

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 3/14

Beschluss

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

1. des Herrn,
2. der Frau,
3. des Herrn,
4. des Herrn,
5. des Herrn,
6. des Herrn,
7. der Frau,
8. des Herrn,
9. der Frau,
10. der Frau,

11. des Herrn ...,

12. des Herrn ...,

13. der Frau ...,

14. des Herrn ...,

- Beschwerdeführer -

Prozessbevollmächtigter:

...,

Beteiligt nach § 56 LVerfGG

1. Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch die Präsidentin,
Lennéstraße 1,
19053 Schwerin
2. Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch das Justizministerium,
Puschkinstraße 19-21,
19053 Schwerin

Prozessbevollmächtigter zu 2.:

...

gegen

§ 24b des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Lande Mecklenburg-Vorpommern vom 11. Juli 2001 (GVOBl. M-V 2001, S. 261) in der Fassung der Änderung vom 2. Juli 2013 (GVOBl. M-V 2013, S. 434), § 28a des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern vom 9. Mai 2011 (GVOBl. M-V 2011, S. 246) in der Fassung vom 2. Juli 2013 (GVOBl. M-V 2013, S. 434) und § 33h des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 27. April 2020 (GVOBl. M-V 2020, S. 334)

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

am **28. Oktober 2021**

durch

die Präsidentin Köster-Flachsmeyer,
die Vizepräsidentin Dr. Lehmann-Wandschneider,
den Richter Wähner,
die Richterin Borchardt,
den Richter Prof. Dr. Classen,
den Richter Tränkmann und
den Richter Hanenkamp

beschlossen:

1. § 24b Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 LVerfSchG M-V und § 33h Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 SOG M-V sind mit Art. 6 LV, Art. 5 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 GG und Art. 10 GG unvereinbar.
2. Bis zu einer Neuregelung, längstens jedoch bis zum 31. Oktober 2022, bleiben die für mit der Landesverfassung unvereinbar erklärten Vorschriften nach Maßgabe des Abschnitts D II. der Gründe weiter anwendbar.
3. Im Übrigen werden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.
4. Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat den Beschwerdeführern ihre notwendigen Auslagen aus dem Verfassungsbeschwerdeverfahren zu erstatten.

Gründe:

A.

- 1 Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen landesrechtliche Regelungen zur manuellen Bestands- und Zugangsdatenauskunft.
- 2 Die Beschwerdeführer wandten sich zunächst gegen § 24b des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Lande Mecklenburg-Vorpommern (Landesverfassungsschutzgesetz M-V – LVerfSchG M-V) und § 28a SOG M-V (Sicherheits- und Ordnungsgesetz M-V – SOG M-V). § 24b LVerfSchG M-V und § 28a SOG M-V sind durch das am 1. Juli 2013 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Landesverfassungsschutzgesetzes und des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes zur Regelung der Bestandsdatenauskunft (Bestandsdaten-Auskunftsgesetz Mecklenburg-Vorpommern – BdAG M-V) vom 2. Juli 2013 in das Landesrecht eingefügt worden. Das Gesetz ist im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 12. Juli 2013 (GVOBl M-V S. 434) verkündet worden.
- 3 Nach der Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung anderer Gesetze, welche § 28a SOG M-V mit Wirkung zum 5. Juni 2020 durch § 33h SOG M-V ersetzt hat, haben die Beschwerdeführer ihren Antrag mit Schreiben vom 30. November 2020 an die geänderten Regelungen angepasst und wenden sich nunmehr erweiternd auch gegen § 33h SOG M-V.
- 4 Mit Beschluss des Landesverfassungsgerichts vom 28. Januar 2016 wurde das Verfahren bis zur Erledigung des beim Bundesverfassungsgericht unter dem Aktenzeichen 1 BvR 1873/13 anhängigen Verfahrens ausgesetzt. Nachdem dieses das bei ihm anhängige Verfahren mit Beschluss vom 27. Mai 2020 abgeschlossen hatte, wurde das Verfahren des Landesverfassungsgerichts mit Schriftsatz der Beschwerdeführer vom 5. Oktober 2020 wieder aufgenommen.
- 5 Die Beteiligten haben mit Schriftsätzen vom 25. August 2021, 20. September 2021 und 29. September 2021 einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung zugestimmt (§ 21 Abs. 1 LVerfGG M-V).

§ 24b LVerfSchG M-V und § 28a SOG M-V a.F. bzw. § 33h SOG M-V sind die landesrechtliche 6
 Reaktion auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Januar 2012 (– 1 BvR
 1299/05 –, BVerfGE 130, 151). Darin stellte das Bundesverfassungsgericht klar, dass der
 Gesetzgeber bei der Einrichtung eines Auskunftsverfahrens über Daten der
 Telekommunikation sowohl Rechtsgrundlagen für die Übermittlung, als auch für den Abruf von
 Daten schaffen müsse (sog. Doppeltür-Modell). Die Rechtsgrundlagen für diese Übermittlung
 der Daten wurden bundesrechtlich in §§ 111 und 113 des Telekommunikationsgesetzes (TKG)
 geregelt. Die streitgegenständlichen landesrechtlichen Regelungen ergänzen diese
 bundesrechtlichen Regelungen um die Ermächtigung zum Abruf der Daten. Mit Beschluss vom
 27. Mai 2020 erklärte das Bundesverfassungsgericht u.a. § 113 TKG und § 8d Abs. 1 Satz 1
 und Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in
 Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz
 (Bundesverfassungsschutzgesetz – BVerfSchG) für mit dem Grundgesetz unvereinbar und gab
 dem Gesetzgeber auf, die Bestandsdatenauskunft bis zum 31. Dezember 2021 neu zu regeln
 (1BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13, BVerfGE 155, 119).

§ 24 b LVerfSchG M-V lautet wie folgt:

7

§ 24b LVerfSchG M-V
Weitere Auskunftsverlangen

(1) Soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde erforderlich ist, darf von demjenigen, der geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste erbringt oder daran mitwirkt, im Einzelfall Auskunft über die nach den §§ 95 und 111 des Telekommunikationsgesetzes vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Juni 2013 (BGBl. I S. 1602) geändert worden ist, erhobenen Daten verlangt werden (§ 113 Absatz 1 Satz 1 des Telekommunikationsgesetzes). Bezieht sich das Auskunftsverlangen nach Satz 1 auf Daten, mittels derer der Zugriff auf Endgeräte oder auf Speichereinrichtungen, die in diesen Endgeräten oder hiervon räumlich getrennt eingesetzt werden, geschützt wird (§ 113 Absatz 1 Satz 2 des Telekommunikationsgesetzes), darf die Auskunft nur verlangt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für die Nutzung der Daten vorliegen.

(2) Die Auskunft nach Absatz 1 darf auch anhand einer zu einem bestimmten Zeitpunkt zugewiesenen Internetprotokoll-Adresse verlangt werden (§ 113 Absatz 1 Satz 3 des Telekommunikationsgesetzes).

(3) Von einer Beauskunftung nach Absatz 2 ist die betroffene Person zu benachrichtigen. Die Benachrichtigung erfolgt, soweit und sobald eine Gefährdung des Zwecks der Auskunft und der Eintritt übergreifender Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes ausgeschlossen werden können. Sie unterbleibt, wenn ihr überwiegende schutzwürdige Belange Dritter oder der betroffenen Person selbst entgegenstehen. Wird die Benachrichtigung nach Satz 2 zurückgestellt oder nach Satz 3 von ihr abgesehen, sind die Gründe aktenkundig zu machen.

(4) Aufgrund eines Auskunftsverlangens nach Absatz 1 oder Absatz 2 hat derjenige, der geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste erbringt oder daran mitwirkt, die zur Auskunftserteilung erforderlichen Daten unverzüglich, vollständig und richtig zu übermitteln.

(5) Die Verfassungsschutzbehörde hat für ihr erteilte Auskünfte eine Entschädigung zu gewähren, deren

Umfang sich nach § 23 und Anlage 3 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718, 776), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2418) geändert worden ist, bemisst. Die Vorschriften über die Verjährung in § 2 Absatz 1 und Absatz 4 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes finden entsprechend Anwendung.

(6) Das Grundrecht des Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 des Grundgesetzes) wird nach Maßgabe des Absatzes 2 eingeschränkt.

8 § 28a SOG M-V a.F. lautete wie folgt:

§ 28a SOG M-V a.F.

Erhebung von Telekommunikationsdaten im manuellen Auskunftsverfahren

(1) Die Polizei kann zur Abwehr einer im einzelnen Falle bevorstehenden Gefahr von demjenigen, der geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste erbringt oder daran mitwirkt (Diensteanbieter), Auskunft über die nach den §§ 95 und 111 des Telekommunikationsgesetzes vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Juni 2013 (BGBl. I S. 1602) geändert worden ist, erhobenen personenbezogenen Daten verlangen (§ 113 Absatz 1 Satz 1 des Telekommunikationsgesetzes). Bezieht sich das Auskunftsverlangen nach Satz 1 auf Daten, mittels derer der Zugriff auf Endgeräte oder auf Speichereinrichtungen, die in diesen Endgeräten oder hiervon räumlich getrennt eingesetzt werden, geschützt wird (§ 113 Absatz 1 Satz 2 des Telekommunikationsgesetzes), darf die Auskunft nur verlangt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für die Nutzung der Daten vorliegen.

(2) Die Auskunft nach Absatz 1 darf auch anhand einer zu einem bestimmten Zeitpunkt zugewiesenen Internetprotokoll-Adresse verlangt werden (§ 113 Absatz 1 Satz 3 des Telekommunikationsgesetzes). In diesem Fall ist die betroffene Person über die Beauskunftung zu unterrichten. Die Unterrichtung erfolgt, soweit und sobald hierdurch der Zweck der Auskunft nicht vereitelt wird. Sie unterbleibt, wenn ihr überwiegende schutzwürdige Belange Dritter oder der betroffenen Person selbst entgegenstehen. Wird die Unterrichtung nach Satz 3 zurückgestellt oder nach Satz 4 von ihr abgesehen, sind die Gründe aktenkundig zu machen. Wurde die Unterrichtung zurückgestellt und ist sie fünf Jahre nach der Beauskunftung nicht möglich, ist der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit zu unterrichten.

(3) Aufgrund eines Auskunftsverlangens nach Absatz 1 oder Absatz 2 haben die Diensteanbieter die zur Auskunftserteilung erforderlichen Daten unverzüglich, vollständig und richtig zu übermitteln. Die in Anspruch genommenen Diensteanbieter werden entsprechend § 23 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718, 776), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2418) geändert worden ist, entschädigt.

9 § 33h SOG M-V lautet wie folgt:

§ 33h SOG M-V

Auskunft über Bestandsdaten

(1) Die Polizei kann zur Abwehr einer im einzelnen Falle bevorstehenden Gefahr von Diensteanbietern im Sinne des Telekommunikationsgesetzes Auskunft über die nach den §§ 95 und 111 des Telekommunikationsgesetzes oder von Diensteanbietern im Sinne des Telemediengesetzes erhobenen personenbezogenen Daten verlangen. Bezieht sich das Auskunftsverlangen nach Satz 1 auf Daten, mittels derer der Zugriff auf Endgeräte oder auf Speichereinrichtungen, die in diesen Endgeräten oder hiervon räumlich getrennt eingesetzt werden, geschützt wird, darf die Auskunft nur verlangt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für die Nutzung der Daten vorliegen.

(2) Die Auskunft nach Absatz 1 darf auch anhand einer zu einem bestimmten Zeitpunkt zugewiesenen Internetprotokoll-Adresse sowie weiterer zur Individualisierung erforderlicher technischer Daten verlangt werden.

(3) Aufgrund eines Auskunftsverlangens nach Absatz 1 oder Absatz 2 haben die Diensteanbieter die zur

Auskunftserteilung erforderlichen Daten unverzüglich, vollständig und richtig zu übermitteln. § 33d Absatz 7 Satz 2 gilt entsprechend.

Mit diesen Vorschriften wurde bzw. wird die Ermächtigung zur Bestandsdatenauskunft, zur Abfrage von Zugangscodes für Handys, E-Mail-Konten, Clouds, Internet usw. sowie die Abfrage von Bestandsdaten anhand statischer oder dynamischer IP-Adressen durch Verfassungsschutz und Polizei geregelt. 10

Die einschlägigen bundesrechtlichen Normen, die Gegenstand der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 2020 waren, lauteten in der zum Zeitpunkt der Entscheidung geltenden Fassung wie folgt: 11

§ 8d BVerfSchG a.F. Weitere Auskunftsverlangen

(1) Soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben des Bundesamts für Verfassungsschutz erforderlich ist, darf von demjenigen, der geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste erbringt oder daran mitwirkt, Auskunft über die nach den §§ 95 und 111 des Telekommunikationsgesetzes erhobenen Daten verlangt werden (§ 113 Absatz 1 Satz 1 des Telekommunikationsgesetzes). Bezieht sich das Auskunftsverlangen nach Satz 1 auf Daten, mittels derer der Zugriff auf Endgeräte oder auf Speichereinrichtungen, die in diesen Endgeräten oder hiervon räumlich getrennt eingesetzt werden, geschützt wird (§ 113 Absatz 1 Satz 2 des Telekommunikationsgesetzes), darf die Auskunft nur verlangt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für die Nutzung der Daten vorliegen.

(2) Die Auskunft nach Absatz 1 darf auch anhand einer zu einem bestimmten Zeitpunkt zugewiesenen Internetprotokoll-Adresse verlangt werden (§ 113 Absatz 1 Satz 3 des Telekommunikationsgesetzes). Für Auskunftsverlangen nach Absatz 1 Satz 2 gilt § 8b Absatz 1 Satz 1 und 2 und Absatz 2 entsprechend.

(3) Die betroffene Person ist in den Fällen des Absatzes 1 Satz 2 und des Absatzes 2 Satz 1 über die Beauskunftung zu benachrichtigen. Die Benachrichtigung erfolgt, soweit und sobald eine Gefährdung des Zwecks der Auskunft und der Eintritt übergreifender Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes ausgeschlossen werden können. Sie unterbleibt, wenn ihr überwiegende schutzwürdige Belange Dritter oder der betroffenen Person selbst entgegenstehen. Wird die Benachrichtigung nach Satz 2 zurückgestellt oder nach Satz 3 von ihr abgesehen, sind die Gründe aktenkundig zu machen.

(4) Auf Grund eines Auskunftsverlangens nach Absatz 1 oder 2 hat derjenige, der geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste erbringt oder daran mitwirkt, die zur Auskunftserteilung erforderlichen Daten unverzüglich, vollständig und richtig zu übermitteln.

(5) Das Bundesamt für Verfassungsschutz hat für ihm erteilte Auskünfte eine Entschädigung zu gewähren, deren Umfang sich nach § 23 und Anlage 3 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes bemisst; die Vorschriften über die Verjährung in § 2 Absatz 1 und 4 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes finden entsprechend Anwendung.

(6) Das Grundrecht des Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 des Grundgesetzes) wird nach Maßgabe des Absatzes 2 eingeschränkt.

§ 22a BPolG a.F. Erhebung von Telekommunikationsdaten

(1) Soweit dies für die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes einer Person nach Maßgabe von § 21 Absatz 1 und 2 erforderlich ist, darf von demjenigen, der geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste erbringt oder daran mitwirkt, Auskunft über die nach den §§ 95 und 111 des Telekommunikationsgesetzes erhobenen Daten verlangt werden (§ 113 Absatz 1

Satz 1 des Telekommunikationsgesetzes). Bezieht sich das Auskunftsverlangen nach Satz 1 auf Daten, mittels derer der Zugriff auf Endgeräte oder auf Speichereinrichtungen, die in diesen Endgeräten oder hiervon räumlich getrennt eingesetzt werden, geschützt wird (§ 113 Absatz 1 Satz 2 des Telekommunikationsgesetzes), darf die Auskunft nur verlangt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für die Nutzung der Daten vorliegen.

(2) Die Auskunft nach Absatz 1 darf auch anhand einer zu einem bestimmten Zeitpunkt zugewiesenen Internetprotokoll-Adresse verlangt werden (§ 113 Absatz 1 Satz 3 des Telekommunikationsgesetzes).

(3) Auskunftsverlangen nach Absatz 1 Satz 2 dürfen nur auf Antrag des Leiters der in der Rechtsverordnung nach § 58 Absatz 1 bestimmten Bundespolizeibehörde oder seines Vertreters durch das Gericht angeordnet werden. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung durch den Leiter der in der Rechtsverordnung nach § 58 Absatz 1 bestimmten Bundespolizeibehörde oder seinen Vertreter getroffen werden. In diesem Fall ist die gerichtliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Die Sätze 1 bis 3 finden keine Anwendung, wenn der Betroffene vom Auskunftsverlangen bereits Kenntnis hat oder haben muss oder wenn die Nutzung der Daten bereits durch eine gerichtliche Entscheidung gestattet wird. Das Vorliegen der Voraussetzungen nach Satz 4 ist aktenkundig zu machen. § 28 Absatz 3 Satz 5 und 6 gilt entsprechend.

(4) Die betroffene Person ist in den Fällen des Absatzes 1 Satz 2 und des Absatzes 2 über die Beauskunftung zu benachrichtigen. Die Benachrichtigung erfolgt, soweit und sobald hierdurch der Zweck der Auskunft nicht vereitelt wird. Sie unterbleibt, wenn ihr überwiegende schutzwürdige Belange Dritter oder der betroffenen Person selbst entgegenstehen. Wird die Benachrichtigung nach Satz 2 zurückgestellt oder nach Satz 3 von ihr abgesehen, sind die Gründe aktenkundig zu machen.

(5) Auf Grund eines Auskunftsverlangens nach Absatz 1 oder 2 hat derjenige, der geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste erbringt oder daran mitwirkt, die zur Auskunftserteilung erforderlichen Daten unverzüglich zu übermitteln. Für die Entschädigung der Diensteanbieter ist § 23 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes entsprechend anzuwenden.

II.

- 12 Die Beschwerdeführer zu 1.-4. haben mit Schriftsatz vom 18. Juni 2014 und die Beschwerdeführer zu 5.-14. mit Schriftsatz vom 30. Juni 2014 Verfassungsbeschwerde zunächst gegen § 24b LVerfSchG M-V und § 28a SOG M-V a. F. erhoben.
- 13 Die Beschwerdeführer rügen die Verletzung ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, ihres Rechts auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme, die Verletzung des Telekommunikationsgeheimnisses (Art. 6 LV, Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz – GG – i.V.m. Art. 1 GG und Art. 10 GG), der Rechtsschutzgarantie und des Gebots der Normenklarheit (Art. 19 Abs. 4 GG).
- 14 Sie halten sich durch die angegriffenen Vorschriften unmittelbar in ihren Grundrechten für verletzt. Sie tragen vor, Mobilfunk- und Internetzugangsleistungen sowie E-Mail-Dienste und sogenannte Cloud-Dienste verschiedener Anbieter zu nutzen. Sie machen geltend, durch die Speicherung ihrer Daten und deren mögliche Übermittlung im Rahmen der Auskunftsverfahren nach § 24b LVerfSchG M-V und § 28a SOG M-V a.F. in ihrem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und auf Wahrung des Telekommunikationsgeheimnisses verletzt zu sein.

Die angegriffenen Vorschriften beträfen sie unmittelbar selbst und gegenwärtig. Zwar richteten sich die Speicherungs-, Bereitstellungs- und Auskunftspflichten der Vorschriften nicht an die als Nutzer betroffenen Beschwerdeführer, sondern an die Dienstleister. Jedoch seien diese ohne jeden Entscheidungsspielraum unbedingt zur Speicherung der Daten der Beschwerdeführer und zur Auskunftserteilung verpflichtet. Damit führten die angegriffenen Vorschriften unmittelbar und gegenwärtig zu einer Speicherung und Verwendung der Daten der Beschwerdeführer.

An einer unmittelbaren Betroffenheit der Beschwerdeführer fehle es auch nicht deshalb, weil die angegriffenen Vorschriften erst auf der Grundlage weiterer Vollzugsakte in Form von Auskunftersuchen oder Auskunftsverlangen und mit der Auskunftserteilung wirksam würden. Da die Beschwerdeführer keine Kenntnis von den Vollzugsakten erlangten, reiche die Darlegung aus, mit einiger Wahrscheinlichkeit von solchen Maßnahmen berührt zu werden. Maßgeblich sei hierfür insbesondere, dass die durch die angegriffenen Vorschriften ermöglichten Auskünfte eine große Streubreite hätten und auch Dritte zufällig erfassen könnten. Darlegungen, durch die sich die Beschwerdeführer selbst einer Straftat bezichtigen müssten, seien zum Beleg der Betroffenheit ebenso wenig erforderlich wie der Vortrag, für sicherheitsgefährdende oder nachrichtendienstlich relevante Aktivitäten verantwortlich zu sein. 15

Die Beschwerdeführer sind bezüglich § 24b LVerfSchG M-V der Ansicht, dass die Regelungen zum Abruf von Bestandsdaten, von Zugangssicherungs_codes und zum Abruf von Daten zu dynamischen IP-Adressen mit Blick auf die Vorgaben des Grundrechts auf Datenschutz aus Art. 6 LV nicht hinreichend bestimmt seien, weil die Zwecke des Abrufes der Daten nicht hinreichend verständlich normiert seien und die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Normenklarheit fehle. Insbesondere Zugangssicherungs_codes wiesen gegenüber anderen Bestandsdaten einen erhöhten Schutzbedarf auf, da sie den Zugang zu den Endgeräten und Speichereinrichtungen verschafften. Die bloße Bezugnahme auf § 113 TKG nicht genüge nicht. Bei Eingriffen in Grundrechte müssten die Voraussetzungen des Eingriffes möglichst genau geregelt sein, damit dem Willkürverbot aus Art. 20 Abs. 3 GG Genüge getan sei. 16

Weiterhin fehle in den angegriffenen Vorschriften die Normierung nachträglicher Mitteilungspflichten nach dem Abruf von Zugangssicherungs_codes. Wenn man danach suche, finde man zwar § 2 des Gesetzes zur Ausführung des Art. 10-Gesetzes Mecklenburg-Vorpommern (AG G 10 M-V). Dort werde aber nur die Pflicht zu Mitteilungen für den Abruf von Daten bei laufender Telekommunikation geregelt. Bezüglich der bereits abgelegten Daten gäbe es keine nachträglichen Mitteilungspflichten. Darin liege ein Verstoß gegen Art. 6 LV und Art. 19 Abs. 4 GG sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. 17

- 18 Mit Blick auf den Abruf von Bestandsdaten anhand einer zu einem bestimmten Zeitpunkt zugewiesenen IP-Adresse würden ferner die dazu in § 24b Abs. 3 LVerfSchG M-V geregelten Benachrichtigungspflichten den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht genügen.
- 19 Es stelle zudem einen verfassungsrechtlichen Mangel dar, dass ein Richtervorbehalt weder für den Abruf von Daten zur laufenden Kommunikation noch beim Abruf von abgelegten Daten geregelt sei.
- 20 Mit Blick auf § 28a SOG M-V a.F. rügen die Beschwerdeführer ebenfalls die Bestimmtheit der Regelungen zum Abruf von Zugangssicherungs_codes und zum Abruf von Daten zu dynamischen IP-Adressen. Sie meinen, dass der Grad der Gefahr, die zum Datenabruf berechtige, auf „konkrete Gefahren“ und „gewichtige Ordnungswidrigkeiten“ hätte begrenzt werden müssen. Der bloße Verweis auf die „gesetzlichen Voraussetzungen“ in § 28a Abs. 1 Satz 2 SOG M-V a.F. reiche auch hier nicht aus.
- 21 Zudem fehle es in § 28a SOG M-V a.F. in verfassungswidriger Weise an nachträglichen Mitteilungspflichten nach dem heimlichen Abruf von Zugangssicherungs_codes zu bereits abgelegten Daten. Die in § 34a Abs. 7 SOG M-V geregelten Mitteilungspflichten betreffen nur den Abruf von Daten zu laufender Kommunikation.
- 22 Ebenso fehle es in § 28a SOG M-V a.F. an einem hinreichenden Richtervorbehalt. Auch insoweit betreffe der in § 34a Abs. 4 SOG M-V geregelte Richtervorbehalt nicht den Abruf von Zugangssicherungs_codes zu bereits abgelegten Daten.
- 23 Nachdem die Beschwerdeführer zunächst beantragt hatten festzustellen, dass § 24b LVerfSchG M-V und § 28a SOG M-V a.F. wegen Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 5 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 10 GG und Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 19 Abs. 4 GG nichtig sind, haben sie die Verfassungsbeschwerde mit Schriftsatz vom 30. November 2020 auf § 33h SOG M-V erweitert. Im Wege einer „Fortsetzungsfeststellungsklage“ halten sie zudem an der Verfassungsbeschwerde gegen § 28a SOG M-V a.F. fest. Ihrer Ansicht nach sei durch die geringfügige inhaltliche Änderung des § 28a SOG M-V a.F. und seine neue Bezeichnung als § 33h SOG M-V das Rechtsschutzinteresse nicht entfallen. Der Regelungsgehalt sei nicht verändert worden und die Verfassungsbeschwerde von daher insoweit nicht gegenstandslos.

Vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluss vom 27. Mai 2020 – 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13 – ergänzen die Beschwerdeführer, dass die dort für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärten Bundesvorschriften über die Bestandsdatenauskunft fast gleichlautend seien mit den Vorschriften des LVerfSchG M-V. Nach Maßgabe der in dem Beschluss formulierten Verhältnismäßigkeitsanforderungen müssten weiterhin ebenfalls die Vorschriften des SOG M-V über die Bestandsdatenauskunft als mit der Landesverfassung unvereinbar eingestuft werden. 24

§ 24b Abs. 1 Satz 1 LVerfSchG M-V weise einen § 8d Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG vergleichbaren Regelungsgehalt auf. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts genüge die Vorschrift des § 8d Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG nicht den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. Die Regelung enthalte weder begrenzende Eingriffsschwellen noch eine Beschränkung auf den Einzelfall, sondern stelle einzig auf die Erforderlichkeit zur Erfüllung der Aufgabe der Behörde ab. Weiterhin sei auch § 8d Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG für verfassungswidrig erklärt worden. Die enthaltene Abrufregelung knüpfe, so das Bundesverfassungsgericht, allein an die ihrerseits unverhältnismäßigen Voraussetzungen der Befugnis zum allgemeinen Abruf von Bestandsdaten an und sehe daher auch für die Zuordnung von IP-Adressen keine oder jedenfalls keine hinreichend begrenzenden Eingriffsschwellen vor. 25

Die weiter durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärten polizeirechtlichen Vorschriften der § 22a Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Bundespolizeigesetz (BPolG), § 7 Abs. 5 Satz 1 und Abs. 6 Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG) sowie § 10 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) unterschieden sich in ihrem Wortlaut von § 33h Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 SOG M-V, weshalb sich die Einstufung dieser Vorschriften als verfassungswidrig nicht unmittelbar auf die entsprechenden Vorschriften des SOG M-V übertragen lasse. Die Verfassungswidrigkeit des § 33h Absatz 1 Satz 1 und 2 SOG M-V ergebe sich vielmehr daraus, dass diese Vorschriften die vom Bundesverfassungsgericht formulierten Anforderungen an die eine Bestandsdatenauskunft gestattende Eingriffsgrundlage nicht erfüllten. Danach bedürfe es nämlich begrenzender, spezifischer Eingriffsschwellen. Der Abruf von Bestandsdaten setze aber nach § 33h Abs. 1 Satz 1 SOG M-V gerade nicht voraus, dass dieser zur Abwehr einer im einzelnen Falle bevorstehenden Gefahr erforderlich sei. Auch fehle in § 33h Abs. 1 Satz 1 SOG M-V die Eingriffsschwelle „konkrete“ Gefahr. Nach dem Maßstab des Bundesverfassungsgerichts enthalte diese Norm daher keine hinreichenden Eingriffsschwellen. Bei der Zuordnung dynamischer IP-Adressen halte das Bundesverfassungsgericht darüber hinaus eine Dokumentation der rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen des Eingriffs für erforderlich. Nach § 46d SOG M-V hätten die verantwortliche Stelle und der Auftragsverarbeiter aber zu jeder Maßnahme lediglich die 26

Rechtsgrundlage des Eingriffs und nicht auch die diesem zugrundeliegenden Tatsachen zu dokumentieren. Nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts sei somit § 33h Abs. 1 Satz 1 SOG M-V und der auf ihn Bezug nehmende Abs. 2 als mit der Landesverfassung unvereinbar einzustufen.

27 Die Beschwerdeführer beantragen nunmehr,

1. festzustellen, dass § 28a SOG M-V in der bis zum 26. April 2020 geltenden Fassung verfassungswidrig und nichtig war und
2. festzustellen, dass § 24b LVerfSchG M-V und § 33h SOG M-V verfassungswidrig und nichtig sind.

III.

28 Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 2020 für teilweise begründet. Die Entscheidung zwingt zu einer Neubewertung der maßgeblichen Abrufvorschriften des Landesrechts im Lichte der bundesverfassungsrechtlichen Judikatur. Dies gelte sowohl für § 28a SOG M-V a.F. bzw. § 33h SOG M-V als auch für § 24b LVerfSchG M-V.

29 § 24b LVerfG M-V bedürfe einer grundlegenden Novellierung durch den Landesgesetzgeber. Absatz 1 Satz 1 der Norm weise entgegen der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts keine begrenzenden Eingriffsschwellen auf. Keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegne hingegen jedenfalls mit Blick auf die zu schützenden Rechtsgüter die in § 24b Abs. 2 LVerfSchG M-V gestattete Abfrage von Bestandsdaten anhand dynamischer IP-Adressen. Bei einer systematischen Betrachtung folge die Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen des Absatz 2 ausschließlich aus dem Verweis auf den ungenügenden Absatz 1 wegen der dort fehlenden begrenzenden Eingriffsschwelle. Ändere man im Zuge der erforderlichen Neugesetzgebung diesen Fehler, so könne die Regelung in Absatz 2 ihrerseits unverändert bleiben.

30 Ergänzt werden müsse die Befugnisnorm zudem um eine Regelung zur Dokumentationspflicht für die Entscheidungsgrundlagen für die Durchführung entsprechender Maßnahmen, um so die Entscheidungsgrundlagen nachvollziehbar und überprüfbar zu dokumentieren. Zutreffend sei auch der Einwand der Beschwerdeführer, dass eine Mitteilungspflicht lediglich im Hinblick auf die Zuordnung dynamischer IP-Adressen, nicht aber zum Abruf von Zugangsdaten nach § 24b Abs. 1 Satz 2 LVerfSchG M-V vorgesehen sei. Es bedürfe daher auch einer Mitteilungspflicht

beim Abruf von Zugangsdaten. Weiterer Novellierungsbedarf ergebe sich auch mit Blick auf die Anordnungskompetenz des Behördenleiters in Bezug auf Auskunftersuchen, die sich auf die Zuordnung dynamischer IP-Adressen bzw. von Zugangsdaten begründeten. § 8d Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG enthalte einen entsprechenden Behördenleitervorbehalt, dessen Verfassungsmäßigkeit das Bundesverfassungsgericht bestätigt habe. Dies gelte auch für die bundesgesetzlich für den Abruf von Zugangsdaten vorgesehene Unterrichtung der G10-Kommission, die dann auch entsprechend landesgesetzlich zu normieren sei.

§ 28a Abs. 1 Satz 1 SOG M-V a.F. habe den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügt, da die einfache Bestandsdatenauskunft ausdrücklich an eine im Einzelfall bevorstehende Gefahr anknüpfe und die Vorschrift als Ausdruck der Normenklarheit explizit auf § 113 TKG verweise. Ebenso genüge § 28a Abs. 1 Satz 2 SOG M-V mit der dort normierten Regelung über Zugangsdaten den Anforderungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Der Abruf sei an das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen für deren Nutzung gebunden. Dies entspreche vollumfänglich der Konzeption des Bundesverfassungsgerichts, wonach Zugangsdaten nicht unabhängig von den Anforderungen an deren Nutzung und damit gegebenenfalls unter leichteren Voraussetzungen abgefragt werden könnten. Entscheidend sei, dass die Zulässigkeit des Abrufs an die Voraussetzungen gebunden sei, die bezogen auf den in der Abfragesituation konkret erstrebten Nutzungszweck zu erfüllen seien. Da das Bundesverfassungsgericht im Übrigen für die einfache Bestandsdatenauskunft weder weitergehende Benachrichtigungspflichten noch einen Richtervorbehalt verlange, begegne die Regelung des § 28a Abs. 1 SOG M-V a.F. keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. 31

Anders verhalte es sich hingegen mit der Regelung in § 28a Abs. 2 SOG M-V a.F. hinsichtlich des Abrufs von Bestandsdaten, die anhand einer dynamischen IP-Adresse bestimmt würden. Diese Regelung genüge den bundesverfassungsgerichtlichen Anforderungen nicht in Gänze. Wenngleich wegen der Anknüpfung an Absatz 1 das Vorliegen einer konkreten Gefahr erforderlich sei, so beziehe sich dies nur allgemein auf solche für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und normiere damit gerade nicht eine Gefahr für Rechtsgüter von hervorgehobenem Gewicht. 32

§ 33h SOG M-V genüge mit Blick auf die Auskunft über Bestandsdaten nach dem TKG den verfassungsrechtlichen Anforderungen, da diese Norm zum einen ausdrücklich an die Abwehr einer im einzelnen Falle bevorstehenden Gefahr anknüpfe und im Übrigen die Erforderlichkeit auch nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgedankens von § 15 SOG M-V, der für alle polizeilichen Maßnahmen der Gefahrenabwehr gelte, hinreichend gewahrt sei. Soweit in § 33h Abs. 1 Satz 2 SOG M-V der Zugriff auf Zugangsdaten und ihren Abruf mittels derer der Zugriff 33

auf Endgeräte oder Speichermedien in diesen oder solchen, die räumlich von diesen getrennt eingesetzt würden, ermöglicht werde, begegne dies keinen Bedenken, da der Abruf an das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen für deren Nutzung geboten sei. In Ansehung des Verfahrens 1 BvR 1732/14 des Bundesverfassungsgerichts gegen Bestimmungen des Telemediengesetzes (TMG) könne gegenwärtig nicht abschließend beurteilt werden, ob § 33h SOG M-V auch mit Blick auf Abfragen von TMG-Daten verfassungskonform sei.

- 34 Die in § 33h Abs. 2 SOG M-V geregelte besondere Bestandsdatenauskunft anhand dynamischer IP-Adressen genüge hingegen nicht den bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben und bedürfe einer Novellierung durch den Landesgesetzgeber. Wenngleich wegen der Anknüpfung an Absatz 1 das Vorliegen einer konkreten Gefahr erforderlich sei, so beziehe sich dies nur allgemein auf solche für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und normiere damit gerade nicht eine Gefahr für Rechtsgüter von hervorgehobenem Gewicht. Mit Blick auf die vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Benachrichtigungs- und Dokumentationspflichten sei aber jedenfalls für die allgemeine Bestandsdatenauskunft keine Benachrichtigung erforderlich. Sowohl für die Abfrage von Bestandsdaten, die anhand dynamischer IP-Adressen ermittelt würden als auch für die Beauskunftung von Zugangsdaten sei eine Benachrichtigungspflicht in § 46a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 SOG M-V geregelt. Berichtspflichten gegenüber Parlament und Öffentlichkeit habe das Bundesverfassungsgericht nicht eingefordert. Dies gelte auch für die ebenfalls nicht erforderliche vorherige Kontrolle durch die Implementierung eines Richtervorbehalts. Da sich im Übrigen die Regelungen zur Sicherheit, weiteren Nutzung und zur Löschung von Daten an den vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandeten Normen des Bundes orientierten, bestehe auch kein Anlass für entsprechende Änderungen der einschlägigen landesgesetzlichen Bestimmungen.
- 35 Angesichts noch fehlender erforderlicher Neuregelungen auf Bundesebene und der Landtagswahl im September 2021 sei eine Beschlussfassung über die Neuregelung der streitgegenständlichen Normen vor Herbst 2022 aber nicht erreichbar.

IV.

- 36 Der Landtag ist ebenfalls der Ansicht, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 2020 den Landesgesetzgeber zur verfassungsgemäßen Überarbeitung der verfahrensgegenständlichen Normen zwingt. Insbesondere mangle es § 28a Abs. 2 SOG M-V a.F. wegen des Verweises auf Absatz 1 und der dort konstituierten Voraussetzung einer konkreten Gefahr an einer verfassungsgemäßen Eingriffsschwelle, die ob der Eingriffsintensität

bei dem Abruf von Bestandsdaten, die anhand dynamischer IP-Adressen bestimmt werden, einer Beschränkung auf die Gefahr für Rechtsgüter von hervorgehobenem Gewicht bedürfe. Gleiches gelte auch für die Abfrage von Bestandsdaten nach dem jetzigen § 33h Abs. 2 SOG M-V. Im Übrigen sei § 24b LVerfSchG M-V verfassungswidrig, soweit es Absatz 1 an einer begrenzenden Eingriffsschwelle mangle. Weiterhin genüge der § 24b LVerfSchG M-V auch insoweit nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, als dass die Vorschrift keine Pflicht zur nachvollziehbaren und überprüfbaren Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen für die Durchführung der Maßnahmen vorsehe. Ferner bestehe die Notwendigkeit, § 24b LVerfSchG M-V um Benachrichtigungspflichten hinsichtlich des Abrufs von Zugangsdaten nach Absatz 1 Satz 2 sowie um aufsichtsrechtliche Kontrollvorschriften zu ergänzen.

Es werde angeregt, die Weitergeltung der Normen anzuordnen. Dies könne dem neu gewählten Landtag ermöglichen, die in diesem Bereich für ihn Maßstab bildenden neuen Bundesnormen zu berücksichtigen und auf ihrer Grundlage sowie auf der Grundlage der Entscheidung des Gerichts die beanstandeten Normen verfassungsgemäß umzugestalten. 37

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist überwiegend zulässig. 38

I.

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, soweit sie sich gegen § 28a SOG M-V in der bis zum 26. April 2020 geltenden Fassung richtet. Für die Verfassungsbeschwerde fehlt den Beschwerdeführern das Rechtsschutzinteresse, da die Regelung zum 27. April 2020 außer Kraft getreten ist. Ein Rechtsschutzinteresse besteht hier auch nicht ausnahmsweise deshalb fort, weil ansonsten die Klärung verfassungsrechtlicher Fragen von grundsätzlicher Bedeutung unterbliebe (vgl. BVerfGE 81, 138, 140; 100, 271, 281 f.; stRspr). Die im Hinblick auf die Altregelung auftretenden Fragen stellen sich in gleicher Weise bei der von den Beschwerdeführern angegriffenen Neuregelung in § 33h SOG M-V, lassen sich also in diesem Zusammenhang klären (vgl. BVerfGE 155, 119 Rn. 68). 39

II.

Im Übrigen ist die Verfassungsbeschwerde zulässig. 40

- 41 1. Sie ist nach Art. 53 Nr. 6 LV, § 11 Abs. 1 Nr. 8 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (LVerfGG) statthaft. Danach entscheidet das Landesverfassungsgericht über Verfassungsbeschwerden, die jeder mit der Behauptung erheben kann, durch ein Landesgesetz unmittelbar in seinen Grundrechten oder staatsbürgerlichen Rechten verletzt zu sein.
- 42 2. Die Beschwerdeführer sind nach Art. 53 Nr. 6 LV, § 52 Abs. 1 LVerfGG beschwerdebefugt. Sie sind durch die angegriffenen landesgesetzlichen Vorschriften selbst, unmittelbar und gegenwärtig in ihren Grundrechten betroffen.
- 43 a) Die Beschwerdeführer wenden sich gegen § 24b LVerfSchG M-V und § 33h SOG M-V. Mit diesen Vorschriften wird die Ermächtigung zur Bestandsdatenauskunft, zur Abfrage von Zugangscodes für Handys, E-Mail-Konten, Clouds, Internet usw. sowie die Abfrage von Bestandsdaten anhand statischer oder dynamischer IP-Adressen geregelt. Die Beschwerdeführer rügen die Verletzung ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, ihres Rechts auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme und die Verletzung des Telekommunikationsgeheimnisses (Art. 6 LV, Art. 5 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 10 GG), der Rechtsschutzgarantie und des Gebots der Normenklarheit (Art. 19 Abs. 4 GG).
- 44 Der unmittelbaren Betroffenheit steht nicht entgegen, dass die angegriffenen Vorschriften erst auf der Grundlage weiterer Vollzugsakte in Form von Auskunftsverlangen und der daran anknüpfenden Auskunftserteilung zu einer grundrechtlichen Betroffenheit der Nutzer von geschäftsmäßig angebotenen Telekommunikationsdienstleistungen führen können. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 30, 1, 16 f.; 67, 157, 169 f.; 100, 313, 354; 109, 279, 306 f.; 113, 348, 362 f.) kann ein Gesetz, obwohl erst ein Vollzugsakt den Einzelnen selbst, gegenwärtig und unmittelbar beschweren würde, auch dann unmittelbar angegriffen werden, wenn fachgerichtlicher Rechtsschutz gegen den Vollzugsakt nicht möglich wäre, weil der Betroffene keine Kenntnis von ihm erhalten würde. Gleiches gilt, soweit eine nachträgliche Bekanntgabe zwar vorgesehen ist, von ihr aber aufgrund weitreichender Ausnahmetatbestände auch langfristig abgesehen werden kann. Unter diesen Umständen ist effektiver fachgerichtlicher Rechtsschutz ebenfalls nicht gewährleistet (vgl. BVerfGE 109, 279, 306 f.; 113, 348, 362 f.).
- 45 b) Dieser Rechtsprechung hat sich das Landesverfassungsgericht für seinen Rechtskreis angeschlossen und zugleich ausgesprochen, dass die Anfechtung unmittelbar des Gesetzes beim Landesverfassungsgericht nicht nur dann zulässig ist, wenn nach der gesetzlichen

Regelung die Betroffenen niemals Kenntnis von einem heimlichen Vollzugsakt der in Rede stehenden Art erhalten, sondern darüber hinaus auch dann, wenn eine nachträgliche Bekanntgabe zwar vorgesehen ist, von ihr aber abgesehen werden kann (Urteil vom 19. Mai 2000 – LVerfG 5/98 –, LKV 2000, 345).

c) Diese Voraussetzungen sind vorliegend gegeben. Es erscheint möglich, dass die Beschwerdeführer durch die angegriffenen Vorschriften selbst und unmittelbar in ihren genannten Grundrechten verletzt sein können, weil sie vortragen, Mobilfunk- und Internetzugangsleistungen sowie E-Mail-Dienste und sogenannte Cloud-Dienste verschiedener Anbieter zu nutzen. Damit ist es möglich, dass auch ihre Daten nach Maßgabe der §§ 95 und 111 TKG von den Anbietern geschäftsmäßiger Telekommunikationsdienste gespeichert und in der Folge nach § 24b LVerfSchG M-V und § 33h SOG M-V abgerufen werden. 46

Die angegriffene Vorschrift des § 24b LVerfSchG M-V sieht eine Benachrichtigung der betroffenen Person nur für den Teilbereich eines Abrufes anhand einer zu einem bestimmten Zeitpunkt zugewiesenen Internetprotokoll-Adresse vor (§ 24b Abs. 3 Satz 1 und 2 LVerfSchG M-V) vor, während für die weiteren in § 24b Abs. 1 LVerfSchG M-V geregelten Auskunftsverlangen eine Benachrichtigung der betroffenen Person nicht vorgeschrieben ist. Für den Teilbereich eines Auskunftsverlangens anhand einer zu einem bestimmten Zeitpunkt zugewiesenen Internetprotokoll-Adresse ist zudem die Möglichkeit des Absehens von der Benachrichtigung vorgesehen (§ 24b Abs. 3 Satz 3 LVerfSchG M-V). 47

§ 46a SOG M-V sieht für die angegriffene Vorschrift des § 33h SOG M-V zwar eine Benachrichtigung der Adressaten der Maßnahme und derjenigen, deren personenbezogene Daten im Rahmen einer solchen Maßnahme verarbeitet wurden, vor (§ 46a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 SOG M-V). Die Benachrichtigung erfolgt aber erst, sobald dies ohne Gefährdung des Zwecks der Maßnahme, der eingesetzten Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten oder Vertrauenspersonen oder der in der jeweiligen Befugnisnorm genannten Rechtsgüter geschehen kann (§ 46a Abs. 2 Satz 1 SOG M-V). Die Benachrichtigung kann unterbleiben, soweit überwiegende schutzwürdige Belange einer betroffenen Person entgegenstehen (§ 46a Abs. 1 Satz 3 SOG M-V) oder gegenüber einer Person, gegen die sich die Maßnahme nicht gerichtet hat, wenn diese von der Maßnahme nur unerheblich betroffen wurde (§ 46a Abs. 1 Satz 4 SOG M-V). Bezieht sich die Benachrichtigung auf Daten, die an oder von Verfassungsschutzbehörden des Bundes oder der Länder oder die an den oder von dem Militärischen Abschirmdienst übermittelt wurden, ist sie nur nach Zustimmung dieser Stellen zulässig (§ 46a Abs. 1 Satz 6 SOG M-V). 48

- 49 3. Die am 19. Juni 2014 bei Gericht eingegangene Beschwerde der Beschwerdeführer gegen § 24b LVerfSchG M-V ist gemäß § 53 LVerfGG fristgerecht innerhalb eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes erhoben worden. Das Bestandsdaten-Auskunftsgesetz Mecklenburg-Vorpommern wurde im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 12. Juli 2013 verkündet und ist gemäß seinem Art. 4 am 1. Juli 2013 in Kraft getreten. Die Jahresfrist des § 53 LVerfGG ist auch bei der am 2. Dezember 2020 bei Gericht eingegangenen Beschwerdeerweiterung gewahrt. Das Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung anderer Gesetze wurde im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 4. Juni 2020 verkündet und ist gemäß seinem Art. 5 am 5. Juni 2020 in Kraft getreten.
- 50 4. Das Begründungserfordernis des § 19 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 54 LVerfGG ist ebenfalls erfüllt.

C.

- 51 Die Verfassungsbeschwerden sind in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet. Die in den angegriffenen Vorschriften enthaltenen Grundrechtseingriffe genügen in weiten Teilen nicht den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit.

I.

- 52 Die Regelungen zum Abruf von Bestands- und Zugangsdaten greifen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 6 LV, Art. 5 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 GG und, soweit sie zum Abruf der Daten ermächtigen, die anhand dynamischer IP-Adressen bestimmt werden, in das Recht auf Wahrung des spezielleren Telefongeheimnisses nach Art. 5 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 10 GG ein.
- 53 Ob die landesverfassungsrechtliche Garantie des Art. 6 Abs. 1 LV als speziellere Norm vorliegend den Rückgriff auf das Bundesrecht sperrt, kann dahingestellt bleiben, da es für den Fall nicht entscheidungserheblich darauf ankommt (vgl. zu der Frage, ob Art. 6 Abs. 1 LV einen weitergehenden Grundrechtsschutz vermittelt als Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG auch LVerfG, Urteil vom 25. September 2008 – LVerfG 7/07 –).
- 54 Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung trägt Gefährdungen und Verletzungen der Persönlichkeit Rechnung, die sich unter den Bedingungen moderner Datenverarbeitung aus informationsbezogenen Maßnahmen ergeben (BVerfGE 155, 119 Rn. 92; 65, 1, 42). Die freie

Entfaltung der Persönlichkeit setzt den Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Dieser Schutz ist vom Grundrecht aus Art. 6 LV, Art. 5 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 GG umfasst. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Die Gewährleistung greift insbesondere, wenn die Entfaltung der Persönlichkeit dadurch gefährdet wird, dass personenbezogene Informationen von staatlichen Behörden in einer Art und Weise genutzt und verknüpft werden, die Betroffene weder überschauen noch beherrschen können (BVerfGE 155, 119 Rn. 92; 118, 168, 184).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts begründen Vorschriften, die zum Umgang mit personenbezogenen Daten durch staatliche Stellen ermächtigen, verschiedene, aufeinander aufbauende Eingriffe. Es ist zwischen der Erhebung, Speicherung und Verwendung der Daten zu unterscheiden (BVerfGE 155, 119 Rn. 93; 100, 313, 366 f.). Bei der Regelung eines Datenaustausches zur staatlichen Aufgabenwahrnehmung ist darüber hinaus aber auch zwischen der Datenübermittlung seitens der auskunftserteilenden Stelle und dem Datenabruf seitens der auskunftersuchenden Stelle zu unterscheiden. Ein Datenaustausch vollzieht sich durch die korrespondierenden Eingriffe von Abfrage und Übermittlung, die jeweils einer eigenen Rechtsgrundlage bedürfen. Der Gesetzgeber muss, bildlich gesprochen, nicht nur die Tür zur Übermittlung von Daten öffnen, sondern auch die Tür zu deren Abfrage. Erst beide Rechtsgrundlagen gemeinsam, die wie eine Doppeltür zusammenwirken müssen, berechtigen zu einem Austausch personenbezogener Daten (BVerfGE 155, 119 Rn. 93; 130, 151, 184). 55

Das Bundesverfassungsgericht hat einen Grundrechtseingriff durch die bundesgesetzlichen Regelungen des TKG, welche die Dienstanbieter auf Verlangen einer abrufberechtigten Behörde verpflichten, über die von ihnen gespeicherten Daten Auskunft zu erteilen, festgestellt. Nach den dargestellten Grundsätzen liegt in den Abrufregelungen der § 24b LVerfSchG M-V und § 33h SOG M-V ein eigenständiger Eingriff vor. 56

II.

Die landesrechtlichen Abrufregelungen in § 24b LVerfSchG M-V und § 33h SOG M-V genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang nicht. 57

- 58 Die relevanten verfassungsrechtlichen Anforderungen ergeben sich vor allem aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, der voraussetzt, dass die Abrufregelungen auf einer jeweils eigenen hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage beruhen, die die Datenverwendung auf spezifische Zwecke hinreichend begrenzt (BVerfGE 155, 119 Rn. 190).
- 59 Mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im engeren Sinne sind die Abrufregelungen nur vereinbar, wenn die einzelnen Befugnisse zum Datenabruf hinreichend begrenzt und die notwendigen übergreifenden Anforderungen an Transparenz, Rechtsschutz und Kontrolle beachtet werden. Diesen Anforderungen genügen die angegriffenen Befugnisse zum allgemeinen Abruf von Bestandsdaten im Gegensatz zu den Befugnissen zum Abruf von Zugangsdaten weitgehend nicht. Ebenfalls in weitem Umfang nicht hinreichend eingegrenzt sind die Befugnisse zum Abruf von anhand einer dynamischen IP-Adresse bestimmter Bestandsdaten, welche zudem nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die verfahrensrechtlichen Sicherungen genügen.
- 60 Den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne genügen die angegriffenen Abrufregelungen, wenn der mit ihnen verfolgte Zweck seinerseits nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs steht. Die angegriffenen Regelungen müssen hinreichend bestimmt und normenklar eine qualifizierte Ermächtigungsgrundlage für den Datenabruf schaffen. Sie müssen unter Berücksichtigung ihres Eingriffsgewichts und den jeweils verfolgten Zwecken hinreichende Verwendungsregeln enthalten und insoweit für sich genommen verhältnismäßig ausgestaltet sein. Die Befugnisse zum Datenabruf sind darüber hinaus – aus Gründen der Normenklarheit – auch an die in den Übermittlungsregelungen begrenzten Verwendungszwecke gebunden. Im Übrigen folgen aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz für alle Abrufregelungen gewisse übergreifende Anforderungen an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle sowie an Regelungen zur Datennutzung und -löschung (BVerfGE 155, 119 Rn. 195).
- 61 1. Die Abrufregelungen müssen ihrerseits die Verwendungszwecke der Daten hinreichend begrenzen. Dabei sind Anlass, Zweck und Umfang des jeweiligen Eingriffs auch für den Datenabruf bereichsspezifisch, präzise und normenklar festzulegen (vgl. BVerfGE 130, 151, 202). Erforderlich sind auch für den Abruf Eingriffsschwellen, die sicherstellen, dass Auskünfte nur bei einem auf tatsächliche Anhaltspunkte gestützten Eingriffsanlass eingeholt werden können. Unzulässig ist der Abruf für vielfältige und unbegrenzte Verwendungen im gesamten einer Behörde zugewiesenen Aufgabenbereich (vgl. BVerfGE 125, 260, 355 f.). Unter Berücksichtigung des Gewichts des Eingriffs können die Eingriffsschwellen auch abgesenkt

werden, soweit ein entsprechend gewichtiger Rechtsgüterschutz gewährleistet ist (BVerfGE 155, 119 Rn. 197).

a) Die allgemein zum Abruf von Bestandsdaten ermächtigenden § 24b Abs. 1 Satz 1 LVerfSchG M-V und § 33h Abs. 1 Satz 1 SOG M-V sind nicht hinreichend eingegrenzt und darum unverhältnismäßig. 62

Das Bundesverfassungsgericht führt in seinem Beschluss vom 27. Mai 2020 (BVerfGE 155, 119) in Rn. 218 zu § 8d Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG u.a. aus: 63

„Die Regelungen enthalten weder begrenzende Eingriffsschwellen noch eine Beschränkung auf den Einzelfall, sondern stellen einzig auf die Erforderlichkeit zur Erfüllung der Aufgabe des jeweiligen Dienstes ab. Umfasst werden daher auch allein strategische Auskunftsinteressen oder die Abrundung eigener Informationsbestände. Entgegen der Annahme der Bundesregierung ist die Aufgabe des Bundesamts für Verfassungsschutz auch nicht auf die Aufklärung bestimmter Beobachtungsobjekte beschränkt. § 3 Abs. 1 BVerfSchG weist dem Bundesamt ohne Einschränkung die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen über die dort genannten Bestrebungen und Tätigkeiten zu. Dies lässt nicht den Schluss zu, dass die Auskunft auch im Einzelfall zumindest zur Aufklärung einer bestimmten beobachtungsbedürftigen Aktion oder Gruppierung selbst erforderlich sein müsste.“

Soweit das Bundesverfassungsgericht gerügt hat, dass § 8d Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG keine Beschränkung auf den Einzelfall enthält, trifft dies in dieser Allgemeinheit auf § 24b Abs. 1 Satz 1 LVerfSchG M-V nicht zu. Die Norm gestattet eine entsprechende Auskunftserteilung nur im Einzelfall, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde erforderlich ist. 64

Die Unverhältnismäßigkeit der Norm ergibt sich aber aus dem Fehlen einer konkreten begrenzenden Eingriffsschwelle. § 5 Abs. 1 LVerfSchG M-V weist der Verfassungsschutzbehörde ebenso wie der § 3 Abs. 1 BVerfSchG umfassende Auswertungs- und Sammlungsrechte zu. 65

§ 33h Abs. 1 Satz 1 SOG M-V normiert ebenfalls den Einzelfall als Tatbestandsmerkmal und genügt in dieser Hinsicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. 66

- 67 Die Unverhältnismäßigkeit der Norm ergibt sich aber auch hier aus dem Fehlen einer ausreichend normierten Eingriffsschwelle. Soweit das Bundesverfassungsgericht davon ausgeht, dass bezogen auf die Gefahrenabwehr grundsätzlich eine im Einzelfall vorliegende konkrete Gefahr im Sinne der polizeirechtlichen Generalklauseln vorliegen muss und diese Schwelle auch den Gefahrenverdacht umfasst (BVerfGE 155, 119 Rn. 146 ff.), erfüllt der § 33h Abs. 1 Satz 1 SOG M-V diese Anforderung nicht. Dort wird zwar eine im einzelnen Falle bevorstehende Gefahr vorausgesetzt, nicht aber eine konkrete Gefahr.
- 68 b) Die zum Abruf von Zugangsdaten ermächtigenden § 24b Abs. 1 Satz 2 LVerfSchG M-V und § 33h Abs. 1 Satz 2 SOG M-V sind für sich genommen hinreichend begrenzt und verhältnismäßig.
- 69 Die Regelungen setzen voraus, dass eine Auskunft nur verlangt werden darf, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für die Nutzung der Daten vorliegen. Die Regelungen stellen damit sicher, dass Zugangsdaten nicht unabhängig von den Anforderungen an deren Nutzung und damit gegebenenfalls unter leichteren Voraussetzungen abgefragt werden können (vgl. BVerfGE 130, 151, 208 f.). Einer darüber hinaus gehenden abschließenden Auflistung der jeweils in Betracht kommenden Ermächtigungsgrundlagen, die zur Nutzung der Daten berechtigen können, bedarf es nicht. Die Fassung der Norm lässt keinen Zweifel daran, dass die Zulässigkeit des Abrufs an die Voraussetzungen gebunden ist, die bezogen auf den in der Abfragesituation konkret erstrebten Nutzungszweck zu erfüllen sind. Unklarheiten darüber, welche Normen hier in Betracht kommen können, bestehen nicht (vgl. BVerfGE 155, 119 Rn. 235).
- 70 c) Die zum Abruf von Bestandsdaten anhand einer dynamischen IP-Adresse ermächtigenden § 24b Abs. 2 LVerfSchG M-V und § 33h Abs. 2 SOG M-V sind nicht hinreichend eingegrenzt und deshalb unverhältnismäßig.
- 71 Zwar ist es aus Gründen der Verhältnismäßigkeit grundsätzlich nicht geboten, für den Abruf von Bestandsdaten, die anhand dynamischer IP-Adressen bestimmt werden, gegenüber der allgemeinen Bestandsdatenabfrage erhöhte Eingriffsschwellen vorzusehen. Erforderlich ist aber stets ein hinreichend gewichtiger Rechtsgüterschutz, der in Wechselwirkung mit der jeweiligen Eingriffsschwelle steht. Für die Zuordnung von IP-Adressen bedarf es selbst dann, wenn Eingriffsschwellen vorgesehen werden, die bezogen auf die Gefahrenabwehr eine konkrete Gefahr und bezogen auf die Strafverfolgung einen Anfangsverdacht voraussetzen, einer Beschränkung der Eingriffsbefugnis auf den Schutz von Rechtsgütern von hervorgehobenem Gewicht. Sind die Eingriffsschwellen hingegen herabgesetzt und will der

Gesetzgeber für die Auskunft die Abwehr konkretisierter Gefahren genügen lassen, ist unter Berücksichtigung des spezifischen Eingriffsgewichts der Zuordnung dynamischer IP-Adressen jedenfalls eine Beschränkung auf besonders gewichtige Rechtsgüter geboten (vgl. BVerfGE 155, 119 Rn. 238).

Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen werden die vorliegenden Regelungen nicht gerecht. 72

§ 24b Abs. 2 LVerfSchG M-V knüpft durch den Verweis auf Absatz 1 allein an die ihrerseits unverhältnismäßigen Voraussetzungen der Befugnis zum allgemeinen Abruf von Bestandsdaten an und sieht daher auch für die Zuordnung von IP-Adressen keine oder jedenfalls keine hinreichend begrenzende Eingriffsschwelle vor. 73

Gleiches gilt für § 33h Abs. 2 SOG M-V. Die notwendige Beschränkung auf die Gefahr für Rechtsgüter von herausgehobenem Gewicht ist hier ebenfalls nicht normiert. 74

2. Die angegriffenen Regelungen genügen den aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgenden übergreifenden Maßgaben an Transparenz und individuellen Rechtsschutz. Sie enthalten auch tragfähige Regelungen zur Nutzung der Daten sowie zur Datenlöschung. Verfassungsrechtlich zu beanstanden ist allerdings, dass aufsichtsrechtliche Kontrollvorschriften fehlen und den Behörden beim Abruf von anhand dynamischer IP-Adressen bestimmter Bestandsdaten keine Dokumentationspflichten auferlegt werden. 75

a) Anders als für heimliche Maßnahmen von höherer Eingriffsintensität (vgl. BVerfGE 141, 220, Rn. 105, Rn. 134 ff.) bedarf es für die allgemeine Bestandsdatenauskunft aufgrund ihrer vergleichsweise geringen Eingriffsintensität keiner Benachrichtigungspflichten (vgl. BVerfGE 130, 151, 210; vgl. auch EGMR, Breyer v. Germany, Urteil vom 30. Januar 2020, Nr. 50001/12, § 107; EuGH, Urteil vom 2. Oktober 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, Rn. 60 f.). Vielmehr reicht es unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten, wenn die Betroffenen von einer Auskunftserteilung im Rahmen von ihnen gegenüber ergriffenen Folgemaßnahmen erfahren und deren Rechtmäßigkeit dann fachgerichtlich überprüfen lassen können (vgl. BVerfGE 150, 244 Rn. 154). 76

Im Hinblick auf Auskünfte, die eine erhöhte Eingriffsintensität aufweisen, wie die Zuordnung von IP-Adressen und – potentiell – die Auskunft über Zugangsdaten, sehen die vorliegenden Abrufregelungen eine nachträgliche Benachrichtigung grundsätzlich vor, vgl. § 24b Abs. 3 77

LVerfSchG M-V und § 46a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 SOG M-V. Die Regelungen genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen, obgleich eine Benachrichtigung nur erfolgt, soweit und sobald der Zweck der Bestandsdatenauskunft nicht vereitelt wird, aber unterbleibt, wenn ihr überwiegende schutzwürdige Belange Dritter oder des Betroffenen entgegenstehen (vgl. BVerfGE 125, 260, 344; 129, 208, 250 f.). Dabei sichert die den Behörden auferlegte Pflicht zur Dokumentation insbesondere der Gründe der Zurückstellung, dass nach gebotener Zeit das Fortbestehen der Voraussetzungen überprüft wird. Einer richterlichen Bestätigung des Absehens von der Benachrichtigung bedarf es darüber hinaus nicht (BVerfGE 155, 119 Rn. 245 - 246).

78 b) Gesetzlich geregelter Berichtspflichten gegenüber Parlament und Öffentlichkeit bedarf es nicht. Die Notwendigkeit, durch parlamentarische Berichtspflichten eine unmittelbar demokratisch legitimierte Kontrolle und Überprüfung zu erreichen, besteht aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nur für tief in die Privatsphäre eingreifende Ermittlungs- und Überwachungsbefugnisse mit spezifisch breitenwirksamem Grundrechtsgefährdungspotential (vgl. BVerfGE 141, 220 Rn. 103, Rn. 142 f., m.w.N.). Bei – wie vorliegend – nicht besonders eingriffsintensiven Maßnahmen ist eine derartige Beobachtung und Evaluation entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht geboten (BVerfGE 155, 119 Rn. 251).

79 c) Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer sind die streitgegenständlichen Normen auch nicht wegen fehlender Regelungen zu einem Richtervorbehalt verfassungswidrig.

80 Das Bundesverfassungsgericht führt in seinem Beschluss vom 27. Mai 2020 (BVerfGE 155, 119) dazu aus:

252

„ee) Eine vorherige Kontrolle durch eine unabhängige Stelle, etwa in Form einer richterlichen Anordnung, ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit verfassungsrechtlich nicht geboten. Von daher begegnet es keinen Bedenken, dass die Abrufregelungen einfachrechtlich nur für den Abruf von Zugangsdaten einen Richtervorbehalt beziehungsweise im nachrichtendienstlichen Bereich eine vorherige Überprüfung durch die G 10-Kommission vorsehen und der für den Abruf von Zugangsdaten vorgesehene Richtervorbehalt zahlreiche Ausnahmen kennt.

253

(1) Ermöglicht eine Norm Maßnahmen einer Behörde, die gegenüber Betroffenen heimlich durchgeführt werden und die besonders geschützte Zonen der Privatheit

berühren oder eine besonders hohe Eingriffsintensität aufweisen, ist dem Gewicht des Grundrechtseingriffs durch geeignete Verfahrensvorkehrungen Rechnung zu tragen und insbesondere eine vorherige Kontrolle durch eine unabhängige Stelle, etwa in Form einer richterlichen Anordnung, vorzusehen (vgl. BVerfGE 120, 274, 331; 141, 220, 275 Rn. 117>; vgl. auch EGMR, Szabó und Vissy v. Hungary, Urteil vom 12. Januar 2016, Nr. 37138/14, § 77). Abzustellen ist neben der Heimlichkeit maßgeblich darauf, dass es sich um Maßnahmen handelt, bei denen damit zu rechnen ist, dass sie auch höchstprivate Informationen erfassen (vgl. BVerfGE 141, 220 <275 Rn. 117>; vgl. auch EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2016, Tele2 Sverige und Watson u.a., C-203/15 u.a., EU:C:2016:970, Rn. 99, 120, 125). Eine vorbeugende Kontrolle kann dann bedeutsames Element eines effektiven Grundrechtsschutzes sein und gewährleisten, dass die Entscheidung über eine heimliche Maßnahme auf die Interessen des Betroffenen hinreichend Rücksicht nimmt, wenn dieser selbst seine Interessen aufgrund der Heimlichkeit der Maßnahme im Vorwege nicht wahrnehmen kann (vgl. BVerfGE 120, 274 <331 f.>).

254

(2) Für die Abfrage anhand dynamischer IP-Adressen bestimmter Bestandsdaten, die die Auswertung von sowohl auf vertraglicher Grundlage als auch vorsorglich gespeicherter Verkehrsdaten verlangt, ist trotz des gegenüber der allgemeinen Bestandsdatenauskunft erhöhten Eingriffsgewichts kein Richtervorbehalt erforderlich (vgl. BVerfGE 125, 260 <344>). Anders als für Abrufregelungen, die den Abruf der Gesamtheit bevorratend gespeicherter Verkehrsdaten ermöglichen und für die ein Richtervorbehalt grundsätzlich notwendig ist (vgl. BVerfGE 125, 260 <337 f.>; vgl. EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2016, Tele2 Sverige und Watson u.a., C-203/15 u.a., EU:C:2016:970, Rn. 120, 125), bedarf es für eine Auskunft über einen Anschlussinhaber, der unter nur punktueller und mittelbarer Verwendung von Verkehrsdaten ermittelt wurde, keiner zusätzlichen Sicherungen in Form einer vorbeugenden unabhängigen Kontrolle.

255

(3) Das Gleiche gilt grundsätzlich auch für die Ermächtigung zum Abruf von Zugangsdaten, welche an die Voraussetzungen für ihre Nutzung gebunden ist. Zwar hat schon die Zugangsdatenabfrage als solche jenseits der vorgesehenen Nutzung der Daten eine eigenständige Eingriffswirkung, weil sie den informationellen Selbstschutz der Betroffenen vereitelt und so ihr Vertrauen in die Privatheit ihrer Kommunikationsbeziehungen enttäuscht. Das Eingriffsgewicht wird jedoch maßgeblich

erst durch die Nutzung der Zugangsdaten bestimmt, nach deren Voraussetzungen sich damit der Zugriff auf diese Daten auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht richtet.

256

Die Verhältnismäßigkeit gebietet daher nicht, für die Erhebung der Zugangsdaten als solche eigene Voraussetzungen vorzusehen und insoweit ausnahmslos einem Richtervorbehalt zu unterstellen. Rechtsstaatlich geboten ist nur, die Auskunftserteilung über die Zugangssicherung - materiell wie verfahrensrechtlich - auch an die Voraussetzungen zu binden, die in der jeweiligen Abfragesituation für den damit konkret erstrebten Nutzungszweck erfüllt sein müssen (vgl. BVerfGE 130, 151 <208 f.>). Diese bestimmen sich nach eigenständigen Rechtsgrundlagen und unterscheiden sich je nach Art und Gewicht des Eingriffs sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht. Weil bei jeder Abfrage von Zugangsdaten gleichzeitig auch die Voraussetzungen für deren Nutzung vorliegen müssen, ist die vorherige richterliche Kontrolle dann, wenn sie aufgrund einer eingriffsintensiven Nutzung verfassungsrechtlich geboten ist, dort uneingeschränkt sichergestellt (vgl. Bäcker, in: Rensen/Brink, Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 1, 2009, S. 99 <114 f.>).

257

Wenn gleichwohl auf einfachrechtlicher Ebene, sozusagen überschießend, für die Abfrage aller Zugangsdaten ein eigener Richtervorbehalt unabhängig von den Nutzungsvoraussetzungen vorgesehen ist, führen dessen Ausnahmen (vgl. § 10 Abs. 3 Satz 4, § 40 Abs. 3 Satz 4 BKAG, § 22a Abs. 3 Satz 4 BPolG, § 7 Abs. 7 Satz 4, § 15 Abs. 4 Satz 4 ZFdG) nicht zur Unverhältnismäßigkeit der Regelungen. Sofern der hier geregelte Richtervorbehalt allerdings dazu bestimmt wäre, die sich aus den jeweiligen Nutzungsregelungen ergebenden Anforderungen an den Richtervorbehalt zu ersetzen, begegnete die Reichweite der hier in Rede stehenden Ausnahmen aber für sich genommen verfassungsrechtlichen Bedenken. Soweit der vorgesehene Richtervorbehalt ausnahmsweise dann entfällt, wenn der Betroffene von einer beabsichtigten Zugangsdatenabfrage Kenntnis hat oder haben müsste, ist nicht ausgeschlossen, dass Rechtsschutz insoweit nur noch nachträglich stattfinden kann. Der Betroffene wäre dann nicht bessergestellt als im Falle der nachträglichen Benachrichtigung. Der Richtervorbehalt soll demgegenüber aber gerade eine vorbeugende Kontrolle sichern und einen Grundrechtseingriff gegebenenfalls von vornherein vermeiden. Soweit der Richtervorbehalt auch dann entfällt, wenn die Nutzung der Daten bereits durch eine gerichtliche Entscheidung gestattet wird, ist nicht

sichergestellt, dass gerade auch die abfragende Behörde zur Nutzung der Daten berechtigt ist und die dafür erforderlichen Voraussetzungen vorliegen (vgl. Hauck, StV 2014, S. 360 <364>). Da die Regelung jedoch die sich aus den jeweiligen Nutzungsregelungen ergebenden Anforderungen an einen Richtervorbehalt schon bei Zugriff auf die Zugangsdaten nicht ersetzt, sondern deren Vorliegen voraussetzt, ist sie verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.“

Diesen auf die vorliegenden landesrechtlichen Regelungen übertragbaren Ausführungen schließt sich das Landesverfassungsgericht an. 81

d) Ferner genügen auch die Regelungen zur Sicherheit, weiteren Nutzung und Löschung der Daten durch die abfragenden Behörden den verfassungsrechtlichen Anforderungen (vgl. zu den diesbezüglich regelungsgleichen Bundesnormen BVerfGE 155, 119 Rn. 258-260). 82

e) Demgegenüber ist es mit den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit nicht vereinbar, dass keine Pflicht zur Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen für den Abruf von Bestandsdaten vorgesehen ist, die anhand einer dynamischen IP-Adresse bestimmt werden. 83

Angesichts der nur geringen Eingriffsintensität der allgemeinen Bestandsdatenauskunft ist auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass die Maßnahme regelmäßig geheim erfolgt und Betroffene auch im Nachhinein nicht über eine erteilte Auskunft benachrichtigt werden, keine Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen erforderlich. Sie ist auch nicht deshalb geboten, weil sich die Entscheidung über eine Bestandsdatenabfrage allein im Inneren einer Behörde vollziehen würde (dazu BVerfGE 150, 244, 303 Rn. 157). 84

Dagegen kann die Zuordnung dynamischer IP-Adressen angesichts ihres erhöhten Eingriffsgewichts nur dann als verhältnismäßig angesehen werden, wenn die Entscheidungsgrundlagen für die Durchführung einer solchen Maßnahme nachvollziehbar und überprüfbar dokumentiert werden. Die rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen entsprechender Auskunftsbegehren sind aktenkundig zu machen (BVerfGE 125, 260, 344). Zum einen rationalisiert und mäßigt es die Entscheidung, wenn die entscheidende Behörde sich selbst über ihre Entscheidungsgrundlagen Rechenschaft ablegen muss. Zum anderen ermöglicht erst die Dokumentation eine aufsichtliche Kontrolle durch die Datenschutzbeauftragten. Schließlich wird durch die Dokumentation die verwaltungsgerichtliche Kontrolle erleichtert (vgl. BVerfGE 150, 244 Rn. 157). Für den Abruf von Zugangsdaten bedarf es demgegenüber keiner Regelung genereller Dokumentationspflichten. Soweit sie aufgrund des Eingriffsgewichts im Einzelfall geboten sein 85

sollten, ergeben sich entsprechende Anforderungen regelmäßig aus den jeweiligen Ermächtigungsgrundlagen zur Nutzung der Daten (BVerfGE 155, 119 Rn. 249 - 250).

- 86 § 24b LVerfSchG M-V genügt diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht, da die Vorschrift keine Pflicht zur nachvollziehbaren und überprüfbaren Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen für die Durchführung der Maßnahmen vorsieht.
- 87 Gleiches gilt für § 33h Abs. 1 und 2 SOG M-V. Gemäß § 46d SOG M-V haben die verantwortliche Stelle und der Auftragsverarbeiter zu jeder Maßnahme zwar die Rechtsgrundlage des Eingriffs, nicht aber die zugrundeliegenden Tatsachen zu dokumentieren. Dies genügt den vorgenannten Maßstäben nicht.
- 88 f) Zudem mangelt es den vorliegenden Regelungen an – den verfassungsrechtlich gebotenen (vgl. BVerfGE 155, 119 Rn. 247 unter Verweis auf die ständige Rechtsprechung, v.a. BVerfGE 65, 1, 46; 133, 277 Rn. 214; 141, 220 Rn. 141) – aufsichtsrechtlichen Kontrollvorschriften. Soweit auf bundesrechtlicher Ebene in § 8d Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG geregelt ist, dass für Auskunftsverlangen nach Absatz 1 Satz 2 § 8b Abs. 1 Satz 1 und 2 und Abs. 2 BVerfSchG entsprechend gilt, sodass ein Abruf von Zugangsdaten einen Antrag der jeweiligen Behördenleitung voraussetzt und insoweit eine formalisierte Ebene der internen Aufsicht besteht, fehlt ein entsprechender Verweis in § 24b Abs. 2 LVerfSchG M-V.

D.

I.

- 89 Die Feststellung einer Verfassungswidrigkeit gesetzlicher Vorschriften führt grundsätzlich zu deren Nichtigkeit (§ 57 LVerfGG). Allerdings kann sich das Landesverfassungsgericht, wie sich aus § 29 Abs. 3 Satz 1 LVerfGG ergibt, in Ausnahmefällen auch darauf beschränken, eine verfassungswidrige Norm nur für mit der Landesverfassung unvereinbar zu erklären. Die Unvereinbarkeitserklärung kann das Landesverfassungsgericht dabei zugleich mit der Anordnung einer befristeten Fortgeltung der verfassungswidrigen Regelung verbinden (§ 29 Abs. 3 Satz 2 LVerfGG). 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 (vgl. BVerfGE 150, 244 Rn. 168 m.w.N).

Nach diesen Maßstäben sind die Vorschriften, soweit sie verfassungswidrig sind, nicht für 90
nichtig zu erklären. Die Verfassungswidrigkeit der zu beanstandenden Regelungen zum Abruf
von Bestandsdaten beruht insbesondere auf nicht hinreichenden Eingriffsschwellen und
fehlenden Anforderungen an den Rechtsgüterschutz. Die Gründe für die Verfassungswidrigkeit
betreffen nicht den Kern der durch die Vorschriften eingeräumten Befugnisse, sondern ihre
rechtsstaatliche Ausgestaltung. Der Gesetzgeber kann die Vorschriften insoweit ohne weiteres
nachbessern und damit den Kern der mit ihnen verfolgten Ziele auf verfassungsmäßige Weise
verwirklichen. Angesichts der Bedeutung, die der Gesetzgeber der Bestandsdatenauskunft für
die staatliche Aufgabenwahrnehmung beimessen darf, ist unter diesen Umständen deren
vorübergehende Fortgeltung eher hinzunehmen als deren Nichtigkeitserklärung (BVerfGE 155,
119 Rn. 264).

Die angegriffenen Regelungen sind daher – in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang – für 91
mit der Landesverfassung unvereinbar zu erklären. Die Unvereinbarkeitserklärung ist mit der
Anordnung der vorübergehenden Fortgeltung bis zum Ablauf des 31. Oktober 2022 verbunden.

II.

Bis zur Neuregelung gelten folgende Maßgaben: 92

1. Die zum allgemeinen Abruf von Bestandsdaten ermächtigenden § 24b Abs. 1 Satz 1 93
LVerfSchG M-V und § 33h Abs. 1 Satz 1 SOG M-V können weiter angewendet werden, wenn
eine Auskunft bezogen auf die Gefahrenabwehr zur Abwehr einer konkreten Gefahr im Sinne
der polizeilichen Generalklausel (§§ 13, 16 SOG M-V) erforderlich oder bezogen auf den
Nachrichtendienst zur Aufklärung einer bestimmten, nachrichtendienstlich
beobachtungsbedürftigen Aktion oder Gruppierung im Einzelfall geboten ist (vgl. BVerfGE 155,
119 Rn. 269).

2. Die zum Abruf von Bestandsdaten anhand einer dynamischen IP-Adresse ermächtigenden 94
§ 24b Abs. 2 LVerfSchG M-V und § 33h Abs. 2 SOG M-V dürfen weiter angewendet werden,
wenn über die zuvor unter 1. formulierte Maßgaben hinaus die Auskunft zur Abwehr einer
Gefahr für Rechtsgüter von hervorgehobenem Gewicht oder zur Verfolgung von Straftaten oder
zumindest besonders gewichtigen Ordnungswidrigkeiten erfolgt (vgl. BVerfGE 155, 119 Rn.
272).

E.

- 95 Das Verfahren ist nach § 33 Abs. 1 LVerfGG kostenfrei. Gemäß § 34 Abs. 1 und 2 LVerfGG sind den Beschwerdeführern ihre notwendigen Auslagen vom Land Mecklenburg-Vorpommern zu erstatten.

Köster-Flachsmeyer

Dr. Lehmann-Wandschneider

Wähner

Borchardt

Prof. Dr. Classen

Tränkmann

Hanenkamp