von Wohnungen zur Vorbereitung einer Online-Durchsuchung in § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV hat sie zulässig angegriffen. 81

Die Befugnis zur Telekommunikationsüberwachung gemäß § 33d SOG MV ist durch die Beschwerdeführenden zu 1) bis 3) zulässig angegriffen, soweit sie rügen, dass die Gefahrenabwehr durch den Verweis auf § 67a Abs. 1 in Verbindung mit § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV möglicherweise zu weit in das Vorfeld konkreter Rechtsgutsgefahren oder Rechtsgutsverletzungen verlagert wird. Außerdem ist § 33d SOG MV hinsichtlich der dort in Absatz 3 Satz 3 in Verbindung mit § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV zugelassenen Befugnis zum Betreten und Durchsuchen von Wohnungen zulässig angegriffen. 82

Die Beschwerdeführerin zu 3) hat die Befugnis zur Ausschreibung zur polizeilichen Kontrolle gemäß § 35 Abs. 1 SOG MV wegen der möglicherweise fehlenden Gesetzgebungskompetenz und materiell-rechtlich wegen der in § 35 Abs. 1 Satz 1 und § 35 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 67a Abs. 1 und mit § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV möglicherweise zu geringen Eingriffsschwellen zulässig angegriffen. 83

Die Verfassungsbeschwerde aller Beschwerdeführenden ist zulässig, soweit sie die Befugnis zur Rasterfahndung in § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 67a Abs. 1 SOG MV beanstanden. 84

### III.

Soweit die Verfassungsbeschwerde zulässig ist, ist sie weitgehend auch begründet. Die zu prüfenden Befugnisnormen ermächtigen die Ordnungs- und Polizeibehörden des Landes Mecklenburg-Vorpommern zu heimlichen Überwachungsmaßnahmen unterschiedlicher Art. Mit diesen Maßnahmen sind Grundrechtseingriffe verbunden. Die Grundrechtseingriffe wiegen größtenteils schwer, denn die Maßnahmen werden grundsätzlich ohne Kenntnis der Betroffenen heimlich durchgeführt und können dabei tief in die Privatsphäre eingreifen (vgl. BVerfGE 141, 220 <264 f. Rn. 92>; vgl. entsprechend auch EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2016, Tele2 Sverige, C-203/15 u.a., EU:C:2016:970, Rn. 100). Ihre Verfassungsmäßigkeit richtet sich nach den sich aus dem 85



jeweils betroffenen Grundrecht ergebenden Verhältnismäßigkeitsanforderungen (vgl. dazu im Einzelnen BVerfGE 141, 220 <265 Rn. 93>) und den hier strengen Anforderungen der Normenklarheit und Bestimmtheit (vgl. dazu BVerfGE 141, 220 <265 Rn. 94>; 156, 11 <45 f. Rn. 86 f.> – Antiterrordateigesetz II).

Die hier zu überprüfenden Ermächtigungen dienen weitestgehend der Gefahrenabwehr, überwiegend der Abwehr gewichtiger Gefahren. Sie verfolgen damit legitime und bedeutende Zwecke und sind zur Erreichung dieser Zwecke auch durchgehend geeignet und erforderlich. Nicht durchgehend zu vereinbaren sind die Regelungen aber mit den besonderen Anforderungen, die sich aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne an die Rechtfertigung heimlicher Überwachungsmaßnahmen der Polizei ergeben (vgl. dazu BVerfGE 141, 220 <267 ff. Rn. 98 ff.>).

86

### **1. § 33 Abs. 2 SOG MV (Besondere Mittel der Datenerhebung)**

§ 33 Abs. 2 Satz 1 SOG MV sieht den Einsatz besonderer, in Absatz 1 aufgelisteter Mittel der Datenerhebung vor (längerfristige Observation, verdeckter Einsatz technischer Mittel, Einsatz von Vertrauenspersonen und von verdeckt Ermittelnden). Vorausgesetzt wird, dass Tatsachen die Annahme der Begehung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 49 SOG MV) rechtfertigen. § 33 Abs. 2 Satz 3 SOG MV erweitert die Befugnis auf die Abwehr terroristischer Straftaten. Aufgrund dieser Befugnis kann jedenfalls in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen werden (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG); die Eingriffe können erhebliches Gewicht haben (a). Grundsätzlich kann der Einsatz besonderer Mittel der Datenerhebung zur Abwehr entsprechend gewichtiger Gefahren verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Im Ergebnis genügen die in § 33 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 SOG MV vorgesehenen Eingriffsschwellen jedoch nicht den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (b). Ein Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit wegen unübersichtlicher Verweisungskaskaden ist hingegen nicht feststellbar (c). Die Ausgestaltung des Kernbereichsschutzes genügt verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht (d). Weiteres ist aufgrund der Verfassungsbeschwerde in diesem Verfahren nicht zu überprüfen.

87

a) § 33 Abs. 2 Satz 1 und 3 SOG MV ermächtigt die Gefahrenabwehrbehörden zu Maßnahmen, die jedenfalls in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG eingreifen (vgl. auch BVerfGE 141, 220 <286 Rn. 147>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 338, 349, 357). Mögliche Eingriffe nach § 33 SOG MV können besonders schwer wiegen. Während das Eingriffsgewicht beim Erstellen einzelner Fotos oder einer zeitlich begrenzten schlichten Beobachtung eher gering ist, ist etwa eine langfristig-dauerhafte heimliche Aufzeichnung von Wort und Bild einer Person ein Eingriff von erheblicher Schwere. Insbesondere wenn die in § 33 Abs. 1 SOG MV zugelassenen Maßnahmen gebündelt durchgeführt werden und dabei darauf zielen, möglichst alle Äußerungen und Bewegungen zu erfassen und bildlich wie akustisch festzuhalten, können sie tief in die Privatsphäre eindringen und ein besonders schweres Eingriffsgewicht erlangen (vgl. BVerfGE 141, 220 <286 f. Rn. 149 ff.>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022

88

- 1 BvR 1619/17 -, Rn. 357). Der Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnden kann auch im Hinblick auf das durch diese ausgenutzte Vertrauen sehr schwerwiegend sein (vgl. BVerfGE 141, 220 <289 f. Rn. 160>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 340 f., 351). Eingriffsmindernd wirkt jedoch, dass die Maßnahmen nach § 33 SOG MV grundsätzlich zeitlich befristet sind. So sieht § 33a Abs. 3 Satz 3 SOG MV bei einer richterlichen Anordnung nach Absatz 1 der Vorschrift in den Fällen einer längerfristigen Observation sowie eines verdeckten Einsatzes technischer Mittel eine zeitliche Begrenzung auf höchstens drei Monate und im Fall des Einsatzes von Vertrauenspersonen sowie verdeckt Ermittelnden eine zeitliche Begrenzung auf höchstens sechs Monate vor. Diese Anordnung kann zwar unbegrenzt oft verlängert werden, was aber jeweils nur um denselben Höchstzeitraum möglich ist und erneut richterlicher Anordnung bedarf (§ 33a Abs. 3 Satz 4 SOG MV).

b) Die diesem Eingriffsgewicht entsprechenden Anforderungen des Gebots der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne richten sich sowohl an das mit der Datenerhebung zu schützende Rechtsgut als auch an die sogenannte Eingriffsschwelle, also den Anlass der Überwachung (vgl. auch BVerfGE 141, 220 <269 Rn. 104, 270 f. Rn. 106 ff., 271 ff. Rn. 109 ff.>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 174). Ob die angegriffene Regelung durchgehend dem Schutz hinreichend gewichtiger Rechtsgüter dient, die bei tief in das Privatleben hineinreichenden heimlichen Überwachungsmaßnahmen von besonderem Gewicht sein müssen (vgl. BVerfGE 141, 220 <270 f. Rn. 108>), wird hier mangels zulässiger Beanstandung nicht geprüft. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung ist auf die Eingriffsschwelle beschränkt.

89

aa) Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne setzt voraus, dass die Eingriffsmaßnahmen der Abwehr einer Gefährdung dienen, die im Einzelfall hinreichend konkret absehbar ist, und der Adressat der Maßnahmen aus Sicht eines verständigen Dritten den objektiven Umständen nach in sie verfangen ist (vgl. BVerfGE 141, 220 <271 Rn. 109>). Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung verlangt hier, dass entweder eine konkrete Gefahr oder – wie auch bei den meisten anderen heimlichen Überwachungsmaßnahmen durch die Polizei – eine wenigstens konkretisierte Gefahr für ein hinreichend gewichtiges Rechtsgut besteht (vgl. dazu BVerfGE 141, 220 <271 ff. Rn. 111 ff.>). Dafür müssen zumindest tatsächliche Anhaltspunkte für die Entstehung einer konkreten Gefahr für die Schutzgüter bestehen. Allgemeine Erfahrungssätze reichen insoweit allein nicht aus, um den Zugriff zu rechtfertigen. Vielmehr müssen bestimmte Tatsachen festgestellt sein, die im Einzelfall die Prognose eines Geschehens tragen, das zu einer zurechenbaren Verletzung der hier relevanten Schutzgüter führt. Eine hinreichend konkretisierte Gefahr in diesem Sinne kann danach schon bestehen, wenn sich der zum Schaden führende Kausalverlauf noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehen lässt, sofern bereits bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall drohende Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut hinweisen (BVerfGE 141, 220 <272 f. Rn. 112> m.w.N.).

90

Dafür müssen grundsätzlich zwei Bedingungen erfüllt sein: Die Tatsachen müssen dafür zum einen den Schluss auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen, zum anderen darauf, dass bestimmte Personen betei-

91

ligt sein werden, über deren Identität zumindest so viel bekannt ist, dass die Überwachungsmaßnahme gezielt gegen sie eingesetzt und weitgehend auf sie beschränkt werden kann (BVerfGE 141, 220 <272 f. Rn. 112> m.w.N.). Speziell in Bezug auf terroristische Straftaten, die oft durch lang geplante Taten von bisher nicht straffällig gewordenen Einzelnen an nicht vorhersehbaren Orten und in ganz verschiedener Weise verübt werden, können die Anforderungen an die Erkennbarkeit des Geschehens weiter abgesenkt werden, wenn dafür bereits genauere Erkenntnisse über die beteiligten Personen bestehen: Hier gilt, dass Überwachungsmaßnahmen auch dann erlaubt werden können, wenn zwar noch nicht ein seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen erkennbar ist, dafür aber das individuelle Verhalten einer Person bereits die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie solche Straftaten in überschaubarer Zukunft begehen wird (vgl. BVerfGE 141, 220 <272 f. Rn. 112> m.w.N.).

Hingegen wird dem Gewicht eines Eingriffs durch heimliche polizeirechtliche Überwachungsmaßnahmen nicht hinreichend Rechnung getragen, wenn der tatsächliche Eingriffsanlass noch weiter in das Vorfeld einer in ihren Konturen noch nicht absehbaren konkreten Gefahr für die Schutzgüter der Norm verlegt wird. Eine Anknüpfung der Eingriffsschwelle an das Vorfeldstadium ist verfassungsrechtlich angesichts der Schwere des Eingriffs nicht hinnehmbar, wenn zu diesem Zeitpunkt nur relativ diffuse Anhaltspunkte für mögliche Rechtsgutsgefahren bestehen. Die Bedeutung einzelner Beobachtungen ist dann häufig vieldeutig. Die Geschehnisse können harmlos bleiben, aber auch den Beginn eines Vorgangs bilden, der in eine konkrete Gefahr oder gar eine Verletzung der tatbestandlich geschützten Rechtsgüter mündet. Solche Offenheit genügt für die Durchführung von eingriffsintensiven heimlichen Überwachungsmaßnahmen nicht (vgl. BVerfGE 141, 220 <273 Rn. 113> m.w.N.). Daher entspricht es nicht ohne Weiteres verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn die Ermächtigung zur Erhebung personenbezogener Daten zur Gefahrenabwehr als Eingriffsschwelle an die Gefahr der Begehung solcher Straftaten anknüpft, bei denen die Strafbarkeitsschwelle durch die Einbeziehung von Vorbereitungshandlungen in das Vorfeld von Gefahren verlagert wird. Zwar kann auch mit der Verwirklichung eines Vorfeldstraftatbestandes eine konkretisierte oder konkrete Gefahr für die jeweils geschützten Rechtsgüter einhergehen. Sicher ist dies jedoch nicht; allein aus der Gefahr der Verwirklichung eines Vorfeldstraftatbestandes ergeben sich nicht notwendigerweise bereits solche Gefahren für das Rechtsgut. Gerade auf eine Gefahr für das Rechtsgut kommt es aber an (vgl. BVerfGE 100, 313 <395>; 125, 260 <329 f.>; 141, 220 <272 f. Rn. 112 f.>; 154, 152 <269 Rn. 221>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 376). Zwar ist dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht verwehrt, zur Bestimmung der Eingriffsvoraussetzungen auch an die Gefahr der Begehung von Vorfeldstraftatbeständen in dem hier gemeinten Sinn (dazu Rn. 50) anzuknüpfen. Er muss dann aber eigens sicherstellen, dass in jedem Einzelfall eine konkrete oder konkretisierte Gefahr für die durch den Straftatbestand geschützten Rechtsgüter vorliegt. Knüpft der Gesetzgeber an die Begehung solcher Straftaten an, muss er also zusätzlich fordern, dass damit bereits eine konkretisierte oder konkrete Gefahr für das durch den Straftatbestand geschützte Rechtsgut vorliegt (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 - 1 BvR 2354/13 - Rn. 134 -

92

Bundesverfassungsschutzgesetz – Übermittlungsbefugnisse).

bb) Die Eingriffsschwellen in § 33 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 SOG MV genügen dem nicht vollständig. 93

(1) § 33 Abs. 2 Satz 1 SOG MV setzt lediglich voraus, dass „Tatsachen die Annahme der Begehung“ bestimmter Straftaten rechtfertigen. Dies bleibt hinter den Anforderungen an eine konkretisierte Gefahr und erst recht hinter denen an eine konkrete Gefahr zurück (vgl. bereits BVerfGE 141, 220 <290 f. Rn. 162 ff.>). Die Vorschrift schließt nicht aus, dass sich die Prognose allein auf allgemeine Erfahrungssätze stützt. Sie enthält nicht die Anforderung, dass Tatsachen den Schluss auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen müssen und dass bestimmte Personen beteiligt sein werden, über deren Identität zumindest so viel bekannt ist, dass die Überwachungsmaßnahme gezielt gegen sie eingesetzt und weitgehend auf sie beschränkt werden kann. Damit gibt sie den Behörden und Gerichten keine hinreichend bestimmten Kriterien an die Hand und eröffnet Maßnahmen, die unverhältnismäßig weit sein können (vgl. auch BVerfGE 141, 220 <291 Rn. 165>). 94

(2) Auch die Eingriffsschwelle der in § 33 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit § 67a Abs. 1 und § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV gestatteten Anwendung der besonderen Mittel der Datenerhebung zur Terrorismusverhütung genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. § 33 Abs. 2 Satz 3 SOG MV verweist für Fälle der Gefahr einer Begehung der in § 67c SOG MV genannten terroristischen Straftaten auf die Eingriffsschwelle des § 67a Abs. 1 SOG MV. Danach sind Maßnahmen gegen eine Person zulässig, wenn entweder Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person innerhalb eines überschaubaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine terroristische Straftat begehen wird, oder das individuelle Verhalten dieser Person die konkrete Wahrscheinlichkeit dafür begründet, dass sie innerhalb eines überschaubaren Zeitraums eine terroristische Straftat begehen oder an dieser teilnehmen wird. Nach § 67a Abs. 1 SOG MV ist hinsichtlich der nötigen Gefahrenlage also nicht die Prognose von Schäden für bestimmte Rechtsgüter maßgeblich, sondern die Prognose der Verwirklichung eines der in § 67c SOG MV genannten Straftatbestände. Sofern mit der Verwirklichung des Straftatbestands zwangsläufig bereits die Verletzung des geschützten Rechtsguts einhergeht, ist dies unproblematisch. § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV erfasst jedoch mit § 89a StGB, der die Vorbereitung eines terroristischen Anschlags unter Strafe stellt, mit §§ 89b, 89c StGB, die die Unterhaltung von Beziehungen zu terroristischen Vereinigungen und die Terrorismusfinanzierung betreffen, und mit §§ 129a, 129b StGB, die Gründungs-, Beteiligungs- und Unterstützungshandlungen bei terroristischen Vereinigungen unter Strafe stellen, auch Vorfelddaten, bei denen mit der Tatbestandsverwirklichung nicht zwangsläufig bereits eine Rechtsgutsverletzung oder wenigstens eine konkretisierte oder konkrete Gefahr für die tatbestandlich geschützten Rechtsgüter einhergeht. Insofern fehlt der von Verfassungs wegen erforderliche Bezug zur Gefährdung oder Verletzung des Rechtsguts. Den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Eingriffsschwelle genügt dies nicht. Vielmehr müsste § 33 Abs. 2 Satz 3 SOG MV, soweit er in Verbindung mit § 67a Abs. 1 SOG MV auf die in § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV aufgeführten Vorfelddaten 95

ten verweist, zusätzlich fordern, dass mit der Gefahr der Tatbestandsbegehung auch schon eine konkretisierte oder konkrete Gefahr für das durch den Straftatbestand geschützte Rechtsgut vorliegt.

c) § 33 Abs. 2 Satz 3 SOG MV verstößt trotz der darin enthaltenen Verweisungen auf andere Vorschriften nicht gegen das Gebot der Normenklarheit. 96

aa) Die gesetzliche Ermächtigung zu einer heimlichen Überwachungsmaßnahme muss hinreichend normenklar sein (vgl. BVerfGE 113, 348 <375 ff.>; 120, 378 <407 f.>; 141, 220 <265 Rn. 94>; 150, 244 <278 f. Rn. 82>; 154, 152 <237 f. Rn. 137>; 156, 11 <44 ff. Rn. 85 ff.>; vgl. dazu auch EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, La Quadrature du Net u. a., C-511/18 u.a., EU:C:2020:791, Rn. 168; Urteil vom 5. April 2022, Commissioner of An Garda Síochána, C-140/20, EU:C:2022:258, Rn. 67; Urteil vom 20. September 2022, SpaceNet, C-793/19 u.a., EU:C:2022:702, Rn. 69, 75, 131; EGMR (GK), S. and Marper v. The United Kingdom, Urteil vom 4. Dezember 2008, Nr. 30562/04 u.a., § 99). Bei der Normenklarheit steht die inhaltliche Verständlichkeit der Regelung im Vordergrund, insbesondere damit Bürgerinnen und Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen können (vgl. BVerfGE 156, 11 <45 f. Rn. 87>). Die Normenklarheit setzt insbesondere der Verwendung gesetzlicher Verweisungsketten Grenzen. An einer normklaren Rechtsgrundlage fehlt es zwar nicht schon deshalb, weil in einer Norm auf eine andere Norm verwiesen wird. Doch müssen Verweisungen begrenzt bleiben, dürfen nicht durch die Inbezugnahme von Normen, die andersartige Spannungslagen bewältigen, ihre Klarheit verlieren und in der Praxis nicht zu übermäßigen Schwierigkeiten bei der Anwendung führen. Das Gebot der Normenklarheit kann verletzt sein, wenn der Gesetzgeber vielgliedrige Verweisungsketten verwendet. Unübersichtliche Verweisungskaskaden sind mit dem Grundgesetz nicht vereinbar (vgl. BVerfGE 154, 152 <266 Rn. 215, 305 f. Rn. 314>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 272). Problematisch kann es auch sein, wenn sich die Verweisungskette über eine Vielzahl verschiedener Fachgesetze erstreckt, indem die in Bezug genommenen Normen ihrerseits wieder auf andere Normen verweisen. Dies gilt umso mehr, wenn die in Bezug genommenen Normen aus ihrem inhaltlichen Kontext herausgelöst und in einen anderen Kontext gestellt werden, so dass der Bezug zum Gegenstand der Ausgangsnorm zunehmend unschärfer wird. Der Klarheit abträglich sind ferner pauschale Verweisungen auf ganze Fachgesetze mit verschiedenen Regelungskomplexen. Ein Mangel an Normenklarheit ist auch damit verbunden, dass auf Rechtsgrundlagen verwiesen wird, deren maßgebender Inhalt nur mit Schwierigkeiten erfasst werden kann (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 - 1 BvR 2354/13 -, Rn. 112). 97

Die Normenklarheit steht aber der Verwendung von Verweisungsketten nicht grundsätzlich entgegen. Verweisungen entlasten den Normtext und beugen unterschiedlichen Regelungen inhaltlich vergleichbarer Fragen vor. Verweisungsketten können auch als solche in komplexen Regelungszusammenhängen gegenüber der als Alternative in Betracht kommenden Umschreibung aller Eingriffsvoraussetzungen in einer Eingriffsnorm selbst durchaus vorzugswürdig sein. An Klarheit wird durch die Zusammenfassung in einer einzigen Norm nicht notwendig etwas gewonnen (BVerfG, Beschluss des Ersten 98

Senats vom 28. September 2022 - 1 BvR 2354/13 -, Rn. 113). Auch die Verwendung mehrgliedriger Verweisungsketten ist nicht ausgeschlossen, wenn die Normadressaten aus diesen selbst heraus klar erfassen können, ob sie von einer heimlichen Datenübermittlung betroffen sein können. Das zu erfassen wird insbesondere durch Verweisungsketten erleichtert, die die in Bezug genommenen Vorschriften vollständig aufführen. Dabei gibt es keine starre Höchstgrenze der Glieder einer Verweisungskette. Vielmehr ist in einer wertenden Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung möglicher Regelungsalternativen zu entscheiden, ob eine Verweisung mit dem Gebot der Normenklarheit vereinbar ist (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 - 1 BvR 2354/13 -, Rn. 115).

bb) Die in § 33 Abs. 2 Satz 3 SOG MV enthaltenen Verweisungsketten sind nicht in verfassungswidriger Weise unübersichtlich und unklar. Zwar verweist § 33 Abs. 2 Satz 3 auf § 67a Abs. 1 SOG MV, der auf § 67c SOG MV Bezug nimmt, welcher wiederum auf Straftatbestände insbesondere des Strafgesetzbuchs verweist, die ihrerseits nicht frei von Verweisungen sind. Dennoch entstehen hier keine unübersichtlichen Verweisungskaskaden. Die Verweisungen beziehen sich auf abgegrenzte Teile gesetzlicher Tatbestände, die auffindbar und prüfbar sind. Die Komplexität ist nicht übermäßig hoch. So wird nicht etwa eine „entsprechende“ Anwendung anderer Eingriffsnormen angeordnet, was die Prüfung erschwerte. Insbesondere zählt § 67c SOG MV bereits selbst auf, welche Straftatbestände erfasst sind und verweist nicht erst auf weitere Verweisungsnormen in anderen Gesetzen.

99

d) Die Regelung zum Kernbereichsschutz beim Einsatz von verdeckt Ermittlenden und Vertrauenspersonen in § 26a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 SOG MV ist nicht verfassungsgemäß. Neben den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die allgemeinen Eingriffsvoraussetzungen ergeben sich aus den jeweiligen Grundrechten in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG für die Durchführung von besonders eingriffsintensiven heimlichen Überwachungsmaßnahmen besondere Anforderungen an den Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung (vgl. BVerfGE 141, 220 <276 Rn. 119>; stRspr). Der hier allein zu überprüfende § 26a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 SOG MV enthält zwar eine besondere Regelung für den Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung beim Einsatz von verdeckt Ermittlenden (§ 33 Abs. 1 Nr. 4 SOG MV) und Vertrauenspersonen (§ 33 Abs. 1 Nr. 3 SOG MV). Er sieht eine Ausnahme von dem grundsätzlich bestehenden Gebot des Abbruchs der Datenerhebung bei einem Eindringen in den Kernbereich privater Lebensgestaltung für den Fall vor, dass durch den Abbruch die eingesetzten Polizeibeamtinnen und -beamten oder Vertrauenspersonen oder deren weitere Verwendung gefährdet sind. Im Ergebnis genügt die Regelung in ihrer konkreten Ausgestaltung aber nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Kernbereichsschutz (dazu unten Rn. 120 ff.).

100

aa) Der Einsatz verdeckt Ermittlender und von Vertrauenspersonen kann den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen.

101

(1) Der verfassungsrechtliche Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung ge-

102

währleistet einen Bereich höchstpersönlicher Privatheit des Individuums gegenüber Überwachung. Er sichert einen dem Staat nicht verfügbaren Menschenwürdekern grundrechtlichen Schutzes gegenüber solchen Maßnahmen. Selbst überragende Interessen der Allgemeinheit können einen Eingriff in diesen absolut geschützten Bereich privater Lebensgestaltung nicht rechtfertigen (vgl. BVerfGE 141, 220 <276 Rn. 120> m.w.N.; stRspr). Zur Entfaltung der Persönlichkeit im Kernbereich privater Lebensgestaltung gehört die Möglichkeit, innere Vorgänge wie Empfindungen und Gefühle sowie Überlegungen, Ansichten und Erlebnisse höchstpersönlicher Art zum Ausdruck zu bringen. Geschützt ist insbesondere die nichtöffentliche Kommunikation mit Personen des höchstpersönlichen Vertrauens, die in der berechtigten Annahme geführt wird, nicht überwacht zu werden, wie es insbesondere bei Gesprächen im Bereich der Wohnung der Fall ist. Zu diesen Personen gehören insbesondere Ehe- oder Lebenspartner, Geschwister und Verwandte in gerader Linie, vor allem, wenn sie im selben Haushalt leben, und können Strafverteidiger, Ärzte, Geistliche und enge persönliche Freunde zählen. Dieser Kreis deckt sich nur teilweise mit dem der Zeugnisverweigerungsberechtigten. Solche Gespräche verlieren dabei nicht schon dadurch ihren Charakter als insgesamt höchstpersönlich, dass sich in ihnen Höchstpersönliches und Alltägliches vermischen (BVerfGE 141, 220 <276 f. Rn. 121> m.w.N.). Der Schutz des Kernbereichs ist jedoch nicht auf die Wohnung beschränkt. Die private Lebensgestaltung kann sich, insbesondere in ihren kommunikativen Bezügen, auch außerhalb von Wohnungen vollziehen (vgl. BVerfGE 141, 220 <295 Rn. 176>).

Der Kernbereich privater Lebensgestaltung kann beim hier in Rede stehenden Einsatz von Vertrauenspersonen oder verdeckt Ermittelnden unter besonderen Voraussetzungen auch schon durch den Einsatz als solchen beeinträchtigt werden, ohne dass es noch auf den Inhalt der hierdurch erlangten Informationen ankäme (vgl. Roggan, GSZ 2019, S. 111 ff.; näher unten Rn. 107). 103

(2) Der Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnden kann den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen (vgl. Roggan, GSZ 2019, S. 111; Dietrich, in: Dietrich/Eiffler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, VI § 2 Rn. 122; Reichert, Der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung in den Polizeigesetzen des Bundes und der Länder, 2015, S. 111 ff.; Warntjen, Heimliche Zwangsmaßnahmen und der Kernbereich privater Lebensgestaltung, 2007, S. 166 f. zu § 110a und § 110c StPO; Decker, Der V-Manneinsatz durch Polizei und Verfassungsschutz, 2018, S. 70 ff.; Hong, in: Dietrich/Gärditz/Graulich/Gusy/Warg, Reform der Nachrichtendienste zwischen Verge-setzlichkeit und Internationalisierung, 2019, S. 45 <60 Fn. 58>). 104

(a) Erlangen verdeckt ermittelnde Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates bei ihrem Einsatz personenbezogene Daten, kann das in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) eingreifen, wenn in einer Kommunikationsbeziehung zu einem Grundrechtsträger ein schutzwürdiges Vertrauen in die Identität und die Motivation seines Kommunikationspartners ausgenutzt wird, um persönliche Daten zu erheben, die der Staat ansonsten nicht erhalten würde (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 338 m.w.N.; s. auch 105

BVerfGE 120, 274 <345> m.w.N.). Nutzt der Staat persönliches Vertrauen aus, um Geheimhaltungsinteressen zu überwinden, kann das sehr schwer wiegen (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 340 f. m.w.N.; vgl. auch BVerfGE 141, 220 <289 f. Rn. 160>; 156, 270 <302 Rn. 100> - Amri-Untersuchungsausschuss [Benennung von V-Personen-Führer]). Auch beim Einsatz von Vertrauenspersonen liegt ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung darin, dass die Vertrauensperson die vermeintliche Vertrauensbeziehung ausnutzt, um von einer anderen Person Informationen zu erlangen, die sie ansonsten nicht erhalten würde (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 350). Auf Dauer sind Einsätze von Vertrauenspersonen in der Tendenz nicht weniger eingriffintensiv als Einsätze verdeckt ermittelnder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates. Hier kann eine ursprünglich tatsächlich bestehende Vertrauensbeziehung durch staatliche Intervention einseitig heimlich gebrochen und in ein von Überwachung geprägtes Verhältnis verwandelt werden (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 351).

Je tiefer die vermeintliche Vertrauensbeziehung zu der verdeckt ermittelnden Person oder der Vertrauensperson ist, umso größer ist auch die Gefahr, dass diesen gegenüber kernbereichsrelevante Informationen preisgegeben werden. Anders als bei anderen heimlichen Maßnahmen wird nicht lediglich passiv überwacht. Der Einsatz von verdeckt Ermittlenden und Vertrauenspersonen kann sich auf die gesamte Lebensgestaltung der Betroffenen richten und unter Umständen sogar aktiv Einfluss auf diese nehmen. Je intensiver sie in das Leben der überwachten Person einbezogen sind und daran teilhaben, umso wahrscheinlicher ist es, dass sie auch Informationen erlangen, die dem Kernbereich zugerechnet werden müssen.

106

(b) Darüber hinaus kann eine Interaktion von verdeckt Ermittlenden und Vertrauenspersonen mit einer Zielperson unter besonderen Voraussetzungen bereits als solche den Kernbereich privater Lebensgestaltung berühren, ohne dass es noch auf den Inhalt der hierdurch erlangten Informationen ankäme. Jedenfalls wenn zum Aufbau oder zum Erhalt des notwendigen Vertrauensverhältnisses intime Beziehungen oder vergleichbar engste persönliche Bindungen, die ansonsten nur Familienangehörige, Partner oder allerengste Freunde haben, begründet oder fortgeführt würden, griffe dies in aller Regel schon deshalb in den Kernbereich privater Lebensgestaltung der Zielperson ein, weil staatlich veranlasst privateste Beziehungen auf täuschungsbedingter Grundlage entstünden oder anhielten. Die Zielperson ließe sich darauf zwar freiwillig ein, würde aber im privatesten Bereich über die Motive oder sogar über die Identität ihres Gegenübers getäuscht. Bereits dieses irrtumsbefangene Eingehen oder Aufrechterhalten allerengster persönlicher Beziehungen kann tief in den Kernbereich der privaten Lebensgestaltung eingreifen. Jedenfalls derart private Interaktionen zwischen verdeckt Ermittlenden oder Vertrauenspersonen und Überwachten berühren regelmäßig bereits als solche den Kernbereich privater Lebensgestaltung, wenn sie auf einer Täuschung über die vom staatlichen Überwachungsauftrag geprägte Identität oder Motivlage ihres Gegenübers beruhen (vgl. dazu Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Einsatz ver-

107



deckter Ermittler – Grenzen ermittlungstaktischer Maßnahmen, 25. November 2015, WD 3 - 3000 - 292/15, S. 6; Hohnerlein, NVwZ 2016, S. 511 <514>; Decker, Der V-Manneinsatz durch Polizei und Verfassungsschutz, 2018, S. 72 ff.; Roggan, GSZ 2019, S. 111 <113>; Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, Abschnitt E, Rn. 749).

bb) (1) Der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung ist strikt und darf nicht durch Abwägung mit Sicherheitsinteressen nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes relativiert werden. Dies bedeutet zwar nicht, dass jede tatsächliche Erfassung von höchstpersönlichen Informationen stets einen Verfassungsverstoß oder gar eine Menschenwürdeverletzung begründet. Jedoch muss dem Kernbereichsschutz bei der Durchführung von Überwachungsmaßnahmen auf zwei Ebenen Rechnung getragen werden. Zum einen sind auf der Ebene der Datenerhebung Vorkehrungen zu treffen, die nach Möglichkeit ausschließen, dass Kernbereichsinformationen miterfasst werden (2). Zum anderen sind auf der Ebene der nachgelagerten Auswertung und Verwertung die Folgen eines dennoch erfolgten Eindringens in den Kernbereich privater Lebensgestaltung strikt zu minimieren (3). Der Kernbereich privater Lebensgestaltung setzt allen Überwachungsmaßnahmen Grenzen. Können sie typischerweise zur Erhebung kernbereichsrelevanter Daten führen, muss der Gesetzgeber Regelungen schaffen, die einen wirksamen Schutz normenklar gewährleisten. Außerhalb solch verletzungsgeneigter Befugnisse ist eine ausdrückliche Regelung nicht erforderlich (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 277 f. m.w.N.; stRspr). Der Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnden kann typischerweise zur Erhebung kernbereichsrelevanter Daten führen oder schon an sich kernbereichsrelevant sein. Daher ist der Gesetzgeber hier zur Regelung eines normenklaren Kernbereichsschutzes verpflichtet.

108

(2) Der Gesetzgeber muss Maßgaben für die Erhebungsebene vorsehen. Absolut ausgeschlossen ist, den Kernbereich zum Ziel staatlicher Ermittlungen zu machen und diesbezügliche Informationen in irgendeiner Weise zu verwerten oder sonst zur Grundlage der weiteren Ermittlungen zu nehmen (a). Zudem ist bei verletzungsgeneigten Maßnahmen auf der Ebene der Datenerhebung durch eine vorgelagerte Prüfung sicherzustellen, dass die Erfassung von kernbereichsrelevanten Situationen oder Gesprächen jedenfalls insoweit ausgeschlossen ist, als sich diese mit praktisch zu bewältigendem Aufwand im Vorfeld vermeiden lässt (b). Außerdem ist grundsätzlich der Abbruch der Maßnahme vorzusehen, wenn erkennbar wird, dass eine Überwachung in den Kernbereich privater Lebensgestaltung eindringt (c).

109

(a) Auf der Ebene der Datenerhebung ist zunächst absolut ausgeschlossen, dass Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnde gezielt Informationen aus dem Kernbereich abschöpfen (vgl. BVerfGE 141, 220 <278 Rn. 125>). Unzulässig ist es demnach auch, eine Beziehung zu der Zielperson aufzubauen, die für diese kernbereichsrelevant ist (oben Rn. 107). Ausgeschlossen wären etwa das staatlich veranlasste Eingehen einer intimen Beziehung zum Zweck der Informationsgewinnung oder der Einsatz einer Person als Vertrauensperson gegenüber der eigenen Ehepartnerin oder dem eigenen Ehepartner.

110

(b) Auf der Erhebungsebene ist ein Eindringen in den Kernbereich darüber hinaus zu vermeiden, soweit dies mit praktisch zu bewältigendem Aufwand möglich ist (vgl. BVerfGE 141, 220 <279 Rn. 128> m.w.N.; stRspr). Sofern sich kernbereichsrelevante Situationen oder Gespräche im Laufe des Einsatzes der Vertrauenspersonen oder einer verdeckt ermittelnden Person vermeiden lassen, ist es geboten, so zu agieren, dass es nicht zu solchen Situationen kommt und keine kernbereichsrelevanten Informationen erfasst werden. Verdeckt Ermittelnde müssen bei der Planung ihrer konkreten Einsatzgestaltung berücksichtigen, dass ihre Kontakte zu der Zielperson möglichst nicht in einem kernbereichsrelevanten Umfeld, wie etwa bei einem Treffen im engen Familienkreis erfolgen. Bereits vorab ist zu prüfen, ob Anhaltspunkte bestehen, dass der geplante Einsatz der Vertrauensperson oder einer verdeckt ermittelnden Person seinem Gesamtcharakter nach kernbereichsrelevante Informationen erfassen wird. Je mehr der Einsatz insgesamt von einer Nähe zum Kernbereich privater Lebensgestaltung geprägt ist, desto eher muss er von vornherein unterbleiben. 111

Dass Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnde bei ihrem Einsatz kernbereichsrelevante Informationen erhalten, ist allerdings kaum vollständig vermeidbar. So können sie nie ganz sicher sein, dass die Zielperson, deren Vertrauen gewonnen wurde, nicht spontan innerste Vorgänge offenbart. Auch wird insbesondere eine Vertrauensperson die Kernbereichsrelevanz in der konkreten Situation nicht immer sofort zuverlässig beurteilen können (vgl. Dietrich, in: Dietrich/Eiffler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, VI § 2 Rn. 124). Schließlich kann der Abbruch des Einsatzes im Einzelfall ausgeschlossen sein (unten Rn. 114). Auch wenn der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung strikt ist und nicht durch Abwägung mit den Sicherheitsinteressen nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes relativiert werden darf, bedeutet dies jedoch nicht, dass jede tatsächliche Erfassung von höchstpersönlichen Informationen stets einen Verfassungsverstoß oder eine Menschenwürdeverletzung begründet. Angesichts der Handlungs- und Prognoseunsicherheiten, unter denen Sicherheitsbehörden ihre Aufgaben wahrnehmen, kann ein unbeabsichtigtes Eindringen in den Kernbereich privater Lebensgestaltung im Rahmen von Überwachungsmaßnahmen nicht für jeden Fall von vornherein ausgeschlossen werden (BVerfGE 141, 220 <278 Rn. 124> m.w.N.). Erforderlich sind darum weitere Sicherungen auf der Aus- und Verwertungsebene (vgl. BVerfGE 120, 274 <337 f.>; unten Rn. 117 ff.). 112

(c) Nichtsdestotrotz ist aber schon auf der Ebene der Datenerhebung der Abbruch der Maßnahme vorzusehen, wenn erkennbar wird, dass eine Überwachung in den Kernbereich privater Lebensgestaltung eindringt (Abbruchgebot; vgl. BVerfGE 141, 220 <279 Rn. 128> m.w.N.). Grundsätzlich gilt dies auch bei dem Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnden. Dann ist jedoch nicht zwangsläufig der gesamte Einsatz zu beenden. Je nach den konkreten Umständen kann es zur Vermeidung eines Eindringens in den Kernbereich genügen, dass unter Fortsetzung des Gesamteinsatzes lediglich die kernbereichsrelevante Kommunikation oder Interaktion abgebrochen wird. 113

Allerdings sind Konstellationen vorstellbar, in denen der Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnden vor Ort nicht ohne Inkaufnahme erheblicher Nachteile sofort beendet werden kann. Verdeckt Ermittelnde und Vertrauenspersonen können aufgrund der Art und Weise ihrer Ermittlung in so nahen Kontakt mit Zielpersonen kommen, dass ein Abbruch der Maßnahme sie, ihren weiteren Einsatz oder ihre künftige Verwendung gefährden könnte. Sie nutzen das Vertrauen in ihre Person oder in ihre Identität, ihre Motivation und die vermeintliche Vertrauensbeziehung aus, um von einer anderen Person im unmittelbaren Kommunikationsvorgang Informationen zu erlangen, die sie ansonsten nicht erhalten würden (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 338 m.w.N.). Muss die Datenerhebung wegen Eindringens in den Kernbereich vor Ort und unvermittelt abgebrochen werden, kann die Zielperson Verdacht schöpfen. Ein sofortiger Abbruch könnte zu einer Enttarnung führen und damit zugleich eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben der Person begründen (vgl. Dietrich, in: Dietrich/Eiffler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, VI § 2 Rn. 124; Reichert, Der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung in den Polizeigesetzen des Bundes und der Länder, 2015, S. 135). Insoweit besteht ein Unterschied zu technischen Überwachungsmaßnahmen wie einer Wohnraumüberwachung oder einer Telekommunikationsüberwachung, die im Wesentlichen unbemerkt abgebrochen werden können.

114

Vor diesem Hintergrund kann eine Ausnahme vom Abbruchgebot verfassungsrechtlich zu rechtfertigen sein. Das gilt jedenfalls, wenn ansonsten Leib oder Leben der Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnden (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) in Gefahr gerieten (vgl. BVerfGE 146, 1 <45 f. Rn. 101>; 156, 270 <305 Rn. 107 f.>). Verfassungsrechtlich anzuerkennen ist aber auch das ermittlungstechnische Bedürfnis, den weiteren Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnden zu sichern (vgl. dazu auch BVerfGE 141, 220 <320 Rn. 261>; 146, 1 <51 ff. Rn. 112 ff.>; 156, 270 <305 Rn. 108>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 135). Werden Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnde enttarnt, führt dies in aller Regel dazu, dass ihr Einsatz nicht fortgeführt werden kann und sie auch für andere Einsätze nicht mehr zur Verfügung stehen. Der dadurch entstehende Informationsverlust kann vielfach nicht oder nur schwer kompensiert werden, weil sich verdeckt Ermittelnde nicht ohne Weiteres in das zu überwachende Umfeld einschleusen und sich Vertrauenspersonen nicht beliebig gewinnen lassen und ihre Anwerbung oftmals einen schwierigen und langwierigen Prozess erfordert (vgl. BVerfGE 156, 270 <306 Rn. 110> m.w.N.).

115

Allerdings müssen Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnde in kernbereichsrelevanten Einsatzsituationen jede Möglichkeit nutzen, die sich ihnen bietet, um den konkreten Einsatz vor Ort ohne Enttarnung abzubereiten. Es reicht nicht schon jede bloß abstrakte Möglichkeit einer Beeinträchtigung der weiteren Verwendung der betreffenden Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnden aus, um vom Abbruch abzusehen, sondern die Notwendigkeit eines solchen Schutzes für die weitere Verwendung der betreffenden Person muss konkret darlegbar sein (vgl. entsprechend zum Absehen von Benachrichtigung BVerfGE 141, 220 <320 Rn. 261>). Bleibt die Situation

116

kernbereichsrelevant, muss außerdem der Abbruch unverzüglich jedenfalls dann erfolgen, sobald dies ohne Gefährdung des Einsatzes oder der Person möglich ist. Die konkrete Begegnung darf dann nicht etwa deshalb fortgesetzt werden, weil sie die Offenbarung weiterer ermittlungsrelevanter Informationen verspricht. Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittlende müssen vielmehr alles dafür tun, die Situation so schnell wie möglich ohne Gefährdung des Einsatzes oder ihrer Person zu beenden. Erforderlich sind in jedem Fall weitere Sicherungen (vgl. BVerfGE 120, 274 <337 f.>).

(3) Der Gesetzgeber muss für den Fall, dass die Erfassung von kernbereichsrelevanten Informationen durch Vertrauenspersonen oder verdeckt Ermittlende nicht vermieden werden konnte, auch auf der Ebene der Auswertung und Verwertung Vorkehrungen treffen, damit die kernbereichsrelevanten Informationen vor deren Verwendung durch die Polizei herausgefiltert werden. Die von Verfassungen wegen geforderten verfahrensrechtlichen Sicherungen gebieten nicht in allen Fallkonstellationen, dass neben staatlichen Ermittlungsbehörden weitere unabhängige Stellen eingerichtet werden. Die Erforderlichkeit einer solchen Sichtung hängt von der Art sowie gegebenenfalls auch der Ausgestaltung der jeweiligen Befugnis ab. Dabei kann auf die Sichtung durch eine unabhängige Stelle umso eher verzichtet werden, je verlässlicher schon auf der ersten Stufe die Erfassung kernbereichsrelevanter Sachverhalte vermieden wird und umgekehrt (BVerfGE 141, 220 <279 f. Rn. 129>). 117

Ist eine Vertrauensperson eingesetzt, muss diese zudem vor der Weitergabe von Informationen an den V-Person-Führer selbst prüfen, ob durch die Informationen oder die Art und Weise, in der sie erlangt wurden, der Kernbereich privater Lebensgestaltung der überwachten Person berührt ist. Vor allem muss aber der V-Person-Führer die Kernbereichsrelevanz der Informationen überprüfen, bevor sie zur Verwertung weitergegeben werden. Das gilt entsprechend beim Einsatz verdeckt Ermittlender. Auch diese müssen die Kernbereichsrelevanz der erlangten Informationen selbst überprüfen, bevor sie diese weiterer polizeilicher Verwertung überlassen. 118

Zwar ist eine Sichtung durch eine unabhängige Stelle angesichts dieser Überprüfungsmöglichkeiten verzichtbar. Ohnehin müsste sich diese auf die zur weiteren polizeilichen Verwertung weitergegebenen Informationen beschränken, wollte sie nicht zu einer Vertiefung der Beeinträchtigung des Kernbereichs privater Lebensführung beitragen; zudem setzte sie – allein zum Zweck der Sichtung – eine vorherige Verschriftlichung kernbereichsrelevanter mündlicher Aussagen voraus, was ebenfalls die Kernbereichsbeeinträchtigung vertiefen könnte. Doch ist sicherzustellen, dass in Zweifelsfällen eine Klärung der Kernbereichsrelevanz zumindest durch die behördlichen Datenschutzbeauftragten erfolgt. Sind Informationen in irgendeiner Weise in Schrift, Bild, Ton oder auf sonstige Weise festgehalten worden und erweisen sie sich dann als kernbereichsrelevant, muss das Festgehaltene sofort gelöscht oder sonst vernichtet werden und ist jegliche Verwendung zu unterlassen. Dies ist in einer Weise zu dokumentieren, die eine spätere Kontrolle ermöglicht (vgl. BVerfGE 141, 220 <279 f. Rn. 129>). Auch wenn nichts festgehalten wurde, ist der Umstand, dass die Überwachung durch eine Vertrauensperson oder eine verdeckt ermittelnde Person in den Kernbereich privater Lebensgestal- 119

tung vorgedrungen ist, zu dokumentieren. Zu dokumentieren ist insbesondere, wenn ein Einsatz gemäß § 26a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 SOG MV trotz erkannter Kernbereichsrelevanz fortgesetzt wurde, weil mit dem Abbruch der Maßnahme eine Gefährdung der eingesetzten Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten oder Vertrauenspersonen oder ihrer weiteren Verwendung verbunden war. Die Dokumentation muss für die spätere Kontrolle zur Verfügung gestellt werden. Nach einem solchen Vorfall ist die Kernbereichsrelevanz der gesamten Überwachungsmaßnahme durch die Polizei erneut zu prüfen und der Einsatz gegebenenfalls vollständig zu beenden.

cc) Der Gesetzgeber hat in § 26a SOG MV Regelungen zum Schutz des Kernbereichs getroffen. Diese allgemeine Vorschrift gilt auch für den Einsatz von Vertrauenspersonen oder verdeckt Ermittelnden. Das ergibt sich auch aus § 26a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 SOG MV, der die Ausnahme von der Abbruchpflicht gerade für den Einsatz von Vertrauensperson oder verdeckt Ermittelnden regelt. Diese hier allein zu überprüfende Ausnahme von der Pflicht eine Maßnahme abubrechen, wenn während der Erhebung Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erfasst werden, ist mit Grundrechten nicht von vornherein unvereinbar, genügt aber in der konkreten Ausgestaltung nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

120

(1) Dass nach § 26a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 SOG MV die Datenerhebung, auch wenn Erkenntnisse aus dem Kernbereich erfasst werden, nicht sofort abgebrochen werden muss, wenn durch den Abbruch die eingesetzten Polizeibeamtinnen und -beamten oder Vertrauenspersonen oder deren weitere Verwendung gefährdet würde, ist verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht zu beanstanden (oben Rn. 115). Allerdings lässt die Voraussetzung der „Gefährdung der eingesetzten Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten oder Vertrauenspersonen“ offen, welche Gefährdungen an welchen Rechtsgütern die Ausnahme von der Abbruchpflicht sollen begründen können. Dem Wortlaut nach könnte dies jede geringe Gefahr jenseits der Bagatelle sein (vgl. Roggan, Stellungnahme zum Gesetzentwurf, Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Ausschussdrucks 7/396 S. 34). Dies genügt verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. Ein fortgesetztes Eindringen in den grundrechtsgeschützten Kernbereich aufgrund einer Ausnahme vom Abbruchgebot ist, sofern es um den Schutz der verdeckt Ermittelnden oder einer Vertrauensperson selbst geht, nur zu rechtfertigen, wenn für sie eine Gefahr für Leib oder Leben besteht. Eine verfassungskonforme Auslegung der Regelung in diesem Sinne scheidet aus, weil dies den Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit nicht genügt.

121

(2) Außerdem setzt die Verfassungsmäßigkeit der Ausnahme vom Abbruchgebot voraus, dass weitere Schutzvorkehrungen auf der Auswertungs- und Verwertungsebene bestehen (oben Rn. 117 ff.). Auch insoweit wird die Regelung den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht. Ausdrücklich geregelt werden müssten jedenfalls die Pflicht der verdeckt Ermittelnden und der Vertrauenspersonen und ihrer V-Personen-Führer, im Fall eines unterbliebenen Abbruchs die Kernbereichsrelevanz vor der Weitergabe der Information zu überprüfen, gegebenenfalls den fehlenden Abbruch zu dokumentieren, etwa festgehaltene kernbereichsrelevante Informationen sofort zu löschen

122

oder auf sonstige Weise zu vernichten und dies ebenfalls zu dokumentieren. Ohne solche Sicherungen auf der Aus- und Verwertungsebene ist die Ausnahme vom Abbruchgebot verfassungswidrig.

Solche verfassungsrechtlich erforderlichen Vorkehrungen auf der Aus- und Verwertungsebene fehlen hier. Eine Pflicht der verdeckt Ermittelnden und der Vertrauenspersonen und ihrer V-Person-Führer, im Fall eines unterbliebenen Abbruchs die Kernbereichsrelevanz vor der Weitergabe der Information zur Verwertung zu überprüfen, ist nicht geregelt. Auch die erforderlichen Lösungs- und Dokumentationspflichten sind nicht geregelt. § 26a Abs. 2 Satz 2 SOG MV bestimmt zwar, dass Aufzeichnungen über Erkenntnisse aus dem Kernbereich unverzüglich zu löschen sind und die Tatsache ihrer Erlangung und Löschung gemäß § 46d SOG MV zu dokumentieren ist. Daraus geht aber nicht bestimmt und normenklar hervor, dass das auch Informationen betrifft, die Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnde erlangen und in irgendeiner Weise festgehalten haben. Dass die Fortsetzung der Überwachung trotz Kernbereichsrelevanz, also der fehlende Abbruch, als solche zu dokumentieren ist, ist ebenfalls nicht geregelt. Nach § 26a Abs. 3 Satz 4 SOG MV ist lediglich die Tatsache der Unterbrechung und der Fortsetzung, nicht aber die fehlende Unterbrechung zu dokumentieren. Auch die Sicherungen nach § 26a Abs. 5 SOG MV treffen die hier zu beurteilende Konstellation nicht. Danach sind vor einer Verwendung von Daten in Fällen einer Unterbrechung nach Absatz 3 grundsätzlich die erhobenen Daten der oder dem behördlichen Datenschutzbeauftragten zur Auswertung und Entscheidung über die Rechtmäßigkeit dieser Datenerhebung vorzulegen. § 26a Abs. 5 SOG MV sieht also allein für den Fall einer Unterbrechung eine Kontrolle vor, nicht aber für den Fall der Fortsetzung trotz Kernbereichsrelevanz.

123

## **2. § 33b Abs. 1 Satz 2 SOG MV (Wohnraumüberwachung)**

§ 33b Abs. 1 Satz 2 SOG MV sieht für die Wohnraumüberwachung keine verfassungsrechtlich ausreichenden Eingriffsschwellen vor.

124

a) § 33b Abs. 1 SOG MV ermächtigt die Polizei zur akustischen und optischen Wohnraumüberwachung. Diese Überwachungsbefugnis greift in das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 Abs. 1 GG ein (vgl. BVerfGE 109, 279 <327>; 141, 220 <295 Rn. 179>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 293). Die Wohnraumüberwachung reicht besonders tief in die Privatsphäre hinein, denn sie erlaubt dem Staat, auch in Räume einzudringen, die privater Rückzugsort der Einzelnen sind und einen engen Bezug zur Menschenwürde haben (vgl. BVerfGE 109, 279 <313 f.>; 141, 220 <295 f. Rn. 180>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 294). Dies schließt zwar, wie sich aus Art. 13 Abs. 3 und Abs. 4 GG ergibt, Überwachungsmaßnahmen nicht vollständig aus. Aus Art. 13 Abs. 2 bis 7 GG ergeben sich jedoch gegenüber den allgemein aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne folgenden Anforderungen strengere Maßgaben. Die präventive Eingriffsbefugnis des § 33b SOG MV ist an den Anforderungen des Art. 13 Abs. 4 GG zu messen. Dieser erlaubt eine akustische und optische Wohnraumüberwachung nur zur Abwehr einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Eine dringende Gefahr

125

im Sinne des Art. 13 Abs. 4 GG liegt vor, wenn eine konkrete Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in allernächster Zukunft einen größeren Schaden verursachen wird. Das Kriterium der Dringlichkeit bezieht sich auf das Ausmaß und die Wahrscheinlichkeit des Schadens (vgl. BVerfGE 141, 220 <296 Rn. 184>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 297).

b) Diesen Anforderungen wird § 33b Abs. 1 Satz 2 SOG MV nicht gerecht. Die Vorschrift ermächtigt zur Wohnraumüberwachung unter den Voraussetzungen des § 67a Abs. 1 SOG MV. Die Eingriffsschwellen in § 67a Abs. 1 SOG MV sind an den Voraussetzungen einer konkretisierten Gefahr orientiert (vgl. LTDrucks 7/1320, S. 28). Die Anforderungen an eine dringende Gefahr im Sinne von Art. 13 Abs. 4 GG sind aber strenger (vgl. BVerfGE 141, 220 <296 Rn. 184>). Hinzu kommt, dass auch insoweit durch den Verweis des § 33b Abs. 1 Satz 2 SOG MV auf § 67a Abs. 1 in Verbindung mit § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV die konkretisierte Gefahr der Begehung einer Vorfelddat ausreichen kann, was die Eingriffsschwelle in verfassungswidriger Weise weiter absenkt (siehe oben Rn. 95 ff.).

### **3. § 33c Abs. 1 Satz 2 und Abs. 5 Alternative 2 SOG MV (Online-Durchsuchung)**

§ 33c SOG MV erlaubt der Polizei, durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel in von der betroffenen Person genutzte informationstechnische Systeme einzugreifen und aus ihnen Daten zu erheben (Online-Durchsuchung). Die hier allein zu überprüfenden Regelungen der Eingriffsschwellen in § 33c Abs. 1 Satz 2 SOG MV und des in Absatz 5 Alternative 2 vorgesehenen Wohnungsbetretungs- und Durchsuchungsrechts zur Durchführung vorbereitender Maßnahmen an den informationstechnischen Systemen (oben Rn. 65 ff.) genügen nicht vollständig den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

a) Die Ermächtigung in § 33c Abs. 1 Satz 2 SOG MV zur Online-Durchsuchung ermöglicht einen Eingriff in das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG (grundlegend BVerfGE 120, 274 <313>). Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Eingriffs in informationstechnische Systeme, um aus ihnen Daten zu erheben, setzt eine konkretisierte Gefahr einer Rechtsgutsverletzung voraus (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 176 m.w.N.; stRspr). Soweit § 33c Abs. 1 Satz 2 SOG MV in Verbindung mit § 67a Abs. 1 und § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV die konkretisierte Gefahr der Begehung einer Vorfelddat (dazu Rn. 50) für die Durchführung einer Online-Durchsuchung genügen lässt, ist dies keine verfassungsrechtlich ausreichende Eingriffsschwelle, weil damit nicht sichergestellt ist, dass wenigstens eine konkretisierte oder eine konkrete Gefahr für das durch den Straftatbestand geschützte Rechtsgut vorliegt (näher oben Rn. 95).

b) § 33c Abs. 5 SOG MV ermächtigt die Gefahrenabwehrbehörden zum verdeckten Durchsuchen von Sachen sowie verdeckten Betreten und Durchsuchen von Räumlichkeiten der betroffenen Person zur Durchführung der Online-Durchsuchung. Zulässig angegriffen haben die Beschwerdeführenden diese Vorschrift nur, soweit Alternative 2 ein

verdecktes Betreten und Durchsuchen von Wohnungen zulässt. Deren Ausgestaltung genügt im Ergebnis nicht vollständig den verfassungsrechtlichen Anforderungen der durch Art. 13 GG geschützten Unverletzlichkeit der Wohnung.

aa) (1) Mit der Unverletzlichkeit der Wohnung wird den Einzelnen im Hinblick auf ihre Menschenwürde und im Interesse der freien Entfaltung der Persönlichkeit ein elementarer Lebensraum gewährleistet. In ihren Wohnräumen haben die Einzelnen das Recht, in Ruhe gelassen zu werden. Art. 13 Abs. 1 GG gewährt ein Abwehrrecht zum Schutz der räumlichen Privatsphäre und soll Störungen vom privaten Leben fernhalten (BVerfGE 115, 166 <196> m.w.N.). Die in § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV geregelte Befugnis der Polizei, die Wohnung zu betreten, greift in das durch Art. 13 Abs. 1 GG geschützte Grundrecht ein, auch wenn die Maßnahme dazu dient, ein dort befindliches informationstechnisches System physisch zu manipulieren, um so eine Online-Durchsuchung vorzubereiten (vgl. BVerfGE 120, 274 <310>; so bereits BVerfGE 109, 279 <327>, zur Vorbereitung der Wohnraumüberwachung). 130

(2) Der durch die heimliche Vorbereitungshandlung in der Wohnung erfolgende Eingriff in Art. 13 Abs. 1 GG ist eine intensive Grundrechtsbeeinträchtigung (vgl. Soiné, NVwZ 2012, S. 1585 <1589>; Petri, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 20. Edition, Stand: 1. Oktober 2022, Art. 45 PAG Rn. 28; s. auch Roggan, DÖV 2019, S. 425 <428> zur Vorbereitung der Wohnraumüberwachung). 131

Zwar wird anders als bei der akustischen oder optischen Wohnraumüberwachung regelmäßig nicht das Verhalten einer Person in ihrer räumlichen Privatsphäre beobachtet und die Wohnung ist nicht selbst das Ziel der Überwachungsmaßnahme. Anders als bei einer offenen Durchsuchung erleben die Betroffenen auch nicht unmittelbar die möglicherweise als einschüchternd empfundene staatliche Gewalt, wie dies bei der offenen Wohnraumdurchsuchung etwa durch bewaffnete Einsatzkräfte der Fall sein könnte. Auch öffentliche Stigmatisierungseffekte (vgl. BVerfGE 115, 166 <195>) eines Polizeieinsatzes in einer Wohnung sind bei einem heimlichen Einsatz kaum zu erwarten. 132

Gleichwohl wiegt der heimliche Eingriff im Ergebnis sehr schwer. Staatliche Bedienstete dringen hier in den geschützten Bereich der Wohnung ohne Wissen der Betroffenen ein und halten sich dort auf. Sie erlangen dabei zwangsläufig Kenntnis über Umstände aus der räumlichen Privatsphäre der Betroffenen. Müssen sie zunächst in der Wohnung gezielt nach Geräten suchen, die dann mit der Überwachungstechnik ausgestattet werden sollen, kann eine intensive Inaugenscheinnahme auch privatester Räume erforderlich sein. Anders als bei einer offenen Durchsuchung können die Betroffenen dies nicht vor Ort kontrollieren und keinen Einfluss darauf nehmen (vgl. auch BVerfGE 115, 166 <195>; BGH, Beschluss vom 31. Januar 2007 - StB 18/06 -, BGHSt 51, 211 <215 Rn. 10>; Roggan, in: Festgabe Graulich, 2019, S. 115 <123>). Unterbleibt eine nachträgliche Benachrichtigung gemäß § 46a SOG MV, erfahren sie dauerhaft weder von der Überwachungsmaßnahme selbst noch von der Wohnungsbetretung und -durchsuchung. Eine nachträgliche Kontrolle ist dann unmöglich. Generell spricht die Heimlichkeit einer Maßnahme gerade für deren Eingriffsintensität (vgl. BVerfGE 118, 168 <197 f.>; 120, 274 133



<325>). Denn in einem Rechtsstaat ist Heimlichkeit staatlicher Eingriffsmaßnahmen die Ausnahme und bedarf besonderer Rechtfertigung. Erfahren Betroffene von einer sie belastenden staatlichen Maßnahme vor ihrer Durchführung, können sie von vornherein ihre Interessen wahrnehmen. Sie können zum einen rechtlich gegen sie vorgehen, etwa gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen. Zum anderen haben sie bei einer offen durchgeführten Datenerhebung faktisch die Möglichkeit, durch ihr Verhalten auf den Gang der Ermittlung einzuwirken. Der Ausschluss dieser Einflusschance verstärkt das Gewicht des Grundrechtseingriffs (BVerfGE 120, 274 <325>).

Zugleich können die Sorge, dass der Staat unbemerkt in die eigene Wohnung eindringen könnte, und erst recht die nachträgliche Erkenntnis, dass die eigene Wohnung tatsächlich heimlich betreten wurde, besonders belasten. Der Umstand oder die Sorge, dass Polizeikräfte in die eigene Wohnung eindringen, kann ungeachtet der dort erlangten Informationen die mit der Wohnung verbundene Erwartung geschützter Privatheit intensiv beeinträchtigen. Die Unverletzlichkeit der Wohnung hat einen engen Bezug zur Menschenwürde; das Recht, in Ruhe gelassen zu werden, soll gerade in Wohnräumen gesichert sein. Wo die Rechtsordnung um der höchstpersönlichen Lebensgestaltung willen einen besonderen Schutz einräumt, müssen Bürgerinnen und Bürger auf diesen Schutz vertrauen können. Das ist regelmäßig die Privatwohnung, die für andere verschlossen werden kann (vgl. BVerfGE 109, 279 <313 f.> m.w.N.). Je leichter es dem Staat ist, heimlich in Wohnungen einzudringen, umso mehr verliert die Wohnung als „letztes Refugium“ (BVerfGE 109, 279 <314>) ihren Schutzcharakter.

134

bb) Unter bestimmten Voraussetzungen lässt Art. 13 Abs. 2 bis Abs. 7 GG Eingriffe in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung aber zu. Zwar kann das heimliche Betreten einer Wohnung zur Vorbereitung einer Online-Durchsuchung weder auf Absatz 2 noch auf Absatz 3 und 4 gestützt werden. Jedoch kommt Art. 13 Abs. 7 GG als verfassungsrechtliche Grundlage in Betracht; dessen Voraussetzungen sind hier aber nicht vollständig erfüllt.

135

(1) Auf Art. 13 Abs. 2 GG, wonach in den gesetzlich vorgesehenen Fällen Durchsuchungen richterlich angeordnet werden dürfen, kann die hier zu prüfende Eingriffsermächtigung in § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV nicht gestützt werden. Inwieweit es sich bei dem Betreten einer Wohnung zur Infiltration eines IT-Systems überhaupt um eine Durchsuchung im Sinne von Art. 13 Abs. 2 GG handelt, bedarf hier keiner Entscheidung. Jedenfalls ist Art. 13 Abs. 2 GG nur auf offene Durchsuchungen anwendbar, so dass diese Grundrechtsschranke als Grundlage der typischerweise heimlichen Wohnungsbetretung zur Vorbereitung einer gefahrenabwehrrechtlichen Online-Durchsuchung nach § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV ausscheidet. Dem Wortlaut nach bezieht sich Art. 13 Abs. 2 GG zwar nicht allein auf offene Durchsuchungsmaßnahmen. Jedoch ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte (a) und der Schutz- und Schrankensystematik (b) des Grundrechts, dass Art. 13 Abs. 2 GG nur die offene Durchsuchung erlaubt (vgl. zur österreichischen Rechtslage: Verfassungsgerichtshof Österreich, Erkenntnis vom 11. Dezember 2019, G 72-74/2019-48, G 181-182/2019-18, Rn. 199 ff., insbes. Rn. 219 f.).

136

(a) In den Beratungen des Parlamentarischen Rats zu Art. 13 Abs. 2 GG wurde nicht ausdrücklich zwischen offenen und heimlichen Durchsuchungen unterschieden. Die Beteiligten scheinen jedoch stillschweigend von offenen Formen ausgegangen zu sein. Strafprozessordnung und Polizeigesetze sahen seit jeher bis in die jüngste Gegenwart als Standardmaßnahme offene Durchsuchungen vor, bei denen den Wohnungsinhabern, ihren Vertretern, Angehörigen oder anderen Zeugen regelmäßig ein Anwesenheitsrecht eingeräumt wird (siehe § 46 Abs. 2 BPolG, § 61 Abs. 5 BKAG i.V.m. § 46 Abs. 2 BPolG, § 36 Abs. 7 PolG BW, Art. 24 Abs. 2 BayPAG, § 37 Abs. 2 ASOG Bln, § 24 Abs. 2 BbgPolG, § 20 Abs. 2 BremPolG, § 16a Abs. 2 SOG Hmb, § 39 Abs. 2 HSOG, § 60 Abs. 1 SOG MV, § 25 Abs. 2 NPOG, § 42 Abs. 2 PolG NRW, § 21 Abs. 2 POG RhPf, § 20 Abs. 2 SPolG, § 24 Abs. 2 SächsPBG, § 44 Abs. 2 SOG LSA, § 209 Abs. 1 LVwG SH, § 26 Abs. 2 ThürPAG). Auch wurden einfachrechtlich einheitliche Regelungen für die Durchsuchungen von Wohnungen einerseits und von Personen andererseits verwendet, wobei letztere typischerweise offen angelegt sind. Dass Hausdurchsuchungen ohne Zuziehung des Wohnungsinhabers oder dritter Personen vorgenommen werden dürften, erschien ausweislich eines – insoweit wohl nicht kontroversen – Sondervotums dreier Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls im Jahr 1971 verfassungsrechtlich noch klar ausgeschlossen (vgl. BVerfGE 30, 1 <46 f.>). Bis heute wird wie selbstverständlich davon ausgegangen, dass Art. 13 Abs. 2 GG nur offene Maßnahmen erfasse (vgl. Herdegen, in: Bonner Kommentar zum GG, Nov. 2022, Art. 13 Rn. 52; Gornig, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 13 Rn. 66; Roggan, in: Festgabe Graulich, 2019, S. 115 <127 f. m.w.N.>; Roggan, NJ 2020, S. 290 <294>; Martini/Fröhlingsdorf, NVwZ - Extra 24/2020, S. 1 <2>; Kühne, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 13 Rn. 25; Papier, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 98. EL März 2022, Art. 13 Rn. 47; Braun, in: Möstl/Kugelmann, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 23. Edition, Stand: 1. September 2022, § 41 PolG NRW Rn. 22). Die einfachrechtlich offene Gestaltung von Durchsuchungen muss auch den Mitgliedern des Parlamentarischen Rats vor Augen gestanden haben und hat offenkundig keine Diskussion veranlasst, als sie die Formulierung wählten, Durchsuchungen dürften nur in der in den Gesetzen vorgesehenen Form durchgeführt werden, die ja gerade die offene war. Die Diskussion im Parlamentarischen Rat konzentrierte sich vielmehr auf andere Fragen. So legten die Mitglieder bei der Ausarbeitung des Wohnungsgrundrechts im Ausschuss für Grundsatzfragen besonderen Wert auf den Vorbehalt richterlicher Anordnung, weil sie eine Durchsuchung der Wohnung als schwerwiegenden Eingriff ansahen. Vor allem aber war die Debatte geprägt von der damaligen Wohnungsnot und Lebensmittelbewirtschaftung, die nach Einschätzung der Beteiligten Einschränkungen der Unverletzlichkeit der Wohnung erforderlich machten (vgl. Ausschuss für Grundsatzfragen: Parlamentarischer Rat 5, S. 105 ff., 615 ff., 940 f.).

(b) Gegen die Anwendung von Art. 13 Abs. 2 GG auf ein heimliches Betreten einer Wohnung spricht systematisch, dass Absatz 2 keine dem besonderen Eingriffscharakter und -gewicht Rechnung tragenden Eingriffsvoraussetzungen nennt und sich diese Schranke insofern grundlegend von den Schrankenregelungen in Absatz 3 bis 7 unterscheidet. Absatz 2 statuiert zwar einen Richtervorbehalt, verweist im Übrigen aber auf die gesetzlichen Eingriffsvoraussetzungen. Ausdrückliche materielle Maßgaben fehlen. Dem Ein-

griffsgewicht heimlicher Wohnungsbetretungen durch den Staat, durch welche die Wohnung als privatester Schutz- und Rückzugsraum der Einzelnen in Frage gestellt wird, würde dies im Vergleich mit den Absätzen 3, 4 und 7, die qualifizierte, teils sehr strenge Anforderungen an Eingriffe in das Wohnungsgrundrecht stellen, nicht gerecht. Nach Absatz 3 dürfen technische Mittel zur akustischen Überwachung von Wohnungen nur befristet eingesetzt werden, und nur wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass sich in der Wohnung jemand aufhält, der eine durch Gesetz einzeln bestimmte besonders schwere Straftat begangen hat, und die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise unverhältnismäßig erschwert oder aussichtslos wäre. Nach Absatz 4 dürfen technische Mittel zur akustischen und optischen Überwachung von Wohnungen nur zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit eingesetzt werden, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr. Auch sonstige Eingriffe und Beschränkungen des Wohnungsgrundrechts dürfen nach Absatz 7 nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen und auf Grund eines Gesetzes auch zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Behebung der Raumnot, zur Bekämpfung von Seuchengefahr oder zum Schutze gefährdeter Jugendlicher vorgenommen werden. Diese hohen materiellen Anforderungen sprechen dagegen, dass das Grundgesetz der Polizei in Art. 13 Abs. 2 GG ohne nähere inhaltliche Maßgaben erlauben wollte, heimlich in Wohnungen einzudringen und sich dort physisch aufzuhalten und zu bewegen.

(2) Auch auf die Regelungen zur Wohnraumüberwachung in Art. 13 Abs. 3 und Abs. 4 GG kann eine Ermächtigung zum heimlichen Betreten und Durchsuchen von Wohnungen zur Vorbereitung einer Online-Durchsuchung nicht gestützt werden, weil diese andere Eingriffe regeln. Zwar setzt auch die Wohnraumüberwachung nach Absatz 3 und Absatz 4 unter Umständen voraus, dass die Wohnung schon vorher heimlich betreten wird, um die Überwachung technisch vorzubereiten. Und obwohl Art. 13 Abs. 3 und Abs. 4 GG auch hierfür keine ausdrücklichen Schranken vorsehen, legitimieren sie doch zugleich die Ermächtigung zum heimlichen Betreten der Wohnung, um die erforderlichen technischen Mittel für eine Wohnraumüberwachung zu installieren (vgl. Hermes, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 13 Rn. 62; Papier, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 98. EL März 2022, Art. 13 Rn. 73; Ziekow/Guckelberger, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 12. EL 2005, Art. 13 Rn. 73; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 13 Rn. 22; Kluckert, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 53. Edition, Stand: 15. November 2022, Art. 13 Rn. 15). Eine Wohnungsbetretung zur Infiltration eines informationstechnischen Systems dient aber nicht der Vorbereitung einer Überwachungsmaßnahme nach Art. 13 Abs. 3 oder 4 GG, sondern der Durchführung einer Online-Durchsuchung. Daher ist Art. 13 Abs. 3 und 4 GG hier nicht anwendbar.

139

(3) Grundsätzlich kann die durch § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV zur Vorbereitung einer Online-Durchsuchung erlaubte heimliche Wohnungsbetretung ihre verfassungsrechtliche Grundlage aber in den Schranken des Art. 13 Abs. 7 GG finden (a). In seiner konkreten Ausgestaltung genügt § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV allerdings nicht durchgehend den Anforderungen von Art. 13 Abs. 7 GG (b).

140

(a) Eingriffe und Beschränkungen des Wohnungsgrundrechts, die nicht von den Absätzen 2 bis 5 umfasst sind, können nach Art. 13 Abs. 7 GG unter den dort genannten Voraussetzungen gerechtfertigt werden. Grundsätzlich kann auch die Erlaubnis heimlicher Wohnungsbetretung zur Vorbereitung einer Online-Durchsuchung zu Zwecken der Gefahrenabwehr auf Absatz 7 gestützt werden. Der Wortlaut lässt dies ohne Weiteres zu. Die Entstehungsgeschichte des ursprünglich als Absatz 3 in Art. 13 GG enthaltenen Absatzes 7 kann hierüber zwar insofern keinen Aufschluss geben, als eine polizeiliche Online-Durchsuchung und deren Vorbereitung im Zeitpunkt der Verfassungsgebung außerhalb der Vorstellungen lagen. Das systematische Verhältnis von Absatz 7 zu den anderen Grundrechtsschranken des Art. 13 GG spricht jedoch für die Anwendung; zugleich konkretisieren sich angesichts der systematischen Einbindung in das Schutz- und Schrankensystem des Art. 13 GG die nach Absatz 7 für eine solche Betretensbefugnis geltenden Rechtfertigungsvoraussetzungen. Das betrifft sowohl die sachlichen Eingriffsvoraussetzungen (aa) als auch das Verfahren (bb).

(aa) Vergleicht man die sachlichen Anforderungen, die Absatz 7 an die Rechtfertigung eines Eingriffs oder einer Beschränkung stellt, mit den Anforderungen der anderen Grundrechtsschranken des Art. 13 GG, spricht dies für die Anwendbarkeit von Absatz 7 auf das Betreten der Wohnung zur Vorbereitung einer Online-Durchsuchung. Die sachlichen Voraussetzungen des Absatzes 7 lassen eine Auslegung zu, nach der seine Anwendung auf diese Wohnungsbetretung zu keinen Wertungswidersprüchen im Schutz- und Schrankensystem des Art. 13 GG führt.

(α) Im Verhältnis zu Absatz 2 spricht für die Anwendbarkeit von Absatz 7 auf die eingriffssintensive Befugnis zur heimlichen Wohnungsbetretung, dass Absatz 7 mit den dort geregelten sachlichen Eingriffsvoraussetzungen strengere Anforderungen stellt als Absatz 2 sie für offene Durchsuchungen formuliert. Während Absatz 2 keine inhaltlichen Maßgaben enthält (zum weitergehenden Richtervorbehalt unten Rn. 148 ff.), lässt Art. 13 Abs. 7 GG Eingriffe in die Unverletzlichkeit der Wohnung nur unter besonderen Voraussetzungen zu. Eingriffe und Beschränkungen dürfen nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr, einer Lebensgefahr für einzelne Personen oder zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Behebung der Raumnot, zur Bekämpfung von Seuchengefahr oder zum Schutz gefährdeter Jugendlicher vorgenommen werden.

(β) Im Verhältnis zu Absatz 3 und 4 spricht für die Anwendbarkeit von Absatz 7 auf die eingriffssintensive Befugnis zur heimlichen Wohnungsbetretung, dass Absatz 7 mit Blick auf verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsanforderungen streng ausgelegt werden kann und muss und Wertungswidersprüche so nicht bestehen.

In der ersten und zweiten Alternative sieht Art. 13 Abs. 7 GG mit der gemeinen Gefahr und der Lebensgefahr für einzelne Personen ausdrücklich besonders enge Schranken vor. Gemein im Sinne der ersten Alternative ist die Gefahr, „wenn sie für eine unbestimmte Zahl von Personen oder Sachen besteht, zum Beispiel bei Feuersgefahr, Überschwemmungsgefahr, Lawinengefahr, Einsturzgefahr, Seuchengefahr. Nicht die Schwe-

re oder Unmittelbarkeit der Gefahr, sondern das Bestehen für eine unbestimmte Zahl ist das Charakteristische für den Begriff ‚gemein‘“ (Papier, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 98. EL März 2022, Art. 13 Rn. 119; vgl. Kluckert, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 53. Edition, Stand: 15. November 2022, Art. 13 Rn. 25). Auch die zweite Alternative in Art. 13 Abs. 7 GG ist streng. Sie verlangt eine konkrete Gefahr für einen Menschen, dessen Überleben in Gefahr sein muss. In den beiden ersten Alternativen sind die Anforderungen des Art. 13 Abs. 7 GG also ähnlich streng wie die Anforderungen des Art. 13 Abs. 4 GG an eine Wohnraumüberwachung zur Gefahrenabwehr.

Offener formuliert ist Art. 13 Abs. 7 GG demgegenüber in seiner dritten Alternative, wo- nach Einschränkungen der Wohnungsfreiheit auf Grund eines Gesetzes auch zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erlaubt werden dürfen. Mit der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ ist hier zunächst eine große Bandbreite von Schutzgütern angesprochen (vgl. Kunig/Berger, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 13 Rn. 75 ff. m.w.N.; Ziekow/Guckelberger in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 12. EL 2005, Art. 13 Rn. 120 m.w.N.). Da Maßnahmen bereits zur „Verhütung“ einer Gefahr getroffen werden können, sind auch die Anforderungen an den Eingriffsanlass nicht besonders streng, da hiernach die in Art. 13 Abs. 7 GG vorausgesetzte Gefahr nicht in jedem Fall schon eingetreten sein muss (vgl. BVerfGE 17, 232 <251 f.>). Mit der „dringenden Gefahr“ ist dann zwar eine strenge Voraussetzung normiert. Sie stellt hier hinsichtlich des bedrohten Rechtsguts erhöhte Anforderungen (vgl. Hermes, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 13 Rn. 116; Kluckert, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 53. Edition, Stand: 15. November 2022, Art. 13 Rn. 28; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 13 Rn. 37 m.w.N.), und geht hinsichtlich des Eingriffsanlasses über die Anforderungen an eine konkrete Gefahr noch hinaus (vgl. BVerfGE 141, 220 <296 Rn. 184> zu Art. 13 Abs. 4 GG). Weil Art. 13 Abs. 7 GG jedoch letztlich genügen lässt, dass eine Maßnahme bereits zur Verhütung einer dringenden Gefahr ergriffen wird, bleibt dem Gesetzgeber auf dieser Grundlage grundsätzlich ein größerer Spielraum, die Anforderungen an Wahrscheinlichkeit, zeitliche Nähe und Ausmaß des potenziellen Schadens in Abhängigkeit von der Intensität des Eingriffs in die Wohnungsfreiheit festzulegen (vgl. Hermes, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 13 Rn. 116; Kunig/Berger, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 13 Rn. 78; Ziekow/Guckelberger, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 12. EL 2005, Art. 13 Rn. 121 f.; Herdegen, in: Bonner Kommentar zum GG, Nov. 2022, Art. 13 Rn. 77 f.).

146

Der demnach offenere Art. 13 Abs. 7 Alternative 3 GG muss jedoch – soweit er als Grundlage einer heimlichen Wohnungsbetretung dienen soll – aus Gründen der Verhältnismäßigkeit eng ausgelegt werden. Bei dieser Auslegung bestehen auch keine widersprüchlichen Wertungen gegenüber den in Art. 13 Abs. 3 und 4 GG für die Wohnraumüberwachung normierten Eingriffsvoraussetzungen. Das zu schützende Rechtsgut muss wie in Art. 13 Abs. 3 und Abs. 4 GG sehr hohes Gewicht haben. Außerdem darf die heimliche Wohnungsbetretung nicht schon zur Verhütung einer Gefahr und damit im Gefahrvorfeld zugelassen werden, sondern erst, wenn bereits eine Gefahr besteht. Es muss sich dann allerdings der zum Schaden führende Geschehensverlauf nicht

147

schon so konkret abzeichnen, wie es Art. 13 Abs. 4 GG bei optischer und akustischer Wohnraumüberwachung mit dem Bestehen einer dringenden Gefahr verlangt. Wenn die Polizei die Wohnung betritt, um heimlich ein IT-System für eine Online-Durchsuchung vorzubereiten, ist dies zwar ebenfalls ein sehr gewichtiger Eingriff in die Wohnungsfreiheit, der aber nicht so schwer wiegt, wie wenn der Staat heimlich alles Verhalten einer Person in geschützten Räumen unmittelbar sieht und mithört. Insoweit genügt für die heimliche Wohnungsbetretung zur Infiltration eines IT-Systems wie bei anderen heimlichen Datenerhebungen, die tief in die Privatsphäre eindringen, als Eingriffsschwelle, dass eine konkretisierte Gefahr im verfassungsrechtlichen Sinne besteht (vgl. dazu BVerfGE 141, 220 <272 f. Rn. 112>). Art. 13 Abs. 7 GG erlaubt also eine Ermächtigung zur Wohnraumbetretung zwecks Vorbereitung einer Online-Durchsuchung für den Fall, dass eine konkretisierte Gefahr für ein Rechtsgut von sehr hohem Gewicht vorliegt.

(bb) Allerdings fordert Absatz 7 dem Wortlaut nach keine richterliche Anordnung, wohingegen sowohl die Wohnraumüberwachung nach Absatz 3 und 4 als auch die Durchsuchung in Absatz 2 grundsätzlich eine richterliche Anordnung verlangen. Da eine heimliche Wohnungsbetretung zur Vorbereitung einer Online-Durchsuchung jedenfalls nicht weniger schwer wiegt als offene Durchsuchungen nach Absatz 2, dürfen die Anforderungen an eine offene Durchsuchung nicht unterlaufen werden. Der Richtervorbehalt muss hier erst recht gelten.

148

Auch unabhängig von Art. 13 Abs. 2 GG dürfte aus allgemeinen Gründen der Verhältnismäßigkeit ein so schwerwiegender heimlicher Grundrechtseingriff grundsätzlich nicht ohne richterliche Anordnung erfolgen. Bewirkt eine heimliche Ermittlungsmaßnahme einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff, so ist eine vorbeugende Kontrolle durch eine unabhängige Instanz verfassungsrechtlich geboten, weil die Betroffenen sonst ungeschützt blieben (vgl. BVerfGE 120, 274 <331>; 141, 220 <275 Rn. 117, 294 Rn. 174>; 155, 119 <229 Rn. 253>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 217; vgl. auch EGMR, Klass u.a. v. Deutschland, Urteil vom 6. September 1978, Nr. 5029/71, § 56; EGMR <GK>, Zakharov v. Russland, Urteil vom 4. Dezember 2015, Nr. 47143/06, §§ 258, 275; EGMR, Szabó und Vissy v. Ungarn, Urteil vom 12. Januar 2016, Nr. 37138/14, § 77; EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2016, Tele2 Sverige, C-203/15 u.a., EU:C:2016:970, Rn. 99, 120, 125). Der Gesetzgeber hat allerdings bei der Gestaltung der Kontrolle im Einzelnen, etwa bei der Entscheidung über die kontrollierende Stelle und das anzuwendende Verfahren, grundsätzlich einen Spielraum. Bei einem Grundrechtseingriff von besonders hohem Gewicht reduziert sich dieser dahingehend, dass die Maßnahme grundsätzlich unter den Vorbehalt richterlicher Anordnung zu stellen ist. Der Gesetzgeber darf eine andere Stelle nur dann mit der Kontrolle betrauen, wenn diese gleiche Gewähr für ihre Unabhängigkeit und Neutralität bietet wie eine Richterin oder ein Richter. Von dem Erfordernis einer vorherigen Kontrolle der Maßnahme durch eine dafür geeignete neutrale Stelle darf eine Ausnahme für Eilfälle, etwa bei Gefahr im Verzug, vorgesehen werden, wenn für eine anschließende Überprüfung durch die neutrale Stelle gesorgt ist (BVerfGE 120, 274 <332 f.>).

149

Dass eine richterliche Anordnung in Art. 13 Abs. 7 GG nicht ausdrücklich gefordert ist, steht einem solchen Vorbehalt für besondere Konstellationen nicht entgegen, weil er auch ohne ausdrückliche Regelung gelten kann (vgl. auch BVerfGE 120, 274 <331>). Das trifft erst recht für die Wohnungsbetretung zur Vorbereitung einer Online-Durchsuchung zu, die der Verfassungsgeber nicht kennen und für die er so keinen Richtervorbehalt regeln konnte. Ein Bedürfnis für heimliches Betreten der Wohnung zur Vorbereitung einer Online-Durchsuchung ist erst dadurch entstanden, dass mit technischen Neuerungen auf Seiten der Gefährdenden eine Fortentwicklung der polizeilichen Überwachungsbefugnisse einherging, die den technischen Zugriff auf die informationstechnischen Systeme der Zielpersonen fordern. Zwar kann ein zu durchsuchendes System auch auf andere Weise als durch direkten Zugriff in der Wohnung infiltriert werden. Ein Zugriff aus der Ferne über sogenannte IT-Sicherheitslücken wirft allerdings seinerseits erhebliche verfassungsrechtliche Probleme auf (dazu BVerfGE 158, 170 ff.).

In der Annahme, dass der Richtervorbehalt hier auch im Rahmen des Art. 13 Abs. 7 GG gilt, liegt auch kein systematischer Widerspruch zu Art. 13 Abs. 2 GG, der den Richtervorbehalt ausdrücklich normiert. Der Sinn von Art. 13 Abs. 2 GG bestand darin, für die aus dem überkommenen Recht bekannten Durchsuchungen mit den dort niedergelegten materiellen Anforderungen eine verfahrensrechtliche Sicherung von Verfassungs wegen einzufügen. Hingegen war es nicht Sinn von Art. 13 Abs. 2 GG, Eingriffe, für die Art. 13 Abs. 7 GG materielle Vorgaben enthält, von Verfassungs wegen von dem Erfordernis eines Richtervorbehalts freizustellen. Die Notwendigkeit eines Richtervorbehalts im Rahmen des Art. 13 Abs. 7 GG richtet sich vielmehr nach den Vorgaben des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit unter Heranziehung der Wertungen des Art. 13 Abs. 2 bis Abs. 5 GG.

(b) In ihrer konkreten Ausgestaltung genügt die Ermächtigung in § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 13 Abs. 7 GG an eine solche Betretensbefugnis. Zwar sieht § 33c Abs. 6 SOG MV, der ausdrücklich auch für das Betreten einer Wohnung nach Absatz 5 gilt, einen Richtervorbehalt vor. Die verfassungsrechtlich gebotenen sachlichen Eingriffsvoraussetzungen normiert § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV jedoch nicht hinreichend bestimmt (aa); in der Sache wären die in § 33c Abs. 1 SOG MV für die Online-Durchsuchung formulierten Voraussetzungen als Eingriffsvoraussetzungen für das vorbereitende Betreten nach § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen allerdings überwiegend vereinbar (bb).

(aa) § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV regelt die sachlichen Eingriffsvoraussetzungen nicht näher. Als Eingriffsvoraussetzungen lassen sich hier auch nicht die in Absatz 1 genannten Bedingungen heranziehen. Die Ermächtigung des Absatzes 5 zum Betreten stellt zwar ausdrücklich einen Bezug zu Absatz 1 her, der die Polizei zur Online-Durchsuchung ermächtigt und deren Eingriffsvoraussetzungen regelt. Absatz 5 bestimmt aber nicht, dass die Voraussetzungen der Online-Durchsuchung auch für das vorbereitende Betreten der Wohnung gelten sollen. Er regelt nur, dass das verdeckte Betreten zulässig ist, soweit dies zur Durchführung von Maßnahmen im Sinne von Absatz 1 und Absatz 4

erforderlich ist. Denkbar ist zwar eine Auslegung, wonach eine Wohnungsbetretung nur dann gemäß § 33c Abs. 5 SOG MV zur Durchführung einer Maßnahme im Sinne von Absatz 1 „erforderlich“ ist, wenn im Augenblick des Betretens die Voraussetzungen von § 33c Abs. 1 SOG MV schon vorliegen. Gegen diese Auslegung spricht jedoch ein Vergleich mit der Regelung in § 33c Abs. 4 SOG MV, der ebenfalls eine Vorbereitungsbefugnis normiert. Denn für die in Absatz 4 geregelte Befugnis zur vorbereitenden Datenermittlung wird ausdrücklich auf die Voraussetzungen von Absatz 1 verwiesen; dabei dürfen auch hiernach nur die zur Vorbereitung einer Online-Durchsuchung „erforderlichen“ Daten ermittelt werden. Die Übertragung der strengen Eingriffsvoraussetzungen des Absatzes 1 führte zudem zu einer systematischen Spannung innerhalb des Absatzes 5, weil dies dann konsequenterweise auch für die – hier nicht Streitgegenständliche – Alternative des verdeckten Durchsuchens von Sachen gelten müsste, die aber regelmäßig viel weniger eingriffsintensiv ist. Selbst wenn Absatz 5 so ausgelegt werden kann, dass das Tatbestandsmerkmal „erforderlich“ mittelbar auf die Voraussetzungen des Absatzes 1 verweist, bringt der Wortlaut dies schon wegen der genannten systematischen Brüche jedenfalls nicht hinreichend bestimmt zum Ausdruck. Vor allem aber liegt es gerade auch wegen der anderen Formulierung des Absatzes 4 nahe, das Kriterium der Erforderlichkeit in Absatz 5 so zu verstehen, dass kein milderes Mittel zur Durchführung einer Online-Durchsuchung zur Verfügung stehen darf als das verdeckte Betreten und Durchsuchen der Wohnung und die Infiltration von IT-Systemen vor Ort.

Dass die Polizei bei der Normanwendung trotz des offenen Wortlauts des Absatzes 5 von dem verfassungsrechtlich nötigen engeren Verständnis ausgeht, erscheint nach alledem nicht hinreichend gesichert, um die Regelung in ihrer jetzigen Fassung als Grundlage für einen so schwerwiegenden Eingriff wie eine heimliche Wohnungsbetretung genügen zu lassen. Die bei heimlichen Überwachungseingriffen besonders strengen Bestimmtheitsanforderungen verlangen eine deutlichere Regelung. Bei der Bestimmtheit geht es darum, dass die Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet. Gerade dies ist hier zweifelhaft. Der Gesetzgeber ist gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (vgl. BVerfGE 156, 11 <45 Rn. 86>). Hier ist es dem Gesetzgeber möglich, verständlich zu regeln, welche Eingriffsvoraussetzungen für ein Betreten nach § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV gelten. Derzeit genügt die Norm dem nicht, sie ist daher verfassungswidrig.

154

(bb) In der Sache wären die in § 33c Abs. 1 SOG MV für die Online-Durchsuchung formulierten Voraussetzungen allerdings auch als Eingriffsvoraussetzungen für das vorbereitende Betreten nach § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen überwiegend vereinbar. Nach § 33c Abs. 1 SOG MV ist die Maßnahme zulässig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Gefahr vorliegt für Leib, Leben oder Freiheit einer Person (Satz 1 Nr. 1) oder für solche Güter der Allgemeinheit, deren Bedrohung die Grundlagen oder den Bestand des Bundes oder eines Landes oder die Grundlagen der Existenz der Menschen berührt (Satz 1 Nr. 2) oder wenn die Voraussetzungen des § 67a Abs. 1 SOG MV vorliegen (Satz 2). Als Ermächtigungsvoraussetzungen

155



einer heimlichen Wohnungsbetretung unzureichend wäre die Eingriffsschwelle des § 33c Abs. 1 Satz 2 SOG MV; ansonsten wären die in § 33c Abs. 1 SOG MV geregelten Eingriffsvoraussetzungen mit den Anforderungen des Art. 13 Abs. 7 GG vereinbar.

(α) Soweit § 33c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SOG MV einen Eingriff bei Lebensgefahr zulässt, wäre dies als Voraussetzung für eine die Online-Durchsuchung vorbereitenden Wohnungsbetretung durch Art. 13 Abs. 7 Alternative 2 GG gedeckt. 156

(β) Soweit § 33c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SOG MV eine Gefahr für Leib und Freiheit einer Person genügen lässt, fände dies als Voraussetzung für eine die Online-Durchsuchung vorbereitenden Wohnungsbetretung in Art. 13 Abs. 7 Alternative 1 und 2 GG keine Grundlage, wohl aber in Art. 13 Abs. 7 Alternative 3 GG, der verlangt, dass die Maßnahme zur Verhütung einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich ist. Wenn die Polizei ermächtigt werden soll, zur Vorbereitung einer Online-Durchsuchung heimlich in die Wohnung einzudringen, ergeben sich aus Art. 13 Abs. 7 Alternative 3 GG besondere verfassungsrechtliche Anforderungen (oben Rn. 147 ff.). Die Online-Durchsuchung muss dann dem Schutz eines Rechtsguts von sehr hohem Gewicht dienen, und zum Zeitpunkt der Wohnungsbetretung muss für das zu schützende Rechtsgut bereits mindestens eine konkretisierte Gefahr bestehen. Dem wird § 33c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SOG MV gerecht. Leib und Freiheit sind hinreichend gewichtige Rechtsgüter; ersichtlich sind hier nur schwerwiegende Freiheits-, Körper- und Gesundheitsverletzungen gemeint (vgl. auch BVerfGE 133, 277 <365 Rn. 203>). Auch verlangt § 33c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SOG MV, dass bereits eine Gefahr für Leib oder Freiheit vorliegt und lässt nicht etwa bereits im Gefahrenfeld Maßnahmen zur Verhütung der Gefahr zu. Dies genügt den Anforderungen des Art. 13 Abs. 7 GG. 157

(γ) Die Ermächtigung in § 33c Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SOG MV wäre als Voraussetzung für eine die Online-Durchsuchung vorbereitende Wohnungsbetretung durch Art. 13 Abs. 7 Alternative 1 GG gedeckt, wonach die Maßnahme der Abwehr einer gemeinen Gefahr dienen muss. 158

(δ) Hingegen genügte es den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine die Online-Durchsuchung vorbereitende Wohnungsbetretung auch in der Sache nicht, die Wohnungsbetretung schon bei der Gefahr der Begehung einer Vorfeldtat zu erlauben, wie dies in § 33c Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 67a Abs. 1 und § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV geschieht. Hierdurch wird verfassungswidrig zu einem Grundrechtseingriff im Vorfeld einer wenigstens konkretisierten Gefahr ermächtigt (näher oben Rn. 95 ff.). 159

#### **4. § 33d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 3 Satz 3 SOG MV (Telekommunikationsüberwachung)**

Die Befugnis zur Telekommunikationsüberwachung und zur Quellen-Telekommunikationsüberwachung in § 33d Abs. 1 und 3 SOG MV ermöglicht Eingriffe in das Fernmeldegeheimnis aus Art. 10 Abs. 1 GG. Soweit durch den Verweis des § 33d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SOG MV auf § 67a Abs. 1 in Verbindung mit § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV die konkretisierte Gefahr der Begehung einer Vorfeldtat für die Durchführung genügt, ist dies keine verfassungsrechtlich ausreichende Eingriffsschwelle (siehe oben Rn. 95 ff.). Auch der Ein- 160

griff in Art. 13 Abs. 1 GG durch die in § 33d Abs. 3 Satz 3 in Verbindung mit § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV enthaltene Befugnis zum heimlichen Betreten und Durchsuchen von Wohnungen zur technischen Vorbereitung einer Quellen-Telekommunikationsüberwachung ist verfassungsrechtlich nicht vollständig zu rechtfertigen (siehe oben Rn. 152 ff.).

### **5. § 35 Abs. 1 SOG MV (Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung)**

§ 35 Abs. 1 Satz 1 SOG MV ermächtigt die Polizei zur Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung. § 35 Abs. 1 SOG MV ist teilweise formell verfassungswidrig, weil dem Landesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Die Vorschrift ist darüber hinaus teilweise materiell verfassungswidrig, weil sie keine den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechende Kombination von Eingriffsschwelle und zu schützendem Rechtsgut voraussetzt. 161

a) Die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung greift in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG ein. Dabei liegen jeweils eigenständige Eingriffe in der Speicherung personenbezogener Daten der zu beobachtenden Personen im polizeilichen Dateisystem und in jeder auf Grundlage dieser Speicherung erfolgenden Datenübermittlung durch andere Behörden an die Polizei. 162

b) Ein Grundrechtseingriff ist verfassungsrechtlich nur zu rechtfertigen, wenn die gesetzliche Grundlage auch in formeller Hinsicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist (vgl. BVerfGE 6, 32 <41>; stRspr). Hier fehlt dem Landesgesetzgeber für § 35 Abs. 1 Satz 1 Alternative 2 SOG MV („vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“) die Gesetzgebungskompetenz, soweit dieser in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Nr. 4 SOG MV auch die Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten umfasst. Diese ist der Gesetzgebungskompetenz für das gerichtliche Verfahren aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzuordnen (aa). Der Bundesgesetzgeber hat insoweit mit § 163e StPO (Ausschreibung zur Beobachtung bei polizeilichen Kontrollen) von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht (bb). 163

aa) § 35 Abs. 1 Satz 1 Alternative 2 SOG MV („vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“) in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Nr. 4 SOG MV umfasst die Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten („Strafverfolgungsvorsorge“). Die Gesetzgebungskompetenz hierfür richtet sich nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. 164

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis verleiht. Eine der Landesgesetzgebungskompetenz entgegenstehende ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 73 GG) kommt vorliegend nicht in Betracht. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). 165

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG steht dem Bundesgesetzgeber die konkurrierende Gesetz- 166

gebungskompetenz unter anderem für das „gerichtliche Verfahren“ zu. Hierzu gehört neben dem Verfahren vor den Zivil- und Strafgerichten auch das Verfahren zur Ermittlung und Verfolgung von Straftaten – mithin die repressive Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden (vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 98. EL März 2022, Art. 74 Rn. 119 m.w.N.). Darüber hinaus umfasst die Gesetzgebungskompetenz für das gerichtliche Strafverfahren auch die Regelung der Vorsorge für die spätere Verfolgung von Straftaten, die sogenannte Strafverfolgungsvorsorge (vgl. BVerfGE 113, 348 <369 ff.>; 150, 244 <274 Rn. 68>; 155, 119 <175 Rn. 119>). Demnach gehört auch die Vorsorge für die Verfolgung noch gar nicht begangener, sondern in ungewisser Zukunft bevorstehender Straftaten zum gerichtlichen Verfahren.

Zwar ist auch möglich, dass Regelungen doppelfunktional ausgerichtet sind und sowohl der Strafverfolgung und Strafverfolgungsvorsorge als auch der Gefahrenabwehr dienen. Für die Abgrenzung maßgeblich ist dann zunächst der Schwerpunkt des verfolgten Zwecks. Bei doppelfunktionalen Maßnahmen, bei denen sich ein eindeutiger Schwerpunkt weder im präventiven noch im repressiven Bereich ausmachen lässt, steht dem Gesetzgeber ein Entscheidungsspielraum für die Zuordnung zu und können entsprechende Befugnisse unter Umständen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene geregelt werden (vgl. BVerfGE 150, 244 <275 Rn. 72>). Der Landesgesetzgeber ist folglich nicht deshalb an dem Erlass einer der Gefahrenabwehr dienenden Regelung gehindert, weil diese ihren tatsächlichen Wirkungen nach auch Interessen der Strafverfolgung dient und damit Regelungsbereiche des Bundes berührt. Maßnahmen können vielmehr auch als Landespolizeirecht zulässig sein, wenn sie präventiv und repressiv zugleich wirken. Ein solches Verständnis der Länderkompetenzen im Polizeirecht folgt aus der Entscheidung der Verfassung, die Strafverfolgung und die Gefahrenabwehr trotz ihrer inhaltlichen Nähe kompetenziell unterschiedlich zu behandeln. Wenn danach ähnliche oder auch gleiche Maßnahmen aus verschiedenen, aber sachlich eng zusammenliegenden Gesichtspunkten einerseits vom Bund und andererseits von den Ländern geregelt werden können, kann und muss eine sachliche Überschneidung der Regelungen nicht völlig ausgeschlossen sein. Genauso wie der Bund Maßnahmen zur Strafverfolgung regeln darf, die sich ihrer Wirkung nach zugleich förderlich für die Gefahrenabwehr auswirken, dürfen die Länder Regelungen zur Gefahrenabwehr treffen, die sich zugleich förderlich für die Strafverfolgung auswirken (BVerfGE 150, 244 <275 f. Rn. 73>).

Anders ist dies aber zu beurteilen, wenn eine Landesvorschrift neben Gefahrenabwehrzwecken zugleich eigens und hiervon unabhängig allgemein die künftige Strafverfolgung erstrebt und erlaubt (vgl. BVerfGE 150, 244 <277 Rn. 78>). So liegt es hier. Unter den Voraussetzungen des § 35 Abs. 1 SOG MV kann die Polizei eine Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung zur Verhütung oder zur vorbeugenden Bekämpfung bestimmter Straftaten durchführen; letzteres schließt nach § 7 Abs. 1 Nr. 4 SOG MV die Strafverfolgungsvorsorge ein. Die Strafverfolgungsvorsorge ist mithin ein eigenständiges, von der Ausrichtung der Maßnahme an Gefahrenabwehrzwecken unabhängiges Ziel der Maßnahme. Es bleibt daher insoweit bei der Einordnung als Regelung im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.

167

168

bb) § 163e StPO entfaltet gegenüber dem Landesrecht Sperrwirkung, weil er für den Bereich der Strafverfolgung einschließlich der Strafverfolgungsvorsorge abschließend ist. 169

(1) Inwieweit bundesgesetzliche Regelungen erschöpfend sind, muss anhand der einschlägigen Bestimmungen und des jeweiligen Sachbereichs festgestellt werden (vgl. BVerfGE 109, 190 <229>; 113, 348 <371>). Es ist in erster Linie auf das Bundesgesetz selbst, sodann auf den hinter dem Gesetz stehenden Regelungszweck, ferner auf die Gesetzgebungsgeschichte und die Gesetzesmaterialien abzustellen (vgl. BVerfGE 98, 265 <300 f.>; 113, 348 <371>). Der Bund macht von seiner Kompetenz nicht nur dann Gebrauch, wenn er eine Regelung getroffen hat, sondern kann auch durch absichtsvolles Unterlassen eine Sperrwirkung für die Länder erzeugen (vgl. BVerfGE 32, 319 <327 f.>; 98, 265 <300>; 113, 348 <371>). Zu einem erkennbar gewordenen Willen des Bundesgesetzgebers, zusätzliche Regelungen auszuschließen, darf sich ein Landesgesetzgeber nicht in Widerspruch setzen, selbst wenn er das Bundesgesetz für unzureichend hält (vgl. BVerfGE 32, 319 <327>; 36, 193 <211 f.>; 36, 314 <320>; 85, 134 <147>; 98, 265 <300>; 109, 190 <230>; 113, 348 <371 f.>). 170

(2) § 163e StPO erlaubt die Ausschreibung zur Beobachtung bei polizeilichen Kontrollen nur zur repressiven Strafverfolgung nach Begehung einer Straftat von erheblicher Bedeutung. Sie dient nach § 163e Abs. 1 Satz 2 StPO der Erforschung des Sachverhalts und der Ermittlung des Aufenthaltsortes des Täters der begangenen Straftat; erforderlich ist ein entsprechender Anfangsverdacht. Die Vorschrift ist mit dem Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen Organisierter Kriminalität (OrgKG) vom 15. Juli 1992 (BGBl I S. 1302) eingeführt worden. Mit Blick auf den bei Erlass von § 163e StPO bereits bestehenden § 81b StPO, der in seiner Variante 2 der Strafverfolgungsvorsorge dient, ist davon auszugehen, dass dem Bundesgesetzgeber dabei seine Kompetenz zum Erlass von Vorschriften, die der Strafverfolgungsvorsorge dienen, und auch die umgekehrte Möglichkeit, in diesem Bereich Raum für landesgesetzliche Regelungen zu lassen, bewusst waren. Dass § 163e StPO dennoch an eine begangene Straftat anknüpft, also gerade keine Datenerhebung im Vorfeld der Begehung einer Straftat erlaubt, lässt nun aber nicht den Schluss zu, der Bundesgesetzgeber habe Raum für weitere landesgesetzliche Eingriffsnormen belassen wollen. Vielmehr ist § 163e StPO als bewusster und abschließender Verzicht auf die dem Bundesgesetzgeber mögliche Ausweitung der Ausschreibungsbefugnis zu verstehen. Der Bundesgesetzgeber hat – der möglichen Schwere des Eingriffs Rechnung tragend – die zuvor bereits auf Grundlage der allgemeinen Ermittlungsbefugnis von Staatsanwaltschaft und Polizei aus §§ 161, 163 StPO und einer polizeilichen Dienstvorschrift übliche Ausschreibung klarstellend und ausdrücklich regeln wollen (vgl. BTDrucks 12/989, S. 43 f.). Geregelt hat er aber nur die Ausschreibung zur Strafverfolgung, nicht zur Strafverfolgungsvorsorge. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass der Bundesgesetzgeber diese Maßnahmen zu Strafverfolgungszwecken auch vor der Begehung von Straftaten zulassen wollte. Vielmehr hat er sie an den Anfangsverdacht für eine begangene Tat geknüpft und den potenziell schweren Grundrechtseingriff nur unter dieser Voraussetzung zulassen wollen. 171

Diese Eingrenzung würde hinfällig, wenn die Länder vergleichbare Maßnahmen mit dem selben Ziel der Sicherung späterer Strafverfolgung unter anderen, geringeren, Voraussetzungen normieren könnten (vgl. auch BVerfGE 113, 348 <372 f.>).

c) Im Übrigen genügen die in § 35 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 SOG MV formulierten Eingriffsvoraussetzungen nicht den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. 172

aa) Heimliche Überwachungsmaßnahmen mit hoher Eingriffsintensität sind nur zulässig, wenn sie der Abwehr einer wenigstens konkretisierten Gefahr dienen (vgl. BVerfGE 141, 220 <271 f. Rn. 109 ff.>). Während der Absenkung von Eingriffsschwellen bei tief in die Privatsphäre eingreifenden Maßnahmen deutliche Grenzen gesetzt sind, bestehen bei weniger gewichtigen heimlichen Eingriffen allerdings auch weiterreichende Gestaltungsmöglichkeiten. Weniger gewichtige heimliche Eingriffe können daher beim Vorliegen einer konkretisierten Gefahr bereits dann zu rechtfertigen sein, wenn sie dem Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht dienen, wie dies etwa bei der Verhütung von Straftaten von zumindest erheblicher Bedeutung (vgl. dazu BVerfGE 141, 220 <270 Rn. 107> m.w.N.) der Fall ist. Hochrangige, überragend wichtige oder auch besonders gewichtige Rechtsgüter (vgl. BVerfGE 115, 320 <346>; 120, 274 <328>; 141, 220 <270 f. Rn. 108>) sind demgegenüber nur dann erforderlich, wenn die Eingriffsschwelle noch weiter hinter einer konkretisierten Gefahr zurückbleiben sollte oder es sich etwa um tief in die Privatsphäre eingreifende Befugnisse handelte (vgl. BVerfGE 155, 119 <188 f. Rn. 149 f.>). Während also bei eingriffsintensiven Maßnahmen eine konkretisierte Gefahr und der Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter zusammenkommen müssen (vgl. BVerfGE 141, 220 <270 f. Rn. 108, 272 f. Rn. 112>), genügt es bei weniger eingriffsintensiven Maßnahmen, das Vorliegen einer konkretisierten Gefahr oder der Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter vorauszusetzen (vgl. BVerfGE 155, 119 <188 f. Rn. 150>). 173

bb) Die Schwere der in § 35 Abs. 1 SOG MV gestatteten Eingriffe ist im Vergleich zu anderen heimlichen Überwachungsmaßnahmen wie etwa einer längerdauernden Observation, dem Einsatz von verdeckt Ermittelnden, einer Telekommunikationsüberwachung, einer Online-Durchsuchung oder einer Wohnraumüberwachung geringer. Zwar grenzt § 35 Abs. 1 Satz 1 SOG MV die personenbezogenen Daten, die zur Ausschreibung in einem Dateisystem gespeichert werden dürfen, ihrer Art nach nicht abschließend ein. An die ausschreibende Polizeidienststelle übermittelt werden dürfen jedoch nur Erkenntnisse über das Antreffen und über Kontaktpersonen, also vor allem der Aufenthaltsort der betroffenen Personen sowie etwaige Begleitpersonen zu einem bestimmten Zeitpunkt (vgl. Müller/Schwabenbauer, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Abschnitt G, Rn. 1011). Die Übermittlung erfolgt außerdem nicht infolge gezielter Suche, sondern nur, wenn anlässlich einer Überprüfung aus anderem Anlass Erkenntnisse erlangt wurden. Im Regelfall dürfte dies nicht zur Erstellung eines umfassenden Bewegungsprofils einer Person führen (vgl. Wellhausen, in: Möstl/Weiner, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, 25. Edition, Stand: 1. November 2022, § 37 NPOG Rn. 2). 174

- Die Eingriffe sind aber auch nicht unerheblich (vgl. Ruthig, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 47 BKAG Rn. 6; Drewes, in: Drewes/Malmberg/Walter/Wagner, Bundespolizeigesetz, 6. Aufl. 2019, § 31 Rn. 2; Müller/Schwabenbauer, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Abschnitt G, Rn. 998). Sowohl die Speicherung in einem Dateisystem als auch die Übermittlung von Erkenntnissen über die ausgeschriebene Person an die ausschreibende Stelle erfolgen verdeckt. Zudem können die übermittelten Daten von dem Aufenthaltsort einer Person und gegebenenfalls den mit ihr angetroffenen Begleitpersonen sensible Informationen enthalten. Auch kann die Häufigkeit polizeilicher Überprüfungen aus anderem Anlass, etwa je nach Verhalten oder Aufenthaltsorten der Betroffenen, praktisch stark variieren, sodass manche Personen häufiger kontrolliert werden. Die Begründung des Gesetzentwurfs geht davon aus, durch die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung sei es möglich, punktuell die Reisewege der Person sowie Zusammenhänge und Querverbindungen nachzuvollziehen (vgl. LTDruks 7/3694, S. 192). Durch die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung über einen längeren Zeitraum hinweg kann so unter Umständen nach und nach doch ein Bewegungsprofil oder Bewegungsbild der Person zusammengestellt werden (vgl. BVerfGE 120, 378 <417>). 175
- cc) (1) § 35 Abs. 1 Satz 1 SOG MV normiert keine ausreichende Eingriffsschwelle. Selbst wenn die Vorschrift an den Anforderungen an weniger intensive Eingriffsmaßnahmen gemessen wird, ist die Eingriffsermächtigung nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Auch dann müsste sie entweder eine konkretisierte Gefahr fordern (a) oder verlangen, dass die Maßnahme dem Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter dient (b) (zum Maßstab oben Rn. 173). Keines von beiden ist hier der Fall. 176
- (a) Die in § 35 Abs. 1 Satz 1 SOG MV formulierte Eingriffsschwelle (Tatsachen rechtfertigen die Annahme der Begehung einer Straftat) bleibt hinter der konkretisierten Gefahr zurück (vgl. oben zu § 33 SOG MV unter Rn. 94). Angesichts des etwas geringeren Eingriffsgewichts könnte dies verfassungsrechtlich hinnehmbar sein, wenn die Maßnahmen einem besonders gewichtigen Rechtsgut dienen. 177
- (b) § 35 Abs. 1 Satz 1 SOG MV ist aber mit dem Verweis auf Straftaten von erheblicher Bedeutung nach § 49 SOG MV und auf terroristische Straftaten im Sinne von § 67c SOG MV auch nicht auf den Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter beschränkt. 178
- Besonders gewichtige Rechtsgüter sind Leib, Leben und Freiheit der Person sowie der Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes. Darüber hinaus kann auch der Schutz von Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, den Eingriff rechtfertigen. Allerdings ist dabei ein enges Verständnis geboten. Gemeint sind etwa wesentliche Infrastruktureinrichtungen oder sonstige Anlagen mit unmittelbarer Bedeutung für das Gemeinwesen (vgl. BVerfGE 133, 277 <365 Rn. 203>). Der Gesetzgeber muss das erforderliche Rechtsgut nicht zwingend unmittelbar benennen, sondern kann an entsprechende Straftaten anknüpfen. Benennt der Gesetzgeber nicht unmittelbar das zu schützende Rechtsgut, sondern knüpft an Straftaten an, müssen diese entsprechend schwer wiegen. Dem verfassungsrechtlichen Erforder-

nis eines besonders gewichtigen Rechtsguts entspricht eine Begrenzung auf besonders schwere Straftaten (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 - 1 BvR 1619/17 -, Rn. 244 m.w.N.; Beschluss des Ersten Senats vom 28. September 2022 - 1 BvR 2354/13 -, Rn. 131 m.w.N.; stRspr). Als besonders schwere Straftaten wurden solche angesehen, die mit einer Höchststrafe von mehr als fünf Jahren bedroht sind (vgl. BVerfGE 109, 279 <347 ff.>; 141, 220 <337 f. Rn. 316>).

Die Kataloge in § 49 SOG MV und § 67c SOG MV genügen diesen Anforderungen an das zu schützende Rechtsgut nicht durchgehend. Insbesondere die Einbeziehung von Delikten, die einen Strafraum von bis zu einem und drei Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe vorsehen (vgl. etwa § 49 Nr. 2 SOG MV i.V.m. § 86 und 86a StGB; § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV i.V.m. § 89b Abs. 1 StGB), verfehlt die verfassungsrechtlichen Anforderungen. 180

(2) Die Eingriffsschwelle des § 35 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 67a SOG MV genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen – auch an weniger intensive Eingriffsmaßnahmen (oben Rn. 173) – nicht, soweit § 67a SOG MV auf § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV verweist. Die damit in Bezug genommenen Straftatbestände lassen eine Situation ausreichen, die im Vorfeld der konkretisierten Gefahr liegt (oben Rn. 95). Dies wird auch nicht dadurch ausgeglichen, dass die Maßnahme stets dem Schutz eines besonders gewichtigen Rechtsguts dienen müsste. Insbesondere die Einbeziehung von Delikten, die einen Strafraum von bis zu einem und drei Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe vorsehen (vgl. § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV i.V.m. § 89b Abs. 1 StGB), bleibt dahinter zurück. 181

#### **6. § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 67a Abs. 1 SOG MV (Rasterfahndung)**

§ 44 SOG MV ermächtigt die Polizei zur Anordnung der Übermittlung von personenbezogenen Daten bestimmter Personengruppen aus Dateisystemen zum Zweck des Abgleichs mit anderen Datenbeständen (Rasterfahndung). § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 67a Abs. 1 SOG MV ist verfassungswidrig, weil die dort für die Rasterfahndung zur Verhinderung einer Begehung terroristischer Straftaten statuierte Schwelle nicht den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne und der Normenklarheit genügt. 182

a) Die Rasterfahndung greift in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung derjenigen ein, auf welche sich die übermittelten Daten beziehen (vgl. BVerfGE 115, 320 <343>; 141, 220 <303 Rn. 207>). Dabei liegen jeweils eigenständige Eingriffe in der Übermittlungsanordnung, in der Speicherung der übermittelten Daten sowie in der Durchführung des Datenabgleichs (vgl. BVerfGE 115, 320 <343 f.>). 183

Den mit der Rasterfahndung verbundenen Grundrechtseingriffen kommt erhebliches Gewicht zu (vgl. BVerfGE 115, 320 <347 f.>). Prinzipiell können nahezu sämtliche personenbezogenen Daten, die bei irgendeiner öffentlichen oder nichtöffentlichen Stelle vorhanden sind, von der Rasterfahndung erfasst werden. Dazu gehören auch personenbezogene Daten von besonderer Persönlichkeitsrelevanz, etwa die Religionszugehörigkeit. Die Rasterfahndung begründet für die Personen, in deren Grundrechte sie eingreift, 184

ein erhöhtes Risiko, Ziel weiterer behördlicher Ermittlungsmaßnahmen zu werden. Ferner kann die Tatsache einer nach bestimmten Kriterien durchgeführten polizeilichen Rasterfahndung als solche – wenn sie bekannt wird – eine stigmatisierende Wirkung für diejenigen haben, die diese Kriterien erfüllen. Vor allem aber wird eine hohe Eingriffsintensität dadurch erzeugt, dass die Rasterfahndung verdachtslos mit großer Streubreite in Grundrechte eingreift (vgl. ausführlich BVerfGE 115, 320 <347 ff.>).

b) § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 67a Abs. 1 SOG MV normiert keine verfassungsrechtlich ausreichende Eingriffsschwelle. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer Rasterfahndung setzt eine konkrete Gefahr voraus (aa). Dem genügt § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 67a Abs. 1 SOG MV nicht (bb). 185

aa) Die Rasterfahndung ist, anders als die meisten anderen heimlichen eingriffsintensiven Überwachungsmaßnahmen, bei denen eine konkretisierte Gefahr ausreicht, nur zur Abwehr einer konkreten Gefahr zu rechtfertigen. 186

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seiner ersten Entscheidung zur Rasterfahndung vom 4. April 2006 festgestellt, dass die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer präventiven Rasterfahndung voraussetzt, dass eine konkrete Gefahr für hochrangige Rechtsgüter besteht (vgl. BVerfGE 115, 320 <357 ff.>) und hat dies in seiner Entscheidung zum Bundeskriminalamtgesetz bestätigt (vgl. BVerfGE 141, 220 <303 Rn. 207>). Eine konkrete Gefahr in diesem verfassungsrechtlichen Sinne ist eine Sachlage, die bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens im Einzelfall in absehbarer Zeit mit einer gemessen am Gewicht einer drohenden Rechtsgutsverletzung hinreichenden Wahrscheinlichkeit zu einer Verletzung des Rechtsguts führt (vgl. BVerfGE 115, 320 <360 f., 364>; 141, 220 <271 f. Rn. 111>). Eine konkrete Gefahr in diesem Sinne kann auch eine Dauergefahr sein. Bei einer solchen besteht die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts über einen längeren Zeitraum hinweg zu jedem Zeitpunkt. Für die Feststellung einer solchen Dauergefahr gelten jedoch ebenfalls die mit dem Erfordernis einer konkreten Gefahr verbundenen Anforderungen an die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts sowie an die konkrete Tatsachenbasis der Wahrscheinlichkeitsprognose (BVerfGE 115, 320 <364>). 187

Allerdings reicht es zur Rechtfertigung anderer heimlicher eingriffsintensiver Überwachungsmaßnahmen grundsätzlich aus, wenn die Maßnahme der Abwehr einer hinreichend konkretisierten Gefahr dient. Eine hinreichend konkretisierte Gefahr kann schon bestehen, wenn sich der zum Schaden führende Kausalverlauf noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehen lässt, sofern bereits bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall drohende Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut hinweisen. Die Tatsachen müssen dafür zum einen den Schluss auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen, zum anderen darauf, dass bestimmte Personen beteiligt sein werden, über deren Identität zumindest so viel bekannt ist, dass die Überwachungsmaßnahme gezielt gegen sie eingesetzt und weitgehend auf sie beschränkt werden kann (BVerfGE 141, 220 <272 f. Rn. 112>; zu letzterem schon BVerfGE 120, 274 <329>). 188



Der Grund für die davon abweichenden verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Rasterfahndung liegt darin, dass diese im Unterschied zu anderen Maßnahmen keinen Bezug der betroffenen Personen zur abzuwehrenden Bedrohung aufweisen kann, weil die Rasterfahndung überhaupt erst der Herstellung eines solchen Bezuges dient (vgl. BVerfGE 115, 320 <362>). Die Rasterfahndung ist gegenüber einzelnen Betroffenen anlasslos (vgl. BVerfGE 115, 320 <355>). Die rechtsstaatliche Maßgabe, dass auch bei fehlendem polizeirechtlichem Störer- oder strafprozessrechtlichem Straftatverdacht eine durch eine hinreichende Tatsachenbasis belegte Nähebeziehung zu künftigen Rechtsgutsverletzungen bestehen muss, läuft bei der Rasterfahndung ins Leere. Denn eine Tatsachenkette zu einem in irgendeiner Hinsicht konkretisierten personenbezogenen Verdacht besteht bei ihr nicht (BVerfGE 115, 320 <362>). 189

Macht der Gesetzgeber heimliche Überwachungseingriffe davon abhängig, dass eine konkretisierte Gefahr für ein bestimmtes Rechtsgut besteht, wird die erforderliche Nähebeziehung der Betroffenen zur künftigen Rechtsgutsverletzung, wie gesehen, dadurch hergestellt, dass Tatsachen den Schluss darauf rechtfertigen müssen, „dass bestimmte Personen beteiligt sein werden, über deren Identität zumindest so viel bekannt ist, dass die Überwachungsmaßnahme gezielt gegen sie eingesetzt und weitgehend auf sie beschränkt werden kann“ (BVerfGE 141, 220 <272 f. Rn. 112>). Eine solche Anforderung kann aber bei der Rasterfahndung nicht gestellt werden, da sie gerade erst dazu dient, die Identität von Personen zu ermitteln. Das rechtsstaatliche Defizit, das mit dem für die Rasterfahndung typischen Verzicht auf eine Nähebeziehung zwischen dem gefährdeten Rechtsgut und den von dem Grundrechtseingriff Betroffenen verbunden ist, muss auf andere Weise kompensiert werden, um die Uferlosigkeit der Ermächtigung auszuschließen (BVerfGE 115, 320 <362 f.>); der Verlust an personeller Eingrenzbarkeit muss durch höhere Anforderungen an die Vorhersehbarkeit des Geschehens ausgeglichen werden. Daher setzt die Rasterfahndung weiterhin eine konkrete Gefahr voraus (vgl. BVerfGE 141, 220 <303 Rn. 207>) und stellt damit höhere Anforderungen an die Vorhersehbarkeit des objektiv zu erwartenden konkreten Geschehensverlaufs, ohne aber wie die konkretisierte Gefahr bereits einen spezifischen Personenbezug zu verlangen. 190

bb) Die Vorschrift des § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SOG MV erfüllt die verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht, da keine konkrete Gefahr gefordert ist. § 67a Abs. 1 SOG MV, auf den die Vorschrift verweist, verlangt lediglich eine konkretisierte Gefahr. Die konkretisierte Gefahr setzt zwar einen (bei der Rasterfahndung allerdings ohnehin nicht erfüllbaren) Personenbezug voraus, stellt jedoch geringere Anforderungen an die Konkretisierung des zur befürchteten Rechtsgutsbeeinträchtigung führenden Geschehensverlaufs. Indem § 67a Abs. 1 SOG MV weiter auf § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV verweist, ist im Übrigen noch nicht einmal das Erfordernis einer konkretisierten Gefahr eingehalten, weil hiermit auch die Gefahr der Begehung von Vorfeldtaten ausreichen würde (näher oben Rn. 95 ff.). 191

c) Darüber hinaus verstößt § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SOG MV gegen das Gebot der Normenklarheit. Aus dem Gebot der Normenklarheit folgen auch Anforderungen an gesetz- 192

liche Verweisungen (näher oben Rn. 97 f.), denen § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SOG MV nicht genügt. § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SOG MV lässt die Rasterfahndung unter den Voraussetzungen des § 67a Abs. 1 SOG MV zu. Dieser ist aber in einer Weise formuliert, die den Besonderheiten der Rasterfahndung nicht gerecht wird. Denn die darin genannten Voraussetzungen beziehen sich auf eine bestimmte Person und die von dieser ausgehenden möglichen Gefahren. Eine Rasterfahndung richtet sich hingegen gerade nicht gegen eine bestimmte Person (oben Rn. 189). Die in Bezug genommene Norm passt also nicht. Besonders deutlich tritt diese Schwierigkeit bei § 67a Abs. 1 Nr. 2 SOG MV hervor. Diese Vorschrift setzt voraus, dass das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit der Begehung einer terroristischen Straftat begründet. Aber auch der ebenfalls in Bezug genommene § 67a Abs. 1 Nr. 1 SOG MV setzt einen Bezug auf eine konkrete Person voraus. Eine Verweisung darf aber nicht Normen in Bezug nehmen, die andersartige Spannungslagen bewältigen, wenn sie damit ihre Klarheit verliert. Für Bürgerinnen und Bürger wird aus der Verweisung des § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SOG MV auf § 67a Abs. 1 SOG MV nicht klar, unter welchen Voraussetzungen eine Rasterfahndung möglich ist, weil die Voraussetzungen, auf die verwiesen wird, nicht zur Maßnahme passen.

## C.

### I.

Im Ergebnis genügen die zulässig angegriffenen Normen nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Insoweit ist die Verfassungsbeschwerde begründet. 193

1. § 33 Abs. 2 SOG MV (Besondere Mittel der Datenerhebung) ist in Satz 1 verfassungswidrig, weil die Eingriffsvoraussetzungen hinter einer konkretisierten Gefahr zurückbleiben. Satz 3 in Verbindung mit § 67a Abs. 1 SOG MV ist verfassungswidrig, soweit auf § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV verwiesen wird, weil auch dies hinter dem Erfordernis einer konkretisierten Gefahr zurückbleibt. Die in § 33 Abs. 2 SOG MV enthaltenen Verweisungen verstoßen aber nicht gegen das Gebot der Normenklarheit. 194

§ 26a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 SOG MV, der für den Einsatz von Vertrauenspersonen oder verdeckt Ermittelnden nach § 33 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 Nr. 3 und 4 SOG MV eine Ausnahme von der Abbruchpflicht bei Eindringen in den Kernbereich privater Lebensgestaltung regelt, genügt in der konkreten Ausgestaltung nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. 195

2. § 33b Abs. 1 Satz 2 SOG MV (Wohnraumüberwachung) ist verfassungswidrig, weil die Eingriffsschwelle nicht dem Erfordernis einer dringenden Gefahr aus Art. 13 Abs. 4 GG genügt. 196

3. § 33c Abs. 1 Satz 2 SOG MV (Online-Durchsuchung) ist verfassungswidrig, soweit danach in Verbindung mit § 67a Abs. 1 und § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV die konkretisierte Gefahr der Begehung einer Vorfelddat für die Durchführung einer Online-Durchsuchung genügen kann. In ihrer konkreten Ausgestaltung genügt auch die Ermächtigung in § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV (Heimliche Wohnungsbetretung und -durchsuchung) nicht 197

den verfassungsrechtlichen Anforderungen, weil nicht hinreichend bestimmt geregelt ist, dass dies der Abwehr einer konkretisierten Gefahr dienen muss.

4. § 33d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 67a Abs. 1 und § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV (Telekommunikationsüberwachung) und § 33d Abs. 3 Satz 3 in Verbindung mit § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV (Heimliche Wohnungsbetretung und -durchsuchung) sind aus denselben Gründen verfassungswidrig wie die entsprechenden Regeln zur Online-Durchsuchung. 198

5. § 35 Abs. 1 SOG MV (Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung) ist mangels Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers formell verfassungswidrig, soweit § 35 Abs. 1 Satz 1 Alternative 2 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Nr. 4 SOG MV die Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten umfasst. § 35 Abs. 1 Satz 1 SOG MV ist auch materiell verfassungswidrig, weil keine den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechende Kombination von Eingriffsschwelle und zu schützendem Rechtsgut vorausgesetzt wird. Das gilt auch für § 35 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 67a Abs. 1 SOG MV, soweit § 67a Abs. 1 SOG MV auf § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV verweist. 199

6. § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SOG MV (Rasterfahndung) ist verfassungswidrig, weil die Vorschrift keine konkrete Gefahr voraussetzt und nicht den Anforderungen des Gebots der Normenklarheit genügt. 200

## II.

1. Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit gesetzlicher Vorschriften führt grundsätzlich zu deren Nichtigkeit. Allerdings kann sich das Bundesverfassungsgericht, wie sich aus § 31 Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 BVerfGG ergibt, auch darauf beschränken, eine verfassungswidrige Norm nur für mit der Verfassung unvereinbar zu erklären. Es verbleibt dann bei einer bloßen Beanstandung der Verfassungswidrigkeit ohne den Ausspruch der Nichtigkeit. Die Unvereinbarkeitserklärung kann das Bundesverfassungsgericht dabei zugleich mit der Anordnung einer befristeten Fortgeltung der verfassungswidrigen Regelung verbinden. Dies kommt in Betracht, wenn die sofortige Ungültigkeit der zu beanstandenden Norm dem Schutz überragender Güter des Gemeinwohls die Grundlage entziehen würde und eine Abwägung mit den betroffenen Grundrechten ergibt, dass der Eingriff für eine Übergangszeit hinzunehmen ist. Für die Übergangszeit kann das Bundesverfassungsgericht vorläufige Anordnungen treffen, um die Befugnisse der Behörden bis zur Herstellung eines verfassungsmäßigen Zustandes durch den Gesetzgeber auf das zu reduzieren, was nach Maßgabe dieser Abwägung geboten ist (BVerfGE 141, 220 <351 Rn. 355> m.w.N.; stRspr). 201

2. a) Danach sind § 33 Abs. 2 Satz 1 und § 26a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2, § 33c Abs. 5 Alternative 2, § 33d Abs. 3 Satz 3 in Verbindung mit § 33c Abs. 5 Alternative 2 und § 35 Abs. 1 Satz 1 SOG MV – soweit dieser nicht nichtig ist (vgl. Rn. 206) – lediglich für mit der Verfassung unvereinbar zu erklären. Die Unvereinbarkeitserklärung ist mit der Anordnung ihrer vorübergehenden Fortgeltung bis zum Ablauf des 31. Dezember 2023 zu verbinden. Die Gründe für die Verfassungswidrigkeit dieser Vorschriften betreffen nicht den 202

Kern der mit ihnen eingeräumten Befugnisse, sondern einzelne Aspekte ihrer rechtsstaatlichen Ausgestaltung. Der Gesetzgeber kann in diesen Fällen die verfassungsrechtlichen Beanstandungen nachbessern und damit den Kern der mit den Vorschriften verfolgten Ziele auf verfassungsmäßige Weise verwirklichen. Angesichts der Bedeutung, die der Gesetzgeber den Befugnissen für die staatliche Aufgabenwahrnehmung beimessen darf, ist unter diesen Umständen deren vorübergehende Fortgeltung eher hinzunehmen als deren Nichtigkeitserklärung (vgl. BVerfGE 141, 220 <351 f. Rn. 357>; 155, 119 <234 Rn. 264>).

b) Die Anordnung der Fortgeltung bedarf mit Blick auf die betroffenen Grundrechte jedoch einschränkender Maßgaben. Anzuordnen ist, dass die Anwendung besonderer Mittel der Datenerhebung gemäß § 33 Abs. 2 Satz 1 SOG MV und das Betreten und Durchsuchen von Räumlichkeiten zur Vorbereitung einer Online-Durchsuchung oder einer Quellen-Telekommunikationsüberwachung nach § 33c Abs. 5 Alternative 2 und § 33d Abs. 3 Satz 3 in Verbindung mit § 33c Abs. 5 Alternative 2 SOG MV nur zulässig sind, wenn eine wenigstens konkretisierte Gefahr für ein Rechtsgut von besonderem Gewicht besteht (vgl. dazu BVerfGE 133, 277 <365 Rn. 203>). Außerdem ist anzuordnen, dass eine Ausnahme von dem Gebot des Abbruchs der Datenerhebung bei Eindringen in den grundrechtlich geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung nach § 26a Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 SOG MV, soweit sie dem Schutz der verdeckt Ermittelnden selbst oder einer Vertrauensperson selbst dient, nur zu rechtfertigen ist, wenn eine Gefahr für deren Leib oder Leben besteht. Unterbleibt der Abbruch, sind die Kernbereichsrelevanz vor der Weitergabe der Informationen zu überprüfen, der fehlende Abbruch zu dokumentieren, festgehaltene kernbereichsrelevante Informationen sofort zu löschen oder auf sonstige Weise zu vernichten und dies ebenfalls zu dokumentieren. Anzuordnen ist zudem, dass eine Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung gemäß § 35 Abs. 1 Satz 1 SOG MV nur zulässig ist, wenn eine wenigstens konkretisierte Gefahr für ein Rechtsgut von mindestens erheblichem Gewicht besteht. 203

3. Hingegen sind § 33 Abs. 2 Satz 3 und § 33c Abs. 1 Satz 2 und § 33d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und § 35 Abs. 1 Satz 2 jeweils in Verbindung mit § 67a Abs. 1 SOG MV, soweit darin auf § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV verwiesen wird, für verfassungswidrig und nichtig zu erklären. Die Vorschriften genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht, weil sie zu Eingriffen im Vorfeld einer Gefahr ermächtigen; eine verfassungsgemäße Regelung mit vergleichbarem Regelungsgehalt kann der Gesetzgeber auch durch Nachbesserung nicht herbeiführen. Zugleich bleiben den Behörden jeweils entsprechende Befugnisse zur Abwehr von Gefahren erhalten, weil die Befugnis jeweils nur für den Unterfall des Verweises auf § 67c Halbsatz 1 Nr. 1 SOG MV nichtig ist. 204

Auch § 33b Abs. 1 Satz 2 SOG MV ist für verfassungswidrig und nichtig zu erklären, weil er zur Wohnraumüberwachung ermächtigt, ohne dass eine Gefahr im Sinne von Art. 13 Abs. 4 GG vorliegen müsste; auch insoweit bleibt den Behörden nach § 33b Abs. 1 Satz 1 SOG MV im Fall der dort genannten Gefahren eine Wohnraumüberwachung möglich. 205

Auch § 35 Abs. 1 Satz 1 SOG MV ist für verfassungswidrig und nichtig zu erklären, soweit 206

er in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Nr. 4 SOG MV die Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten umfasst. Eine verfassungsgemäße Regelung mit vergleichbarem Regelungsgehalt kann der Landesgesetzgeber mangels Kompetenz auch durch Nachbesserung nicht herbeiführen.

§ 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SOG MV ist ebenfalls für verfassungswidrig und nichtig zu erklären; auch hier bleibt den Behörden nach § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SOG MV zur Abwehr der dort genannten Gefahren eine Rasterfahndung möglich. 207

Die Auslagenentscheidung beruht auf § 34a Abs. 2 und 3 BVerfGG. 208

|          |        |        |
|----------|--------|--------|
| Harbarth | Baer   | Britz  |
| Ott      | Christ | Radtko |
| Härtel   |        | Wolff  |

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 9. Dezember 2022 -  
1 BvR 1345/21**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 9. Dezember 2022 - 1 BvR 1345/21 -  
Rn. (1 - 208), [http://www.bverfg.de/e/rs20221209\\_1bvr134521.html](http://www.bverfg.de/e/rs20221209_1bvr134521.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2022:rs20221209.1bvr134521