



Verkündet am 21.11.2012

Parotat
Justizangestellte
als Urkundsbeamte der
Geschäftsstelle

THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 19/09

Im Namen des Volkes

URTEIL

In den Verfassungsbeschwerdeverfahren
der Rechtsanwälte

1. A_____ S_____,
2. C_____ L_____,
L_____, _____ J_____,
3. Dr. P_____ H_____,
B_____, _____ E_____.

Beschwerdeführer,

zu 1. bis 3. bevollmächtigt:
Rechtsanwalt Dr. Dr. h. c. Burkhard Hirsch,
Rheinallee 120, 40545 Düsseldorf,

Anhörungsberechtigte:

1. Thüringer Landtag,
vertreten durch die Präsidentin,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

2. Thüringer Landesregierung,
vertreten durch die Ministerpräsidentin,
diese vertreten durch den Thüringer Justizminister,
Werner-Seelenbinder-Str. 5, 99096 Erfurt,

zu 2. bevollmächtigt:

Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger,
Max-Planck-Str. 8, 81675 München,

gegen

Normen des Thüringer Polizeiaufgabengesetzes vom 4. Juni 1992 (GVBl. S. 199) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung sicherheits- und verfassungsschutzrechtlicher Vorschriften vom 16. Juli 2008 (GVBl. S. 245)

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Lindner und die Mitglieder Prof. Dr. Baldus, Prof. Dr. Bayer, Dr. Habel, Heßelmann, Dr. Martin-Gehl, Prof. Dr. Ruffert und Prof. Dr. Schwan sowie das stellvertretende Mitglied Licht

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 5. September 2012

für Recht erkannt:

1. Unvereinbar nach Maßgabe der Gründe sind von den Vorschriften des Thüringer Polizeiaufgabengesetzes vom 4. Juni 1992 (GVBl. S. 199) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung sicherheits- und verfassungsschutzrechtlicher Vorschriften vom 16. Juli 2008 (GVBl. S. 245) und in der Fassung späterer Gesetze:

- § 5 Abs. 3 Sätze 1 und 5, Abs. 4 und Abs. 5 Satz 1
mit Art. 3 Abs. 2 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 und 2, Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 ThürVerf,

- § 5 Abs. 7
mit Art. 1 Abs. 1 ThürVerf,

-
- im Hinblick auf eine fehlende Regelung zur Dokumentation § 34 Abs. 2 und § 35 Abs. 7 mit Art. 42 Abs. 5 ThürVerf, § 34 b Abs. 2 mit Art. 7 Abs. 2 Satz 3 ThürVerf,
 - § 34 Abs. 2 Satz 2 und § 34 b Abs. 1 wegen der unterlassenen Regelung zum Abbruch der Maßnahme mit Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 und 2 und Art. 7 Abs. 1 ThürVerf,
 - § 34 Abs. 3 Nr. 2 und Nr. 3, soweit letztere sich auf Nr. 2 bezieht, mit Art. 3 Abs. 2 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 und 2 ThürVerf,
 - § 34 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Nr. 3, soweit letztere sich auf Nr. 2 bezieht, mit Art. 7 Abs. 1 ThürVerf,
 - § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 mit Art. 8 Abs. 1 ThürVerf und
 - § 34 Abs. 9 Sätze 1, 5 und 6 und Abs. 10 Satz 1 Nr. 3 mit Art. 3 Abs. 2 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 und 2, Art. 7 Abs. 2 Sätze 2 und 3, Art. 8 Abs. 1 und Art. 42 Abs. 5 ThürVerf.

2. Die Vorschriften dürfen bis zu ihrer Neuregelung nach Maßgabe der Gründe weiter angewandt werden. Dem Gesetzgeber wird aufgegeben, bis zum 30. September 2013 eine Neuregelung zu treffen.

3. Im Übrigen werden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.

4. Der Freistaat Thüringen hat den Beschwerdeführern zwei Drittel ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe

A.

Gegenstand der Verfassungsbeschwerden sind Vorschriften des Thüringer Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei (Polizeiaufgabengesetz - PAG), welche die Polizei zur heimlichen Erhebung von Daten ermächtigen. Des Weiteren greifen die Beschwerdeführer die Regelungen an, in denen die Zulässigkeit von Maßnahmen gegen bestimmte Berufsheimnisträger festgelegt wird.

I.

1. Das Thüringer Polizeiaufgabengesetz enthält wie die Polizeigesetze der anderen Länder Befugnisse zur Erhebung und Verarbeitung von Daten. Die Generalklausel des § 32 PAG ermächtigt zur Erhebung von Daten, soweit die §§ 12 bis 47 PAG die Befugnisse der Polizei nicht besonders regeln. Sie gilt seit dem Inkrafttreten des Gesetzes unverändert. Die Befugnisse zur Datenerhebung mit besonderen Mitteln (§ 34 PAG) und zur Überwachung des Wohnraums (§ 35 PAG) waren Gegenstand mehrerer Gesetzesänderungen. Sie erhielten unter anderem mit dem Gesetz zur Änderung des Polizei- und Sicherheitsrechts vom 20. Juni 2002 (GVBl. S. 247) einen erweiterten Anwendungsbereich. Mit demselben Gesetz wurde zudem eine Ermächtigung zur Überwachung der Telekommunikation in das Polizeiaufgabengesetz aufgenommen (§ 34 a PAG).

Im Jahr 2007 beabsichtigte die Landesregierung eine erneute Novellierung des Gesetzes. Sie brachte hierzu am 20. April 2007 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung sicherheits- und verfassungsschutzrechtlicher Vorschriften in den Landtag ein (LT-Drs. 4/2941). Mit dem Entwurf war beabsichtigt, die Vorschriften über die Erhebung von Daten mit besonderen Mitteln und über die Überwachung der Telekommunikation sowie des Wohnraums neu zu regeln. Der Gesetzentwurf erfuhr im parlamentarischen Verfahren aufgrund einer Vorlage der CDU - Fraktion im

Thüringer Landtag vom 12. Juni 2008 erhebliche Änderungen (4/2184 - im Folgenden: Vorlage). Mit diesen Änderungen wurde der Entwurf der Landesregierung auf Empfehlung des Innenausschusses vom 2. Juli 2008 (LT-Drs. 4/4277) vom Landtag am 3. Juli 2008 angenommen. Nach Ausfertigung des Gesetzes am 16. Juli 2008 und Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 29. Juli 2008 trat es am folgenden Tag in Kraft. Weitere Modifizierungen des Polizeiaufgabengesetzes folgten durch das Gesetz zur Anpassung von Landesrecht an das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit sowie zur Änderung von Justizvorschriften vom 9. September 2010 (GVBl. 291) und durch das Gesetz zur Neufassung und zur Änderung polizeioorganisatorischer Regelungen vom 25. Oktober 2011 (GVBl. 268).

Die angegriffenen Normen lauten in der Fassung des Gesetzes vom 16. Juli 2008:

§ 5

Ermessen, Wahl der Mittel, Beweisverbote

(1) ...

(2) ...

(3) Eine Maßnahme nach diesem Gesetz, die sich gegen eine in § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2 oder 4 der Strafprozessordnung (StPO), jeweils auch in Verbindung mit § 53a StPO, genannte Person richtet und voraussichtlich Erkenntnisse erbringen würde, über die diese Person das Zeugnis verweigern dürfte, ist unzulässig. Dennoch erlangte Erkenntnisse dürfen nicht verwendet und verwertet werden. Aufzeichnungen hierüber sind unverzüglich zu löschen. Die Tatsache ihrer Erlangung und der Löschung der Aufzeichnungen ist aktenkundig zu machen. Die Sätze 2 bis 3 gelten entsprechend, wenn durch diese Maßnahme, die sich nicht gegen eine in § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2 oder 4 StPO, jeweils auch in Verbindung mit § 53a StPO, genannte Person richtet, von dieser Person Erkenntnisse erlangt werden, über die sie das Zeugnis verweigern dürfte.

(4) Soweit durch eine Maßnahme nach diesem Gesetz eine in § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 3b oder 5 StPO, jeweils auch in Verbindung mit § 53a StPO, genannte Person betroffen wäre und dadurch voraussichtlich Erkenntnisse erlangt würden, über die diese Person das Zeugnis verweigern dürfte, ist dies insbesondere unter der Voraussetzung, dass eine auf bestimmte Tatsachen gestützte dringende Gefahr vorliegt, im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu

berücksichtigen. Soweit hiernach geboten, ist die Maßnahme zu unterlassen oder, soweit dies nach der Art der Maßnahme möglich ist, zu beschränken.

(5) Der Absatz 4 gilt nicht, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass

1. die in den §§ 53 und 53a StPO genannten Personen für die Gefahr verantwortlich im Sinne des § 7 oder § 8 sind oder

2. an der Vorbereitung einer Straftat beteiligt sind oder

3. diese über den Inhalt des Zeugnis nach den §§ 53 und 53a StPO nicht verweigern könnten.

Die Verwendung und Verwertung von Daten im Sinne des Absatzes 3 Satz 2 ist zur Abwehr einer im Einzelfall bestehenden Lebensgefahr oder einer dringenden Gefahr für Leib oder Freiheit einer Person zulässig. Vor einer Verwendung und Verwertung der Daten ist über deren Zulässigkeit eine richterliche Entscheidung herbeizuführen. Bei Gefahr im Verzug kann die Entscheidung auch der Leiter der Polizeibehörde treffen, bei Verhinderung dessen Stellvertreter. Bei Gefahr im Verzug ist die richterliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Zuständig ist das Gericht, in dessen Bezirk die beantragende Polizeibehörde ihren Sitz hat. Für das Verfahren gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend.

(6) ...

(7) Der Kernbereich privater Lebensgestaltung im Sinne dieses Gesetzes umfasst innere Vorgänge wie Empfindungen, Gefühle, Überlegungen, Ansichten und Erlebnisse höchstpersönlicher Art, aber auch Gefühlsäußerungen, Äußerungen des unbewussten Erlebens, Ausdrucksformen der Sexualität sowie die Kommunikation mit Personen des besonderen Vertrauens, wie

1. engsten Familienangehörigen, beispielsweise Ehepartnern, Lebenspartnern, Geschwistern oder Verwandten in gerader Linie,

2. sonstigen engsten Vertrauten,

über derartige Inhalte, soweit diese keine Hinweise auf konkrete begangene oder geplante Straftaten enthalten und keinen unmittelbaren Bezug zu Gefahren haben.

§ 32

Datenerhebung

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten über die in den §§ 7, 8 und 10 genannten Personen und über andere Personen erheben, wenn dies erforderlich ist

1. zur Gefahrenabwehr, insbesondere zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten (§ 2 Abs. 1),

2. zum Schutz privater Rechte (§ 2 Abs. 2),

3. zur Vollzugshilfe (§ 2 Abs. 3) oder

4. zur Erfüllung ihr durch andere Rechtsvorschriften übertragenen Aufgaben (§ 2 Abs. 4)

und die §§ 12 bis 47 die Befugnisse der Polizei nicht besonders regeln.

(2) ...

§ 34

Besondere Mittel der Datenerhebung

(1) Besondere Mittel der Datenerhebung sind

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

2. der verdeckte Einsatz technischer Mittel zur Ermittlung des Aufenthaltsorts einer Person, zur Anfertigung von Bildaufnahmen oder -aufzeichnungen, zum Abhören oder zur Aufzeichnung des nicht-öffentlich gesprochenen Wortes,

3. der Einsatz von Polizeibeamten unter einer Legende (verdeckte Ermittler),

4. der Einsatz sonstiger nicht offen ermittelnder Polizeibeamter und

5. der Einsatz von Personen, deren Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten nicht bekannt ist (Vertrauenspersonen).

(2) Die Maßnahmen sind nur zulässig, wenn sie zur Erfüllung einer polizeilichen Aufgabe erforderlich sind und eine dafür wesentliche Aufklärung auf andere Weise erheblich erschwert oder entscheidend verzögert würde und die Maßnahme nicht außer Verhältnis zur Bedeutung des aufzuklärenden Sachverhalts steht. § 34 b Abs. 1 bis 3 gilt entsprechend.

(3) Die Polizei kann durch eine Maßnahme personenbezogene Daten erheben über

1. ...

2. Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie insbesondere eine Straftat im Sinne des § 31 Abs. 5 begehen wollen,

3. Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie für die für die Gefahr Verantwortlichen nach den Nummern 1 oder 2 bestimmte oder von diesen herrührende Mitteilungen entgegennehmen oder weitergeben (Nachrichtenmittler); die Datenerhebung ist insoweit auf die Gewinnung von Hinweisen bezüglich der angenommenen Straftaten beschränkt und muss zu deren vorbeugender Bekämpfung zwingend erforderlich sein.

(4) - (6) ...

(7) Für Maßnahmen nach Abs. 1 sowie den §§ 34 a, 35, 37 und 44 gelten, soweit nichts anderes bestimmt ist, die nachstehenden Regelungen.

(8) ...

(9) Die Behörde, auf deren Antrag oder Anordnung eine Maßnahme zur Datenerhebung ergangen ist, hat die Betroffenen nach Satz 3 über die durchgeführten Maßnahmen zu benachrichtigen, wenn diese bekannt sind und nicht überwiegende schutzwürdige Belange anderer Betroffener entgegenstehen. Nachforschungen zur Feststellung der Identität einer zu benachrichtigenden Person sind nur vorzunehmen, wenn dies unter Berücksichtigung der Eingriffsintensität der Maßnahme gegenüber dieser Person, des Aufwands für die Feststellung ihrer Identität sowie der daraus für diese oder andere Personen folgenden Beeinträchtigung geboten ist. Zu benachrichtigen sind im Fall

1. des Einsatzes besonderer Mittel der Datenerhebung nach Absatz 1 die Zielperson sowie erheblich mitbetroffene Personen,

2. der Datenerhebung und Eingriffe durch Telekommunikationsüberwachung nach § 34a

a) die Personen, die Straftaten begehen wollen,

b) die für die Gefahr verantwortlichen Personen,

c) die Nachrichtenmittler,

d) sonstige Beteiligte der überwachten Kommunikation,

3. des Einsatzes von technischen Mitteln in Wohnungen nach § 35

a) die Person, gegen die sich die Maßnahme richtete,

b) sonstige überwachte Personen,

c) Personen, die die überwachte Wohnung zur Zeit der Durchführung der Maßnahme innehatten oder bewohnten,

4. der polizeilichen Beobachtung und der gezielten Kontrolle nach § 37 die Zielperson und die Personen, deren personenbezogene Daten gemeldet worden sind,

5. der Rasterfahndung nach § 44 die betroffenen Personen, gegen die nach Auswertung der Daten weitere Ermittlungen geführt wurden.

Der Benachrichtigung ist eine Rechtsbehelfsbelehrung beizufügen. Die Benachrichtigung unterbleibt, wenn ihr überwiegende schutzwürdige Belange einer betroffenen Person entgegenstehen. Zudem kann die Benachrichtigung einer unbeteiligten Person unterbleiben, wenn diese von der Maßnahme nur unerheblich betroffen war und anzunehmen ist, dass sie kein Interesse an einer Benachrichtigung hat.

(10) Die Benachrichtigung erfolgt, sobald dies ohne Gefährdung

1. des Zwecks der Maßnahme,

2. von Leben, Leib oder Freiheit und von bedeutenden Vermögenswerten oder

3. auch bei der weiteren Verwendung des verdeckten Einsatzes einer Person nach Absatz 1 Nr. 3 bis 5

möglich ist. Wird die Benachrichtigung nach Satz 1 zurückgestellt, sind die Gründe aktenkundig zu machen. Die Benachrichtigung nach diesem Gesetz unterbleibt, wenn wegen desselben Sachverhalts ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren

gegen den Betroffenen eingeleitet worden ist und Zwecke der Strafverfolgung entgegenstehen; die Benachrichtigungspflicht nach der Strafprozessordnung bleibt unberührt.

(11) Erfolgt die nach Absatz 10 zurückgestellte Benachrichtigung nicht binnen zwölf Monaten nach Beendigung der Maßnahme, bedürfen weitere Zurückstellungen der richterlichen Entscheidung. Die Dauer der Zurückstellung wird richterlich bestimmt. Aufgrund richterlicher Entscheidung kann von einer Benachrichtigung endgültig abgesehen werden, wenn die Voraussetzungen dafür mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft nicht eintreten werden. Sind mehrere Maßnahmen in einem engen zeitlichen Zusammenhang durchgeführt worden, so beginnt die in Satz 1 bestimmte Frist mit der Beendigung der letzten Maßnahme. Im Fall des § 35 beträgt die in Satz 1 genannte Frist sechs Monate.

(12) ...

§ 34 a

Überwachung der Telekommunikation, Datenerhebung von Mobilfunkkarten und -endgeräten und sonstige Eingriffe

(1) Die Polizei kann unter Mitwirkung eines Diensteanbieters (§ 3 Nr. 6 des Telekommunikationsgesetzes - TKG -)

1. die laufenden Telekommunikationsinhalte überwachen und aufzeichnen,
2. die innerhalb des Telekommunikationsnetzes in Datenspeichern abgelegten Inhalte und
3. Verkehrsdaten (§ 96 Abs. 1 und § 113a TKG) erheben.

Erfolgt die Erhebung von Verkehrsdaten nicht beim Diensteanbieter, gelten für sie nach Abschluss des Kommunikationsvorgangs im Übrigen die allgemeinen Bestimmungen dieses Gesetzes und des Telemediengesetzes.

(2) Die Polizei kann mit Hilfe von eigenen technischen Erfassungsanlagen

1. die laufenden Telekommunikationsinhalte überwachen und aufzeichnen,
2. die Gerätenummer eines Mobilfunkendgerätes und die Kartenummer der darin verwendeten Karte und
3. die Standortdaten des Mobilfunkendgerätes (§ 96 Abs. 1 Nr. 1 TKG)

erheben. Ferner kann die Polizei die laufenden Telekommunikationsinhalte in der Weise überwachen und aufzeichnen, dass mit informationstechnischen Programmen in vom Betroffenen genutzte informationstechnische Systeme eingegriffen wird, wenn

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

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

Im Übrigen ist ein Zugriff auf Dateien sowie alle anderen auf dem informationstechnischen System integrierten technischen Systemkomponenten unzulässig.

(3) Eine Maßnahme nach den Absätzen 1 oder 2 ist nur zulässig

1. ...

2. bei einer Person zur Verhütung einer Straftat, wenn konkrete Planungs- und Vorbereitungshandlungen für sich oder zusammen mit weiteren bestimmten Tatsachen die begründete Annahme rechtfertigen, dass eine Straftat im Sinne des § 31 Abs. 5 begangen werden soll, wobei solche Tatsachen insbesondere darin bestehen können, dass die Person

- a) mit einer anderen Person die Begehung einer solchen Straftat verabredet,
- b) eine andere Person zur Begehung einer solchen Straftat anzuwerben versucht,
- c) sich zur Begehung einer solchen Straftat ernstlich bereit erklärt,
- d) Tatmittel für eine solche Straftat beschafft oder Verhandlungen zu diesem Zweck aufnimmt,
- e) ein mögliches Tatobjekt einer solchen Straftat auskundschaftet,
- f) sich zur Begehung einer solchen Straftat schulen ließ oder lässt oder
- g) sich ein Alibi für eine solche Straftat verschafft, oder

3. bei Personen, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass

- a) sie für nach den Nummern 1 oder 2 verantwortliche Personen bestimmte oder von diesen herrührende Mitteilungen entgegennehmen oder weitergeben sowie
- b) die nach den Nummern 1 oder 2 verantwortlichen Personen ihre Kommunikationseinrichtungen benutzen werden

und die Erfüllung einer polizeilichen Aufgabe ohne die Erkenntnisse aus dieser Maßnahme oder den damit verbundenen Maßnahmen wesentlich erschwert oder aussichtslos wäre. ...

(4) Die Polizei kann, wenn und soweit dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person zwingend erforderlich ist, durch den Einsatz technischer Mittel Kommunikationsverbindungen unterbrechen oder verhindern. Kommunikationsverbindungen Dritter dürfen unter diesen Voraussetzungen nur unterbrochen oder verhindert werden, wenn eine gegenwärtige Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person durch andere Mittel nicht abgewehrt werden kann.

(5) ...

(6) ...

(7) Die erhebende Stelle prüft unverzüglich, ob die personenbezogenen Daten im Rahmen der Aufgabenerfüllung allein oder zusammen mit bereits vorliegenden Daten nach den Absätzen 1 bis 4 erforderlich sind. Soweit diese Daten für diese Zwecke nicht erforderlich sind und nicht für eine Übermittlung an andere Stellen benötigt werden, sind sie unverzüglich zu löschen. Die Löschung ist zu protokollieren.

§ 34 b

Umgangsverbot mit personenbezogenen Daten aus der Telekommunikationsüberwachung, Mitwirkungspflichten der Diensteanbieter, Unterrichtung des Landtags

(1) Liegen tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme vor, dass durch die Maßnahme nach § 34a allein Kenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt würden, ist sie unzulässig. Soweit im Rahmen der Maßnahmen neben einer automatischen Aufzeichnung eine unmittelbare Kenntniserhebung erfolgt, gilt für die Unterbrechung der Maßnahme § 35 Abs. 6 entsprechend.

(2) Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung, die durch eine Maßnahme nach § 34 a erlangt worden sind, dürfen nicht verwendet oder verwertet werden und sind unverzüglich zu löschen. Absatz 3 findet auf diese Daten keine Anwendung.

(3) Die durch eine Maßnahme nach § 34a erlangten personenbezogenen Daten,

1. deren Verwendung zu den nach § 39 genannten Zwecken nicht erforderlich ist oder

2. für die ein Verwendungs- und Verwertungsverbot besteht,

sind zu sperren, wenn sie zum Zweck der Information der Betroffenen nach § 34 Abs. 9 Satz 3 und zur gerichtlichen Überprüfung der Erhebung oder Verwendung der Daten noch benötigt werden; andernfalls sind sie unverzüglich zu löschen. Die Tatsache ihrer Erlangung und Löschung ist aktenkundig zu machen. Diese Daten dürfen ausschließlich zu Zwecken der Datenschutzkontrolle genutzt werden und sind zu löschen, sobald sie für diese Zwecke nicht mehr erforderlich sind, spätestens jedoch am Ende des Kalenderjahres, das dem Jahr der Erfassung folgt.

(4) - (8) ...

§ 35

Besondere Bestimmungen über den Einsatz technischer Mittel in Wohnungen

(1) Die Polizei kann durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen (§ 25 Abs. 1 Satz 2) personenbezogene Daten erheben,

1. über die für eine Gefahr Verantwortlichen, wenn dies zur Abwehr einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr, erforderlich ist oder

2. über Personen, wenn Vorbereitungshandlungen für sich oder zusammen mit weiteren bestimmten Tatsachen die begründete Annahme rechtfertigen, dass diese Personen eine besonders schwere Straftat (§ 31 Abs. 5 Satz 1) begehen wollen

und die Abwehr der Gefahr oder die Verhütung der Straftaten auf andere Weise unverhältnismäßig erschwert oder aussichtslos wäre. Die Erhebung personenbezogener Daten über andere als die in Satz 1 genannten Personen ist zulässig, soweit dies unvermeidliche Folge der Maßnahme ist.

(2) Die Maßnahme nach Absatz 1 darf nur angeordnet werden, soweit nicht aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte, insbesondere beruhend auf der Art der zu überwachenden Räumlichkeiten oder dem Verhältnis der zu überwachenden Personen zueinander, anzunehmen ist, dass durch die Überwachung Daten aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt würden. In den Fällen der §§ 53 und 53a StPO ist eine Maßnahme nach Absatz 1 unzulässig.

(3) ...

(4) Maßnahmen nach Absatz 1 dürfen nur auf Antrag des Leiters der Polizeibehörde oder seines Stellvertreters gerichtlich angeordnet werden. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung der Leiter der Polizeibehörde oder bei Verhinderung sein Stellvertreter treffen. Bei Gefahr im Verzug ist die richterliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Die Anordnung eines Behördenleiters nach Satz 2 tritt außer Kraft, wenn sie nicht unverzüglich, jedoch spätestens binnen drei Werktagen, durch den Richter bestätigt wird. Für die Entscheidung ist das Amtsgericht zuständig, in dessen Bezirk die antragstellende Polizeibehörde ihren Sitz hat. Für die richterliche Anordnung gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend.

(5) Der Antrag ergeht schriftlich. Er enthält

1. soweit bekannt, den Namen und die Anschrift der Person, gegen die sich die Maßnahme richtet,

2. die zu überwachende Wohnung oder die zu überwachenden Wohnräume,

3. die Art, den Umfang und die Dauer der Maßnahme und

4. die wesentlichen Gründe.

Die Maßnahme ist auf höchstens einen Monat zu befristen. Verlängerungen um jeweils nicht mehr als einen weiteren Monat sind auf Antrag zulässig, soweit die Voraussetzungen unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse für die Anordnung fortbestehen. Bestehen die Voraussetzungen der Anordnung nicht mehr fort, so ist die Maßnahme unverzüglich zu beenden (§ 4 Abs. 3). Die Beendigung ist dem Richter unverzüglich mitzuteilen.

(6) Das Abhören und Beobachten nach Absatz 1 ist unverzüglich zu unterbrechen, soweit sich während der Überwachung tatsächliche Anhaltspunkte dafür ergeben, dass Inhalte, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung oder einem Vertrauensverhältnis mit Berufsheimnisträgern (§ 5 Abs. 3 und 4) zuzurechnen sind, erfasst werden. Bestehen über die Voraussetzungen einer Unterbrechung Zweifel, darf nur eine automatische Aufzeichnung fortgesetzt werden. Diese automatischen Aufzeichnungen sind unverzüglich dem anordnenden Richter zur Entscheidung über die Verwertbarkeit oder Löschung der Daten vorzulegen. Ist das Abhören und Beobachten nach Satz 1 unterbrochen worden, so darf die Maßnahme nur fortgesetzt werden, wenn der Kernbereich privater

Lebensgestaltung oder ein geschütztes Vertrauensverhältnis nicht mehr verletzt sein könnte.

(7) Dennoch

1. nach Absatz 6 Satz 1 aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung oder

2. aus einem Vertrauensverhältnis mit Berufsheimnisträgern nach § 5 Abs. 3 und 4 erlangte Erkenntnisse

dürfen nicht verwendet oder verwertet werden und sind unverzüglich zu löschen.

(8) Die Anordnung eines verdeckten Einsatzes technischer Mittel in oder aus Wohnungen ausschließlich zum Schutz der bei einem polizeilichen Einsatz tätigen Personen obliegt dem Leiter der Polizeibehörde oder dessen Stellvertreter. Eine anderweitige Nutzung der hierbei erlangten Erkenntnisse zu Zwecken der Abwehr einer dringenden Gefahr ist nur zulässig, wenn zuvor die Rechtmäßigkeit der Maßnahme richterlich festgestellt ist; bei Gefahr im Verzug ist die richterliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Absatz 4 Satz 5 und 6 sowie Absatz 7 Satz 1 und 2 finden entsprechende Anwendung. Aufzeichnungen aus einem solchen Einsatz sind unverzüglich nach Beendigung des Einsatzes zu löschen, soweit sie nicht zur Gefahrenabwehr benötigt werden; die Löschung ist zu protokollieren.

(9) ...

II.

1. Die Verfassungsbeschwerden sind am 24. Juli 2009 eingegangen.

a) Zu ihrer Zulässigkeit führen die Beschwerdeführer aus:

Die Beschwerdebefugnis sei zu bejahen. Sie müssten aufgrund ihrer zivil- und strafrechtlichen Tätigkeit jederzeit damit rechnen, von Maßnahmen nach § 32 ff. PAG betroffen zu werden. Dies gelte auch dann, wenn sie selbst nicht verdächtigt würden, an einer Straftat beteiligt oder Störer im Sinne des Polizeirechts zu sein.

Die Verfassungsbeschwerden seien unabhängig von der Erschöpfung des Rechtswegs zulässig. Die Beschwerdeführer würden erhebliche Nachteile erleiden, wenn sie darauf verwiesen wären, etwaige Überwachungsmaßnahmen vor den Fachgerichten anzugreifen. Bereits die Gefahr der Überwachung beeinträchtige ihre anwaltliche Tätigkeit schwer. Zudem sei die Möglichkeit, sich gegen eine Maßnahme vor Gericht zu wehren, stark eingeschränkt. Aufgrund der Heimlichkeit der Überwachung und der ungenügenden Mitteilungspflichten sei es nicht gesichert, dass sie von einem Eingriff in ihre Rechte erführen.

Die Verfassungsbeschwerden seien fristgerecht erhoben worden, auch soweit § 32 PAG angegriffen werde. Der Anwendungsbereich der Vorschrift habe sich durch den technischen Fortschritt erweitert. Insbesondere die elektronische Vernetzung öffentlicher und privater Datenbanken ermögliche eine Datenerhebung, die weit über die bei Erlass des Gesetzes vorgesehene Befugnis hinausgehe. Zudem habe sich der Regelungsgehalt des § 32 PAG durch die Modifizierungen der §§ 12 bis 47 PAG wesentlich verändert. So seien die Vorschriften über den Schutz des Kernbereichs der privaten Lebensgestaltung und über die Pflicht zur Benachrichtigung des Betroffenen entgegen der früheren Rechtslage nicht mehr anwendbar.

Des Weiteren erlaube § 32 Abs. 1 Nr. 1 PAG die Erhebung von Daten zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten. Hierfür fehle dem Landesgesetzgeber die Zuständigkeit, da diese Materie abschließend in der Strafprozessordnung geregelt sei. Die fehlende Kompetenz des Gesetzgebers werde durch den Ablauf der Frist des § 33 Abs. 3 Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz (ThürVerfGHG) nicht geheilt.

b) Zur Begründetheit machen die Beschwerdeführer geltend:

aa) Die Regelungen zum Schutz des Vertrauensverhältnisses zu Berufsheimnisträgern verstießen gegen Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2, Art. 6, Art. 42, Art. 44 und Art. 88 Thüringer Verfassung (ThürVerf).

Der Schutz von Verteidigern gegenüber Maßnahmen nach dem Polizeiaufgabengesetz sei unzureichend ausgestaltet. Sie seien nicht vor Datenerhebungen geschützt, soweit die Maßnahmen sich gegen Dritte richteten. § 5 Abs. 3 Satz 5 PAG ordne insoweit nur ein Verwertungsverbot an, das nicht den gleichen Schutz wie ein Erhebungsverbot biete. Zudem fehle eine Vorschrift, der zufolge auch bei zufälliger Betroffenheit des Verteidigers die Erhebung und Löschung der geschützten Daten aktenkundig gemacht würden.

Beim Schutz des Vertrauensverhältnisses zu Berufsheimnisträgern dürfe nicht zwischen Verteidigern und Rechtsanwälten differenziert werden. Die Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO), die Berufsordnung für Rechtsanwälte (BORA) und § 53 Abs. 1 Nr. 2 und 3 Strafprozessordnung (StPO) verlangten, beide Berufsgruppen gleich zu behandeln. Die Tätigkeiten von Verteidigern und Rechtsanwälten ließen sich in der Praxis nicht unterscheiden. Derselbe Sachverhalt müsse oftmals sowohl zivilrechtlich als auch strafrechtlich beurteilt werden. Schließlich sei auch zur Wahrnehmung der Aufgaben eines Rechtsanwalts ein Vertrauensverhältnis zu dem Mandanten unabdingbar. Zivilrechtliche Mandate berührten gleichermaßen den Kernbereich privater Lebensgestaltung, z.B. in erb-, familien- oder medizinrechtlichen Rechtsstreitigkeiten.

§ 5 Abs. 4 PAG verstoße gegen das Gebot der Normenklarheit. Der Gesetzgeber überlasse es der Polizei zu entscheiden, wann eine Maßnahme gegen einen Rechtsanwalt zulässig sei. Das Gesetz enthalte keine Vorgaben, an denen sich die Polizei oder der Bürger orientieren könnten.

§ 5 Abs. 5 PAG widerspreche dem verfassungsrechtlichen Gebot, jedermann ein rechtsstaatliches und faires Verfahren zu gewährleisten. Nach dieser Regelung seien Maßnahmen gegen einen Rechtsanwalt bereits dann zulässig, wenn er verdächtigt werde, an der Vorbereitung einer Straftat beteiligt oder für eine Gefahr verantwortlich zu sein. Voraussetzung für ein polizeiliches Eingreifen gegen einen Rechtsanwalt müsse dagegen ein dringender oder für die Eröffnung des Hauptverfahrens ausreichender Tatverdacht sein.

bb) Die Definition des Kernbereichs privater Lebensgestaltung in § 5 Abs. 7 PAG verstoße gegen Art. 1 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 ThürVerf. Sie treffe eine abschließende und zu enge Definition des Kernbereichs, die den Schutzbereich der Menschenwürde nicht hinreichend abdecke. Der Kernbereich der privaten Lebensgestaltung unterliege nicht der Disposition des Gesetzgebers. Ob der Kernbereich betroffen sei, könne nur im Einzelfall und nicht enumerativ entschieden werden. Zudem berücksichtige die Legaldefinition nicht, dass der Kernbereich in besonderer Weise durch eine optische Überwachung verletzt werden könne. Sie erfasse im Gegensatz zu Art. 1 Abs. 1 ThürVerf keine höchstpersönlichen Verhaltensweisen, wie das Ankleiden oder den Aufenthalt im Bad.

cc) Der Kernbereich privater Lebensgestaltung sei bei heimlichen Datenerhebungen nach §§ 34 ff. PAG nicht hinreichend geschützt.

Eine Datenerhebung mit besonderen Mitteln nach § 34 PAG sei nach dem Gesetz nur unzulässig, wenn durch sie *allein* Kenntnisse aus dem Kernbereich erlangt würden. Dieser Schutz sei nicht ausreichend. Zumindest müsse die Verwertbarkeit von Daten aus dem Kernbereich verhindert werden. Dies habe eine unabhängige Stelle zu kontrollieren. Zudem fehle eine Vorschrift, welche die Dokumentation der Erfassung und Löschung kernbereichsrelevanter Daten vorschreibe.

Gleiches gelte für die Überwachung der Telekommunikation nach §§ 34 a, b PAG. Auch hier genüge es nach der gesetzlichen Regelung, ein einziges nicht dem Kernbereich unterliegendes Detail einer Kommunikation zu erfassen, um die gesamte Erhebung zu rechtfertigen. Ebenso sei die richterliche Kontrolle ungenügend ausgestaltet. Sie sei nur vorgesehen, wenn neben einer automatischen Aufzeichnung das Gespräch mitgehört werde. Schließlich fehle es wiederum an einer Vorschrift zur Dokumentation der Erfassung und Löschung kernbereichsrelevanter Daten.

Auch die Bestimmungen über die Wohnraumüberwachung nach § 35 PAG schützten nicht ausreichend den Kernbereich privater Lebensgestaltung. Das Gesetz erlaube im Zweifel die Fortsetzung einer automatischen Aufnahme; dies sei mit dem Absolutheitsanspruch der Menschenwürde nicht zu vereinbaren. Sie werde auch verletzt, wenn die Daten automatisch aufgenommen würden. Die Entscheidung eines Richters über die Verwertbarkeit oder Löschung dieser Daten könne diese Verletzung nicht heilen.

dd) Die Regelungen der Eingriffsvoraussetzungen in §§ 34 ff. PAG seien auch im Übrigen verfassungswidrig.

(1) Einzige Voraussetzung einer Datenerhebung mit besonderen Mitteln nach § 34 Abs. 3 Nr. 2 PAG sei die Annahme, dass der Betroffene eine Straftat begehen wolle. Dies sei zu unbestimmt, da eine polizeiliche Maßnahme nur an objektive Tatsachen anknüpfen dürfe. Zudem habe der Gesetzgeber die beabsichtigte Straftat nicht näher bestimmt. Dieser Mangel begründe auch die Unbestimmtheit der Eingriffsnorm gegen Nachrichtenmittler (§ 34 Abs. 3 Nr. 3 PAG).

(2) Für die Regelungen zur Überwachung und Unterbrechung der Telekommunikation fehle dem Land die Gesetzgebungskompetenz. Der Bundesgesetzgeber habe mit § 100 a StPO von seiner Kompetenz aus Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 GG zur Regelung der Überwachung der Telekommunikation erschöpfend Gebrauch gemacht. Des Weiteren habe es der Gesetzgeber unterlassen, die Überwachung der Telekommunikation zur Verhütung von Straftaten von dem Überschreiten einer bestimmten Eingriffsschwelle abhängig zu machen. § 34 a Abs. 3

Nr. 2 und Nr. 3 PAG stellten allein auf die zukünftige Begehung einer Straftat ab, ohne das Vorliegen einer konkreten oder dringenden Gefahr zu verlangen.

Die Unterbrechung und Verhinderung der Telekommunikation nach § 34 a Abs. 4 PAG sowie das Zurückhalten von Informationen nach § 34 a Abs. 7 PAG verstießen gegen das Fernmeldegeheimnis aus Art 7 ThürVerf und das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit aus Art. 3 Abs. 2 ThürVerf. Die Norm berechtige die Polizei, unter das Telekommunikationsgeheimnis fallende Daten auszuspähen. Für eine Regelung, nach der die Polizei Kommunikationsinhalte auf Dauer dem Adressaten vorenthalte, gebe es keine verfassungsrechtliche Grundlage.

(3) Die Befugnis zur Überwachung des Wohnraums in § 35 PAG verstoße gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit. Die Norm lasse die optische Überwachung, die wesentlich tiefer in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung eingreife, unter denselben Bedingungen zu wie die akustische.

ee) Die Ausgestaltung der Benachrichtigungspflichten (§ 34 Abs. 9, 10 und 11 PAG) genüge nicht den Mindestanforderungen der Art. 42 Abs. 5 und 88 Abs. 1 ThürVerf.

Der von einer heimlichen Datenerhebung Betroffene habe einen grundrechtlich gesicherten Anspruch, nach Beendigung der Maßnahme von dem Eingriff unterrichtet zu werden. Würden Ausnahmen von diesem Grundsatz geregelt, seien Art und Schwere des mit der Datenerhebung verbundenen Grundrechtseingriffs zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber habe dies nicht beachtet. Er unterscheide bei den Bestimmungen, nach denen von der Unterrichtung des Betroffenen abgesehen werden könne, nicht zwischen den einzelnen betroffenen Grundrechten.

Des Weiteren seien die Regelungen zu unbestimmt, soweit sie ein Absehen von der Benachrichtigung wegen der Gefährdung bedeutender Vermögenswerte zuließen (§ 34 Abs. 10 Nr. 2 PAG). Das Gesetz nenne keine Kriterien, wie dieser Wert zu bestimmen sei.

Ebenso wenig sei die Absicht, eine verdeckt ermittelnde Person (verdeckter Ermittler, nicht offen ermittelnder Polizeibeamter oder Vertrauensperson, § 34 Abs. 1 Nr. 3 bis 5 PAG) weiter einzusetzen, ein hinreichender Grund, die Benachrichtigung zu verschieben (§ 34 Abs. 10 Nr. 3 PAG). Diese Regelung führe dazu, dass selbst bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen die Mitteilung allein aus personalwirtschaftlichen Gründen unterbleibe.

Schließlich sei die richterliche Kontrolle ungenügend (§ 34 Abs. 11 PAG). Die Norm erlaube, dass ein Richter nach nur einmaliger Befassung mit der Sache zwölf Monate nach Beendigung der Maßnahme über das endgültige Absehen von einer Benachrichtigung entscheide. Zudem sei diese einmalige richterliche Entscheidung nur vorgesehen, wenn die Polizei die Benachrichtigung aus den in § 34 Abs. 10 PAG genannten Gründen zurückstelle. Die Entscheidungen der Polizei nach § 34 Abs. 9 PAG unterlägen keiner richterlichen Prüfung. So stehe es allein in deren Ermessen festzustellen, ob überwiegende schutzwürdige Interessen anderer Betroffener oder die Unerheblichkeit des Grundrechtseingriffs das Absehen von einer Benachrichtigung rechtfertigten (§ 34 Abs. 9 Sätze 1, 5 und 6 PAG).

d) Die Beschwerdeführer beantragen sinngemäß,

1. festzustellen, dass

§ 5 Absätze 3, 4, 5 und 7,

§ 32 Absatz 1,

§ 34 Absatz 3 Nr. 2 u. 3, Absatz 9 Sätze 1, 5 und 6, Absatz 10 Satz 1 Nr. 2 und 3, Absatz 11 Sätze 1 und 3,

§ 34 a Absatz 3 Nr. 2 u. 3, Absätze 4 u. 7,

§ 34 b Absatz 1, Absatz 2 Satz 2 und

§ 35 Absätze 1 und 6 sowie Absatz 7 Nr. 2

des Thüringer Polizeiaufgabengesetzes vom 4. Juni 1992 (GVBl. S. 199) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung sicherheits- und verfassungsschutzrechtlicher Vorschriften vom 16. Juli 2008 (GVBl. S. 245), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur

Änderung polizeiorganisatorischer Regelungen vom 25. Oktober 2011 (GVBl. 268, 271), mit der Verfassung des Landes Thüringen nicht vereinbar und daher nichtig sind,

2. die Verfassungswidrigkeit des § 32 Abs. 1 des Thüringer Polizeiaufgabengesetzes von Amts wegen festzustellen und

3. dem Land Thüringen aufzuerlegen, die notwendigen Kosten der Beschwerdeführer zu ersetzen und mit der Entscheidung den Gegenstandswert festzusetzen.

2. Die anhörungsberechtigte Landesregierung hat sich erstmals mit Schriftsatz vom 30. Juni 2011 zur Sache geäußert, nachdem sie zuvor im Wesentlichen auf eine geplante Novellierung des Polizeiaufgabengesetzes verwiesen hatte. Mit Schriftsatz ihres Prozessbevollmächtigten vom 29. August 2012 hat sie ihre Ausführungen konkretisiert und erweitert. Sie trägt vor:

a) Die Verfassungsbeschwerden seien verfristet, soweit sie sich gegen § 32 PAG wenden. Die Norm sei seit dem In-Kraft-Treten des Thüringer Polizeiaufgabengesetzes im Jahr 1992 unverändert geblieben. Das Änderungsgesetz wirke sich auf den Regelungsgehalt der Norm nicht aus.

b) Die Verfassungsbeschwerden seien unbegründet:

aa) Der Freistaat Thüringen besitze für die angegriffenen Normen die Gesetzgebungskompetenz. Sie regelten allein die Erhebung von Daten zur Gefahrenabwehr, zu der auch die Verhütung von Straftaten zähle. Auf diesem Gebiet bestehe keine entgegenstehende Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Dessen Zuständigkeit zur Regelung der Verfolgung von Straftaten, einschließlich der Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten, werde von den Eingriffsbefugnissen des Polizeiaufgabengesetzes nicht berührt.

bb) Nach den gesetzlichen Regelungen (§ 5 Abs. 3 PAG) sei das Vertrauensverhältnis zwischen Mandant und Verteidiger absolut geschützt. Zielgerichtete Maßnahmen, die dem Zeugnisverweigerungsrecht unterliegende Erkenntnisse ergäben, seien von vornherein verboten. Werde der Verteidiger zufällig von einer Maßnahme betroffen, werde der Schutz durch ein Verwertungs- und Verwendungsverbot sowie die Löschung der Daten sichergestellt. Für das Vertrauensverhältnis zu Rechtsanwälten ordne § 5 Abs. 4 PAG in verfassungsrechtlich zulässiger Weise einen relativen Schutz an. Diese Norm sei auch hinreichend bestimmt. Sie gebe der Polizei ausdrücklich vor, die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme zu prüfen. Nach welchen Kriterien diese Prüfung vorzunehmen sei, ergebe sich aus der Gesetzesbegründung.

cc) Der Kernbereich privater Lebensgestaltung werde durch die angegriffenen Normen nicht verletzt. Die gesetzliche Definition des Kernbereichs (§ 5 Abs. 7 PAG) sei als nicht abschließende Aufzählung von Regelbeispielen zu verstehen. Die notwendigen verfahrensrechtlichen Vorkehrungen seien in den §§ 34 ff. PAG enthalten. Die Vorschriften differenzierten nach der Art der Datenerhebung und dem jeweiligen Risiko einer Kernbereichsverletzung. Bei der Datenerhebung mit besonderen Mitteln (§ 34 PAG) und der Telekommunikationsüberwachung (§§ 34 a, b PAG) sei wegen des geringeren Kernbereichsbezugs kein absolutes Erhebungsverbot erforderlich. Für die Wohnraumüberwachung habe der Gesetzgeber dagegen ein umfassendes Verbot angeordnet, da die räumliche Privatsphäre besonders schutzbedürftig sei. Soweit ausdrückliche Regelungen fehlten, nach denen die Erlangung und Löschung kernbereichsrelevanter Daten zu dokumentieren seien, ließe sich diese Verpflichtung aus einem verfassungskonformen Verständnis der Normen herleiten.

dd) Die Eingriffsbefugnisse seien hinreichend bestimmt gefasst. Sie setzten in allen Fällen voraus, dass eine konkrete Gefahr für ein bestimmtes Rechtsgut vorliege. Dies gelte auch, soweit das Gesetz die Datenerhebung zur Verhütung von Straftaten vorsehe und insoweit auf einen Katalog von Strafnormen verweise. Diesen lasse sich jeweils das Rechtsgut entnehmen, dessen Gefährdung den Eingriff rechtfertige. Des Weiteren verlange das Gesetz ausdrücklich, dass die Annahme,

eine Person werde eine Straftat begehen, auf bestimmten Tatsachen beruhe. Schließlich sei auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt. Der Straftatenkatalog (§ 31 Abs. 5 PAG) unterscheide zwischen schweren und besonders schweren Straftaten und bestimme, dass nur die letzteren als Anknüpfungspunkt für eine Wohnraumüberwachung dienen. Alle Überwachungsmaßnahmen setzten voraus, dass die Tat auch im Einzelfall schwer wiege.

ee) Die Eingriffsbefugnisse seien auch im Übrigen verfassungsgemäß. Insbesondere genüge die Ermächtigung zur Unterdrückung und Verhinderung der Telekommunikation (§ 34 a Abs. 4 PAG) dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Norm sei nicht an Art. 7 ThürVerf zu messen, da sie nicht in das Fernmeldegeheimnis eingreife. Die Polizei gelange mit der Maßnahme nicht in den Besitz personenbezogener Daten. Sie diene allein dazu, die Aufnahme oder Fortführung einer Telekommunikation zu verhindern („Kappen der Leitung“). Soweit § 34 a Abs. 7 PAG von Daten spreche, die aufgrund einer Maßnahme nach § 34 a Abs. 4 PAG erlangt worden seien, handele es sich offensichtlich um einen Irrtum des Gesetzgebers.

Des Weiteren fordere das Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht, eine optische Überwachung des Wohnraums nur subsidiär zur akustischen zuzulassen (§ 35 PAG). Art. 13 Abs. 4 GG, dessen Wertungsgehalt im Rahmen des Art. 8 Abs. 3 ThürVerf zu beachten sei, differenziere nicht zwischen den verschiedenen Arten einer Überwachung. Die Nachrangigkeit der Überwachung, die nach den konkreten Umständen des Falles das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung schwerer beeinträchtige, sei durch das allgemeine Verhältnismäßigkeitsgebot des § 4 PAG gesichert.

ff) Die Benachrichtigungspflichten (§ 34 Abs. 9 bis 11 PAG) gewährleisten, dass die von einer heimlichen Datenerhebung Betroffenen informiert würden. Das Gesetz beschränke die Ausnahmen von der Unterrichtung auf das unbedingt Erforderliche. Danach sei ein Absehen von der Benachrichtigung gerechtfertigt, wenn die Polizei beabsichtige, einen verdeckten Ermittler, einen nicht offen ermittelnden Polizeibeamten oder eine Vertrauensperson weiter einzusetzen (§ 34 Abs. 10 Satz 1 Nr. 3

PAG). Die polizeiliche Ermittlungstätigkeit, insbesondere im Bereich der organisierten Kriminalität, würde erheblich erschwert werden, wenn die weitere Verwendung dieser Personen nicht mehr möglich sei. Zudem sei der Einsatz eines verdeckten Ermittlers mit erheblichem Aufwand an Zeit und Kosten verbunden, so dass er nur schwer zu ersetzen sei. Des Weiteren rechtfertige die Gefährdung bedeutender Vermögenswerte, von einer Benachrichtigung abzusehen (§ 34 Abs. 10 Satz 1 Nr. 2 PAG). Der Begriff lasse sich mit Hilfe der anerkannten Auslegungsmethoden konkretisieren. Im Übrigen gelte auch hier wie im gesamten Polizeirecht das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

3. Der anhörsberechtigige Landtag hat von seinem Äußerungsrecht keinen Gebrauch gemacht.

Der Verfassungsgerichtshof hat durch Beschluss vom 30. November 2011 die Selbstablehnung der Richterin Pollak für begründet erklärt. An ihrer Stelle wirkt das stellvertretende Mitglied Licht mit.

B.

Die Verfassungsbeschwerden haben im Wesentlichen Erfolg.

Sie richten sich über die im Antrag genannten Vorschriften hinausgehend auch gegen § 34 Abs. 2 Satz 2 PAG. Aus der Begründung der Beschwerdeschrift ergibt sich, dass die Beschwerdeführer die Bestimmungen über die Datenerhebung mit besonderen Mitteln (§ 34 PAG) auch angreifen, soweit dort eine Regelung über den Abbruch der Maßnahme bei einer Verletzung des Kernbereichs fehlt; diese Rüge betrifft die in § 34 Abs. 2 Satz 2 PAG angeordnete Geltung des § 34 b Abs. 1 bis 3 PAG. Der Antrag ist daher entsprechend auszulegen (vgl. zur Auslegung einer Verfassungsbeschwerde: BVerfG, Urteil vom 3. April 2001 - 1 BvR 1629/94, = BVerfGE 103, 242 [257]).

I.

Sie sind zum überwiegenden Teil zulässig.

1. Die Beschwerdeführer sind von den angegriffenen Normen selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen.

a) Befugnisse zur staatlichen Überwachung greifen in die Rechtssphäre aller Personen ein, deren Daten nach den einschlägigen Vorschriften erhoben werden dürfen (vgl. BVerfG, Urteil vom 2. März 2010 - 1 BvR 256/08 - Vorratsdatenspeicherung, = BVerfGE 125, 260 [305] ; Urteil vom 3. März 2004 - 1 BvR 2378/98 - großer Lauschangriff, = BVerfGE 109, 279 [307 f.] ; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 29. Januar 2007 - B 1/06, juris Rn. 80 ff.). Das Risiko, Objekt einer heimlichen Überwachung zu werden, besteht nach den §§ 34 ff. PAG praktisch für jedermann. Die Vorschriften ermächtigen nicht nur zu Maßnahmen gegen Personen, die im

Sinne des Polizeirechts für eine Gefahr verantwortlich sind (vgl. §§ 34 Abs. 3 Nr. 1, 34 a Abs. 3 Nr. 1 und § 35 Abs. 1 Nr. 1 PAG), sondern auch zur Erhebung von Daten von Nachrichtensmittlern (vgl. §§ 34 Abs. 3 Nr. 3, 34 a Abs. 3 Nr. 3 PAG) und allen sonstigen Personen, die mit einer Zielperson kommunizieren oder mit ihr zusammenleben (vgl. §§ 34 Abs. 5, 34 a Abs. 3 Nr. 3 b und 35 Abs. 1 Satz 2 PAG). Aufgrund dieser Streubreite der Maßnahmen, die auch zufällige Dritte erfasst, kommt es nicht darauf an, ob die Beschwerdeführer wegen ihrer beruflichen Tätigkeit der Möglichkeit einer Überwachung in besonderer Weise ausgesetzt sind.

b) Die Beschwerdeführer sind von den Eingriffsbefugnissen unmittelbar betroffen. Die Anordnung einer Datenerhebung nach den §§ 34 ff. PAG kann faktisch nicht angegriffen werden. Der Zweck der Maßnahme erfordert ihre Heimlichkeit, der Betroffene erfährt von ihr weder vor noch während ihrer Durchführung. Die Möglichkeit nachträglichen Rechtsschutzes steht der Unmittelbarkeit der Betroffenheit nicht entgegen. Zwar sieht das Gesetz vor, dass die Betroffenen nach Abschluss der Maßnahme benachrichtigt werden und so die Rechtmäßigkeit der Datenerhebung überprüfen lassen können (§ 34 Abs. 7 i. V. m. Abs. 9 Satz 1 PAG). Die Wirksamkeit dieser Rechtsschutzmöglichkeit ist aber stark eingeschränkt. Das Gesetz sieht weitreichende Ausnahmetatbestände vor, nach denen die Mitteilung hinausgeschoben werden oder auf Dauer unterbleiben kann (§ 34 Abs. 9 Sätze 2, 5 und 6, Abs. 10 PAG). Es ist somit nicht umfassend gewährleistet, dass die Beschwerdeführer eine Verletzung ihrer Grundrechte außerhalb einer Verfassungsbeschwerde geltend machen können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Mai 2007 - 2 BvR 543/06, juris Rn. 30 f.; Urteil vom 27. Juli 2005 - 1 BvR 668/04, = BVerfGE 113, 348 [362] ; BVerfGE 109, 279 [307]; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 29. Januar 2007 - B 1/06, juris Rn. 82).

c) Die Beschwerdeführer sind auch befugt, die Vorschriften anzugreifen, die den Schutz der Berufsgeheimnisträger (§ 5 Abs. 3, 4 und 5 PAG) ausgestalten und den Kernbereich privater Lebensgestaltung definieren (§ 5 Abs. 7 PAG). Diese Normen sind zwar keine eigenständigen Ermächtigungsgrundlagen für einen Grundrechtseingriff. Sie sind jedoch wie eine Eingriffsbefugnis zu behandeln, da sie die §§ 32 ff. PAG ergänzen und somit zugleich Voraussetzungen und Reichweite heimlicher

Datenerhebungen festlegen (vgl. zu § 160 a StPO: BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 2008 - 2 BvR 236/08 - Vorratsdatenspeicherung, = BVerfGE 122, 63 [83]).

2. Die Verfassungsbeschwerden genügen nicht den Darlegungsanforderungen des § 32 ThürVerfGHG, soweit sie sich gegen § 34 a Abs. 4 und 7 PAG richten.

§ 34 a Abs. 4 PAG ermächtigt die Polizei, zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person durch den Einsatz technischer Mittel das Zustandekommen oder die Aufrechterhaltung einer Telekommunikation zu verhindern. Den Ausführungen der Beschwerdeführer kann nicht die Möglichkeit entnommen werden, durch diese Befugnis in einem von der Thüringer Verfassung gewährten Recht verletzt zu sein. Insbesondere legen sie nicht dar, inwieweit die Verhinderung und die Unterbrechung einer Kommunikationsverbindung zu einer Beeinträchtigung des Fernmeldegeheimnisses aus Art. 7 Abs. 1 ThürVerf führen können.

Die Unterbindung einer Telekommunikation greift in den Schutzbereich des Fernmeldegeheimnisses nicht ein. Art. 7 Abs. 1 ThürVerf schützt primär den Inhalt einer Kommunikation, insoweit ist eine Beeinträchtigung durch die Verhinderung oder Unterbrechung der Verbindung naturgemäß ausgeschlossen (vgl. zu Art. 10 GG: BVerfG, Beschluss vom 22. August 2006 - 2 BvR 1345/03 - IMSI-Catcher, juris Rn. 80). Eine Verletzung des Fernmeldegeheimnisses durch die Erfassung sonstiger Daten, die unter das Telekommunikationsgeheimnis fallen, ist ebenfalls nicht zu erkennen. Die Beschwerdeführer erläutern nicht, wie die Polizei aufgrund der bloßen Verhinderung oder Unterbrechung einer Kommunikationsverbindung in den Besitz von nach Art. 7 Abs. 1 ThürVerf geschützten Daten gelangen kann. Zur Begründung beziehen sie sich allein auf § 34 a Abs. 7 PAG, der von der Verwertung und Löschung von „Daten nach den Absätzen 1 bis 4“ spricht. Wie die Landesregierung jedoch zutreffend vorträgt, liegt hier ein redaktioneller Fehler vor. Die Erfassung von Daten ist allein in § 34 a Abs. 1 bis 3 PAG geregelt.

Soweit die Beschwerdeführer rügen, § 34 a Abs. 4 und 7 PAG berechtigten die Polizei, Kommunikationsinhalte nach Beendigung der Maßnahme „zurückzuhalten“, fehlt auch hier eine Auseinandersetzung mit den grundrechtlichen Gewährleistungen der Thüringer Verfassung. Insbesondere wird nicht dargelegt, wie das Fehlen einer gesetzlichen Regelung zur Weiterleitung von Kommunikationsinhalten den Schutzbereich des Art. 7 Abs. 1 ThürVerf berühren kann, der als Abwehrrecht das Fernmeldegeheimnis vor staatlicher Kenntnisnahme schützt. Zu einer möglichen Verletzung des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit aus Art. 3 Abs. 2 ThürVerf ist ebenfalls nicht hinreichend vorgetragen. Aufgrund der hohen Hürden, die § 34 a Abs. 4 PAG für die Unterbindung der Telekommunikation aufstellt, wäre darzulegen gewesen, warum dieser Eingriff nicht gerechtfertigt ist.

3. Die Verfassungsbeschwerden wahren die Jahresfrist des § 33 Abs. 3 Satz 1 ThürVerfGHG, soweit sie sich gegen die im Änderungsgesetz enthaltenen Bestimmungen richten. Die Rüge der Verfassungswidrigkeit des § 32 Abs. 1 PAG ist dagegen verfristet.

a) § 33 Abs. 3 Satz 1 ThürVerfGHG setzt eine Ausschlussfrist fest, bei deren Versäumung keine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand möglich ist. Bei Gesetzesänderungen beginnt sie nur für den geänderten Teil neu zu laufen. Wird durch ein Änderungsgesetz der Wortlaut einer Norm nicht geändert, so beginnt die Frist für ihre Anfechtung nur dann von Neuem, wenn die Neufassung des Gesetzes auch ihren Anwendungsbereich modifiziert und sie dadurch eine neue belastende Wirkung entfaltet (Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 13. Juli 2004 - VerfGH 9/03, S. 5; Urteil vom 6. Juni 2002 - VerfGH 14/98, S. 17; Beschluss vom 19. Juni 1996 - VerfGH 7/96, S. 3).

b) Nach diesen Grundsätzen sind die im Änderungsgesetz enthaltenen Vorschriften fristgemäß angegriffen worden. Der Gesetzgeber hat mit ihnen die polizeilichen Befugnisse zur heimlichen Datenerhebung neu geregelt. Dies gilt auch, soweit er hierbei frühere Vorschriften teilweise unverändert übernommen hat. Eine isolierte Bewertung dieser einzelnen Regelungsbestandteile ist nicht möglich, da die Komplexität der Gesamtregelung eine einheitliche Betrachtung erfordert (vgl.

BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2011 - 2 BvR 236/08 u. a. - strafprozessuale Telekommunikationsüberwachung, = BVerfGE 129, 208 [235 f.]; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19. Januar 2007 - B 1/06, juris Rn. 84). So wirken sich die Änderungen beim Schutz des Vertrauensverhältnisses zu Berufsgeheimnisträgern nach der systematischen Stellung dieser Normen (§ 5 Abs. 3 bis 5 PAG) auf alle polizeilichen Maßnahmen aus. Die Aufnahme von Regelungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung (§ 5 Abs. 7, §§ 34 Abs. 2 Satz 2, 34 b Abs. 1 und 2 sowie § 35 Abs. 2 Satz 1, Abs. 6 und 7 PAG) betreffen alle Befugnisse zur heimlichen Datenerhebung nach §§ 34 ff. PAG. Die Datenerhebung zum Zweck der Verhütung von Straftaten wurde umfassend neu geregelt, indem nicht nur die Straftatenkataloge neu gefasst wurden, sondern auch die Prüfung der Schwere der Tat im Einzelfall angeordnet wurde (§ 31 Abs. 5 PAG). Schließlich schuf der Gesetzgeber mit § 34 Abs. 9 - 11 PAG ein neues System der Benachrichtigungspflichten, das für alle heimlichen Datenerhebungen gilt (§ 34 Abs. 7 PAG).

c) Die Verfassungsbeschwerden gegen § 32 Abs. 1 PAG sind nicht fristgerecht erhoben.

aa) § 32 Abs. 1 PAG ist gegenüber den speziell geregelten Befugnissen der §§ 34 ff. PAG eine Generalklausel, welche die Zwecke polizeilicher Datenerhebungen und den Kreis der möglichen Betroffenen festlegt. Sie greift nur ein, soweit die §§ 12 bis 47 PAG die Befugnisse der Polizei nicht gesondert regeln. Ihr Anwendungsbereich wird durch die Neuregelung dieser Normen nicht geändert. Die Behauptung der Beschwerdeführer, im Gegensatz zur früheren Rechtslage sehe § 32 PAG nun keinen Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung und keine Benachrichtigungspflicht des Betroffenen mehr vor, ist nicht richtig. Auch nach der alten Rechtslage war der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung nicht geregelt. Die Pflicht zur Benachrichtigung war ebenfalls nur für die speziellen Eingriffe nach §§ 34, 34 a PAG vorgesehen (§ 34 Abs. 7, § 34 a Abs. 3 Satz 2 PAG a. F.).

bb) Die Versäumung der Frist ist nicht unter dem Gesichtspunkt gesetzgeberischen Unterlassens unbeachtlich.

Die Frist des § 33 Abs. 3 Satz 1 ThürVerfGHG beginnt regelmäßig nicht mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zu laufen, wenn dem Gesetzgeber ein sogenanntes echtes Unterlassen vorzuwerfen ist. Ein Unterlassen in diesem Sinn liegt vor, wenn der Gesetzgeber trotz eines ausdrücklichen, Inhalt und Umfang der Gesetzgebungspflicht näher umgrenzenden Verfassungsauftrags auf Dauer untätig geblieben ist. Diese Pflicht zum gesetzgeberischen Handeln kann sich auch dadurch ergeben, dass eine ursprünglich verfassungskonforme Regelung aufgrund geänderter rechtlicher oder tatsächlicher Umstände nachzubessern ist (vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 6. Juni 2002 - VerfGH 14/98, S. 23 f.).

Der Vortrag der Beschwerdeführer reicht nicht aus, um hinsichtlich der allgemeinen Befugnis zur Datenerhebung eine Nachbesserungspflicht zu erwägen. Ihre Rügen der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Landes und der Unbestimmtheit der Norm betreffen die Verfassungsmäßigkeit der Regelung bei ihrem Inkrafttreten. Die Behauptung, der Anwendungsbereich des § 32 Abs. 1 PAG habe sich durch den technischen Fortschritt erweitert und somit sei der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung erst später notwendig geworden, wird nicht konkretisiert. Es fehlt an einer Begründung, warum der Achtungsanspruch der Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 ThürVerf für Datenerhebungen nach § 32 Abs. 1 PAG gesetzliche Vorkehrungen zum Schutz des Kernbereichs erfordert hätte. Es wird nicht erläutert, inwieweit bei einer Datenerhebung nach dieser Vorschrift typischerweise mit der Erlangung kernbereichsrelevanter Erkenntnisse zu rechnen ist, obwohl gemäß § 32 Abs. 1 PAG die Vorschrift nur eingreift, soweit die §§ 12 bis 47 die Befugnisse nicht gesondert regeln.

II.

Die im Übrigen zulässigen Verfassungsbeschwerden sind zum überwiegenden Teil begründet.

1. Allerdings verfügt der Freistaat Thüringen nach Art. 70 Abs. 1 GG über die Gesetzgebungskompetenz für die angegriffenen Bestimmungen (zu den

grundgesetzlichen Kompetenznormen als Prüfungsmaßstab des Thüringer Verfassungsgerichtshofs: ThürVerfGH, Beschluss vom 5. Dezember 2008 - VerfGH 26/08 und 34/08, S. 12). Er ist zuständig, die Erhebung von personenbezogenen Daten zu regeln, die zum Zweck der Gefahrenabwehr benötigt werden.

a) Die Abwehr von Gefahren, einschließlich die Verhütung von Straftaten, unterfällt grundsätzlich der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben diese das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz die Befugnis nicht dem Bund verleiht. Die Art. 70 ff. GG weisen dem Bund auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr keine allgemeine Befugnis zu; er ist in diesem Bereich nur zuständig, soweit spezielle Kompetenznormen eingreifen oder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als Annex zu einem bundesrechtlich zu regelnden Sachverhalt zu verstehen ist (BVerfGE 113, 348 [367] - präventive Telekommunikationsüberwachung; Urteil vom 10. Februar 2004 - 2 BvR 834/02 u. a., = BVerfGE 109, 190 [215]).

b) Die angegriffenen Bestimmungen halten diesen vom Grundgesetz vorgegebenen Rahmen ein. Sie betreffen allein die heimliche Erhebung von Daten zur Abwehr von Gefahren und zur Verhütung von Straftaten. Im Gegensatz zur Ansicht der Beschwerdeführer gilt dies auch für § 34 a PAG, der die Überwachung der Telekommunikation zu präventiven Zwecken regelt.

aa) Die Überwachung der Telekommunikation fällt nicht in den Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG. Die dort geregelte Befugnis betrifft allein die technische Seite der Errichtung einer Telekommunikationsinfrastruktur und der Informationsübermittlung, nicht aber Regelungen, die auf die übermittelten Inhalte oder die Art der Nutzung der Telekommunikation ausgerichtet sind (BVerfGE 113, 348 [368]).

bb) Ebenso wenig stehen der formellen Verfassungsmäßigkeit des § 34 a PAG die auf der Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG erlassenen strafprozessualen Normen entgegen. Der Bundesgesetzgeber hat mit § 100 a StPO keine abschließende Regelung geschaffen, unter welchen Voraussetzungen Eingriffe in das

Fernmeldegeheimnis zulässig sind. Entsprechend der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung beschränkt sich der Regelungsgehalt dieser Norm auf die Überwachung der Telekommunikation zum Zweck der Strafverfolgung. Diesen bundesrechtlichen Kompetenzbereich lässt § 34 a PAG unberührt. Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführer ermächtigt die Vorschrift die Polizei nicht, die Telekommunikation aus Gründen der Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten abzu hören. Ob sie in verfassungswidriger Weise Grundrechtseingriffe in das Vorfeld einer erst zu erwartenden Rechtsgutverletzung verlegt, ist eine Frage des materiellen Rechts und nicht der Gesetzgebungskompetenz des Landes (vgl. BVerfGE 113, 348 [368]).

2. Der Thüringer Verfassung lässt sich auch kein generelles Verbot heimlicher Datenerhebungen entnehmen. Allein die Heimlichkeit der Überwachung führt nicht zu einer Verletzung der Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 ThürVerf, die als tragendes Verfassungsprinzip und oberster Wert eines freiheitlichen Verfassungsstaates absolute Achtung beansprucht. Des Weiteren werden die Grundrechte, die von einer Datenerhebung betroffen sind, nicht schrankenlos gewährleistet. So unterliegen das Persönlichkeitsrecht sowie die Rechte auf Schutz der Privatsphäre und informationelle Selbstbestimmung aus Art. 3 Abs. 2, Art. 6 Abs. 1 und 2 ThürVerf einem einfachen Gesetzesvorbehalt. Gleiches gilt für das in Art. 7 Abs. 1 ThürVerf geschützte Fernmeldegeheimnis, während Eingriffe in das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung einem qualifizierten Gesetzesvorbehalt unterstehen. Sie sind nach Art. 8 Abs. 3 ThürVerf nur zur Abwehr bestimmter Gefahren zulässig.

3. Der Schutz der Menschenwürde und die genannten Freiheitsgrundrechte stellen jedoch an den Gesetzgeber bei der Normierung heimlicher Datenerhebungen konkrete Anforderungen. Bei allen Beobachtungen ist ein Kernbereich privater Lebensgestaltung zu wahren, der Teil der Menschenwürde ist und in den der Staat nicht eindringen darf. Die Gewährleistungen der Freiheitsgrundrechte werden durch die allgemeinen rechtsstaatlichen Prinzipien verstärkt, die bei der Regelung von Grundrechtseingriffen zu beachten sind. Zu ihnen zählen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Gebot der Klarheit und Bestimmtheit einer Norm. Weitere Anforderungen ergeben sich schließlich aufgrund der Heimlichkeit des

Eingriffs aus der Rechtsschutzgarantie des Art. 42 Abs. 5 ThürVerf (zu den entsprechenden Gewährleistungen des Grundgesetzes: BVerfGE 129, 208 [236 ff.] - Telekommunikationsüberwachung; 125, 260 [316 ff.] - Vorratsdatenspeicherung; Urteil vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 370/07 u. a. - Online-Durchsuchung, = BVerfGE 120, 274 [302 ff.]; Beschluss vom 4. April 2006 - 1 BvR 518/02, = BVerfGE 115, 320 [344 f.] - Rasterfahndung; Beschluss vom 3. März 2004 - 1 BvF 3/92 - Außenwirtschaftsgesetz, = BVerfGE 110, 33 [52 ff.]; 109, 279 [328 ff.; 363 ff.] - Wohnraumüberwachung).

Diesen Anforderungen genügen die angegriffenen Normen in weitem Umfang nicht. Ihnen lassen sich die Voraussetzungen und die Reichweite der Grundrechtseingriffe nicht hinreichend klar entnehmen (II.4. bis II.6.). Der Kernbereich privater Lebensgestaltung ist nur ungenügend geschützt (II.7.). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist im Hinblick auf einen fehlenden Vorrang von akustischer gegenüber optischer Wohnraumüberwachung zu verneinen (II. 8.). Die Ausgestaltung der Benachrichtigungspflichten ist mit dem Anspruch auf wirkungsvollen Rechtsschutz nur teilweise zu vereinbaren (II.9.).

4. § 5 Abs. 3 Sätze 1 und 5, Abs. 4 und Abs. 5 Satz 1, § 34 Abs. 3 Nr. 2 und 3, § 34 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 sowie § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PAG regeln die Voraussetzungen und die Reichweite der polizeilichen Befugnisse nicht mit hinreichender Klarheit.

a) Das Gebot der Klarheit und Bestimmtheit verlangt, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit und die Reichweite eines Grundrechtseingriffs selbst trifft. Er hat den Anlass, den Zweck und die Grenzen des Eingriffs bereichsspezifisch, präzise und klar festzulegen. Die in Art. 47 Abs. 4 ThürVerf ausdrücklich vorgeschriebene Bindung der Exekutive an das Gesetz lässt sich nur verwirklichen, wenn die Verwaltung für ihr Handeln steuernde und begrenzende Maßstäbe vorfindet. Eine nicht hinreichend bestimmte Norm birgt die Gefahr, dass die Verwaltung gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot verstößt und zugunsten von Belangen der Allgemeinheit in die Grundrechte Einzelner unverhältnismäßig eingreift. Je ungenauer die Ziele einer Maßnahme und

ihre tatsächlichen Voraussetzungen umschrieben sind, umso schwerer fällt die Beurteilung ihrer Eignung und Erforderlichkeit. Des Weiteren ermöglichen es nur klare und bestimmte Normen den Gerichten, die Verwaltung nach allgemeinen rechtlichen Maßstäben zu kontrollieren. Diese Klarheit des gesetzgeberischen Befehls ist von besonderer Bedeutung bei Maßnahmen, die ohne Wissen des Betroffenen durchgeführt werden. Für den Bürger muss erkennbar sein, bei welchen Anlässen und unter welchen Voraussetzungen sein Verhalten mit dem Risiko einer staatlichen Überwachung verbunden ist. Bestehen insoweit Unsicherheiten, wird er bei der Wahrnehmung seiner Grundrechte behindert (vgl. BVerfGE 125, 260 [315]; BVerfGE 110, 33 [53 ff.]; Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 u. a. - Volkszählungsgesetz, = BVerfGE 65, 1, [44 ff., 54]).

b) Die Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit einer Norm sind abhängig von der Art und Schwere des mit ihr verbundenen Grundrechtseingriffs. Je tiefer eine Maßnahme in die grundrechtlich geschützte Sphäre der Bürger eingreifen kann und je breiter ihre Wirkung ist, um so präziser sind ihre Tatbestandsvoraussetzungen zu fassen. Welchem Ziel die Norm dient, der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung, ist insoweit ohne Belang. Stehen dem Gesetzgeber mehrere Möglichkeiten der Regelung zur Verfügung, hat er die zu wählen, welche die größte Klarheit bietet. Insbesondere bei vielgestaltigen Sachverhalten ist es ihm nicht verwehrt, unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden. Diese müssen sich jedoch durch eine Auslegung nach den anerkannten juristischen Methoden konkretisieren lassen und dürfen nicht so weit gehen, dass die Vorhersehbarkeit und gerichtliche Überprüfung des Verwaltungshandelns gefährdet sind. Ergibt sich die Bedeutung einer Regelung erst aus dem Zusammenwirken mit anderen Normen, muss ihre praktische Anwendbarkeit auch im Hinblick auf diese Verweisungskette gesichert sein (BVerfGE 120, 274 [315 ff.]; Beschluss vom 13. Juni 2007 - 1 BvR 1550/03, = BVerfGE 118, 168 [186 ff.]; BVerfGE 110, 33 [52 ff.]).

c) Nach diesen Grundsätzen ist an die Einhaltung der Erfordernisse der Bestimmtheit und Klarheit ein strenger Maßstab anzulegen. Die §§ 34 ff. PAG ermöglichen schwerwiegende Grundrechtseingriffe, indem sie die Polizei zur heimlichen Erhebung von Daten aus der grundrechtlich geschützten Privatsphäre des Bürgers

ermächtigen. Sie weisen eine große Streubreite auf, da sie eine Vielzahl von Personen auch zufällig betreffen können. Die vom Gesetzgeber gewählte Regelungstechnik verlangt bei der Fassung der Normen eine hohe Sorgfalt. Er hat sich entschieden, zusammengehörende Normkomplexe zu trennen und sowohl im allgemeinen Teil des Gesetzes als auch bei den speziellen Eingriffsbefugnissen zu regeln (vgl. zum Schutz des Vertrauensverhältnisses zu Berufsgeheimnisträgern: § 5 Abs. 3 bis 5 und § 35 Abs. 6 und 7 PAG). Er macht zudem in weitem Umfang von Verweisen und Bezugnahmen Gebrauch (vgl. die Anordnung der entsprechenden Geltung des § 35 Abs. 6 in § 34 b Abs. 1 Satz 2, dessen entsprechende Geltung wiederum § 34 Abs. 2 Satz 2 PAG bestimmt). Diese Konzeption der Normsetzung erfordert die vollständige Nachvollziehbarkeit der Abstimmung der einzelnen Vorschriften, die hier fehlt.

5. Es lässt sich den gesetzlichen Regelungen nicht mit hinreichender Klarheit entnehmen, wie weit die Eingriffsbefugnisse der Polizei gegenüber Berufsgeheimnisträgern reichen sollen.

a) Der Gesetzgeber hat den Schutz des Vertrauensverhältnisses zu Berufsgeheimnisträgern differenziert ausgestaltet. Geistlichen, Verteidigern und Abgeordneten wird ein absoluter Schutz gewährt. Soweit ihr Zeugnisverweigerungsrecht reicht, sind Maßnahmen nach dem Polizeiaufgabengesetz generell unzulässig (§ 5 Abs. 3 PAG i. V. m. § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 4 StPO). Demgegenüber genießt nach der gesetzgeberischen Konzeption das Vertrauensverhältnis zu den übrigen Berufsgeheimnisträgern, zu denen auch die Rechtsanwälte zählen, einen nur relativen Schutz. Soweit das Vertrauensverhältnis zu ihnen betroffen ist, sind Maßnahmen nicht von vornherein verboten, sondern unterliegen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung (§ 5 Abs. 4 PAG i. V. m. § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 3 b, Nr. 5 StPO).

b) Der Verfassungsgerichtshof lässt offen, wie weit das Vertrauensverhältnis zu bestimmten Berufsgeheimnisträgern als Teil der Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 ThürVerf absolut zu schützen ist (vgl. hierzu: BVerfGE 129, 208 [258]; Beschluss vom 11. Mai 2007 - 2 BvR 543/06, juris Rn. 53; BVerfGE 109, 279 [322]). Ebenso

wenig bedarf es einer Beantwortung der Frage, ob die Differenzierung zwischen Verteidigern und Rechtsanwälten mit dem Gleichbehandlungsgebot aus Art. 2 Abs. 1 ThürVerf zu vereinbaren ist oder ob die Berufsfreiheit aus Art. 35 ThürVerf einen weitergehenden Schutz des anwaltlichen Berufsgeheimnisses erfordert (hierzu: BVerfGE 129, 208 [266 f.]).

c) Die Regelungen in § 5 Abs. 3 bis 5 PAG sind unabhängig von diesen Fragen wegen ihres Verstoßes gegen das Gebot der Klarheit und Bestimmtheit mit Art. 3 Abs. 2 i. V. m. Art. 6 Abs. 1, Abs. 2, Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 ThürVerf unvereinbar.

aa) § 5 Abs. 3 Satz 1 PAG spricht nach seinem Wortlaut und seiner Stellung im Gesetz ein umfassendes Maßnahmeverbot aus. Er erklärt alle Maßnahmen gegen Berufsgeheimnisträger nach § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 4 StPO für unzulässig, soweit sie voraussichtlich Erkenntnisse erbringen würden, über die diese Personen das Zeugnis verweigern dürften. Systematisch zählt die Norm zu den allgemeinen Vorschriften im ersten Abschnitt des Gesetzes, die sich auf alle Befugnisse der Polizei nach §§ 12 ff. PAG beziehen (so auch die Begründung der Vorlage, dort S. 19). § 5 Abs. 3 Satz 1 PAG verbietet demnach jedes polizeiliche Tätigwerden, wenn die Möglichkeit eines Eingriffs in das Vertrauensverhältnis besteht. Selbst bei einer konkreten Gefahr für überragend wichtige Rechtsgüter wären polizeiliche Standardmaßnahmen gegen Berufsgeheimnisträger, wie die Durchsuchung von Sachen (§ 24 PAG) oder deren Sicherstellung (§ 27 PAG), ausgeschlossen.

§ 5 Abs. 3 Satz 1 PAG untersagt Maßnahmen gegen die dort genannten Berufsgeheimnisträger auch dann, wenn sie selbst für eine Gefahr verantwortlich sind. Der Gesetzgeber hat Ausnahmen vom Maßnahmeverbot auf die relativ geschützten Berufsgeheimnisträger nach § 5 Abs. 4 PAG beschränkt, § 5 Abs. 5 Satz 1 PAG bezieht sich nur auf diese Berufsgruppen („Der Absatz 4 gilt nicht, wenn...“). Die Polizei dürfte also, soweit sie damit rechnen muss, dass unter den Vertrauensschutz fallende Daten erhoben werden, gegenüber einem Verteidiger oder Abgeordneten als Störer im Sinne des Polizeirechts niemals irgendeine Maßnahme

ergreifen. Selbst wenn diese Personen Leib oder Leben eines anderen Menschen konkret gefährdeten, müsste die Polizei untätig bleiben.

bb) Dieser umfassende Ausschluss von polizeilichen Maßnahmen lässt eine rechtssichere Gesetzesanwendung nicht zu. Die Grundrechte der Thüringer Verfassung enthalten auch eine Verpflichtung des Staates, sie zu schützen. Der Staat hat dafür zu sorgen, die Bürger vor rechtswidrigen Eingriffen durch Andere zu bewahren. An dieses Gebot, das eine besondere Bedeutung für das Grundrecht auf Leben aus Art. 3 Abs. 1 ThürVerf hat, sind alle staatlichen Organe, je nach ihren besonderen Aufgaben, gebunden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 1977 - 1 BvQ 5/77, = BVerfGE 46, 160 [164]; Urteil vom 25. Februar 1975 - 1 BvF 1/74 u. a., = BVerfGE 39, 1 [42]). Eine polizeirechtliche Norm, die diesem Schutzauftrag offensichtlich widerspricht und die Polizei zwingt, die Grenzen ihres Handelns selbst festzulegen, ist mit dem Gebot der Klarheit und Bestimmtheit nicht zu vereinbaren.

d) § 5 Abs. 4 PAG nennt nicht mit hinreichender Klarheit die Voraussetzungen, unter denen in das Vertrauensverhältnis zu Berufsheimnisträgern nach § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 3 b oder Nr. 5 StPO eingegriffen werden darf.

aa) Das Gebot der Normenklarheit verbietet es dem Gesetzgeber nicht, die Reichweite polizeilicher Befugnisse unter Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe zu regeln (vgl. BVerfGE 118, 168 [188]). Ebenso bestehen keine grundsätzlichen Bedenken dagegen, einen Eingriff in das Vertrauensverhältnis zu Berufsheimnisträgern, soweit es nur relativen Schutz verdient, von dem Überschreiten einer bestimmten Gefahrenschwelle abhängig zu machen. So ist etwa der unbestimmte Rechtsbegriff der dringenden Gefahr, der ebenso in Art. 13 Abs. 4 GG, Art. 8 Abs. 3 ThürVerf oder § 25 Abs. 3 PAG verwendet wird, hinreichend konkretisierbar. Eine dringende Gefahr liegt vor, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein bedeutendes Rechtsgut schädigen wird (vgl. nur BGH, Urteil vom 14. August 2009 - 3 StR 552/08, juris Rn. 62 m. w. N.).

bb) § 5 Abs. 4 Satz 1 PAG lässt sich jedoch nicht entnehmen, wie sich das Vorliegen einer dringenden Gefahr auf die Rechtmäßigkeit eines Eingriffs in das Vertrauensverhältnis zu den Berufsgeheimnisträgern auswirken soll. Die Vorgabe, eine mögliche Beeinträchtigung des Vertrauensverhältnisses sei „insbesondere unter der Voraussetzung, dass eine auf bestimmte Tatsachen gestützte dringende Gefahr vorliegt, im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen“, ergibt keine Klarheit. Es bleibt offen, ob nach dem Willen des Gesetzgebers die dringende Gefahr stets Voraussetzung eines Eingriffs in das Vertrauensverhältnis sein soll oder nur im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist. Zudem legt der Wortlaut der Vorschrift („insbesondere“) nahe, dass der Eingriff von weiteren Voraussetzungen abhängig sein soll, diese werden jedoch nicht genannt.

cc) § 5 Abs. 4 PAG kann kein Regelungsgehalt entnommen werden, der über den bereits in § 4 PAG festgelegten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hinausgeht. Nach § 4 Abs. 2 PAG darf eine Maßnahme nicht zu einem Nachteil führen, der zu dem erstrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht. Was über diesen Grundsatz hinaus durch § 5 Abs. 4 PAG näher bestimmt werden soll, ist nicht zu erkennen. Die Norm gibt nicht vor, welcher Belang mit welchem Gewicht in die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme einzustellen ist. Sie nennt keine öffentlichen oder privaten Interessen, die für oder gegen den Eingriff in das Vertrauensverhältnis zu dem Berufsgeheimnisträger sprechen. Ebenso wenig enthält sie eine Konkretisierung in Form eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses, das festlegt, welches der widerstreitenden Interessen im Regelfall überwiegt (vgl. § 160 a Abs. 2 Satz 2 StPO und § 20 u Abs. 2 Satz 1 BKAG). Eine Vorschrift, die ein allgemeingültiges Prinzip, wie den in § 4 PAG niedergelegten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, aufgreift und sprachlich abändert, ohne diesen gleichzeitig inhaltlich näher zu bestimmen, kann den Gesetzesanwender nur verwirren. Ausführungen in der Gesetzesbegründung (vgl. Vorlage, S. 20) können diese Unvollständigkeit der Norm nicht heilen.

e) Der Schutz des Vertrauensverhältnisses zu Berufsgeheimnisträgern ist mit den Bestimmungen der §§ 34 ff. PAG nicht abgestimmt.

aa) Der Schutz des Vertrauensverhältnisses zu Berufsgeheimnistägern ist nicht nur in § 5 Abs. 3 bis 5 PAG geregelt, sondern auch in § 35 Abs. 6 PAG. Nach dessen Satz 1 ist das Abhören und Beobachten unverzüglich zu unterbrechen, wenn sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass Inhalte aus einem Vertrauensverhältnis erlangt werden. Auf diese Norm, die unmittelbar nur für die Wohnraumüberwachung gilt, nehmen die Bestimmungen über die Überwachung der Telekommunikation (§ 34 b Abs. 1 Satz 2 PAG) und über die Datenerhebung mit besonderen Mitteln (§ 34 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 34 b Abs. 1 Satz 2 PAG) Bezug.

bb) Es ist für den Gesetzesanwender nicht zu erkennen, ob nach der Vorstellung des Gesetzgebers bei einer Überwachung der Telekommunikation eine Verletzung des Vertrauensverhältnisses zum Abbruch der Maßnahme zu führen hat. Die für alle Maßnahmen geltenden Vorschriften des § 5 Abs. 3 bis 5 PAG enthalten keine Bestimmung über die Beendigung einer Maßnahme, sondern beschränken sich auf die Anordnung eines Verwertungs- und Verwendungsverbots. Ob aus diesen Vorschriften auch auf ein allgemeines Verbot zu schließen ist, die Maßnahme fortzuführen, ist zweifelhaft. Für die Wohnraumüberwachung ist der Abbruch einer Datenerhebung ausdrücklich geregelt (§ 35 Abs. 6 PAG). Für die Überwachung der Telekommunikation fehlt eine entsprechende Vorschrift (§§ 34 a, b PAG).

Der Umfang des Verweises in § 34 b Abs. 1 Satz 2 PAG auf die Regelungen der Wohnraumüberwachung ist unklar. Seiner systematischen Stellung nach umfasst er nur den Fall einer Verletzung des Kernbereichs privater Lebensgestaltung. Er schließt an eine Vorschrift an, die allein diesen Regelungsbereich betrifft (§ 34 b Abs. 1 Satz 1, ebenso der nachfolgende § 34 b Abs. 2 PAG). Zudem führt die Anwendung des § 35 Abs. 6 PAG im Rahmen der Telekommunikationsüberwachung zu sich widersprechenden Gesetzesbefehlen. Nach § 35 Abs. 6 Satz 1 PAG muss die Polizei die Überwachung, auch wenn nur das relativ geschützte Vertrauensverhältnis betroffen ist, zwingend und ohne weitere Prüfung beenden. Die Norm unterscheidet ausdrücklich nicht zwischen Berufsgeheimnistägern nach § 5 Abs. 3 und solchen nach § 5 Abs. 4 PAG. § 5 Abs. 4 PAG sieht dagegen bei einem Eingriff in das relativ geschützte Vertrauensverhältnis eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor.

cc) Dieselben Unsicherheiten ergeben sich im Rahmen einer Datenerhebung mit besonderen Mitteln nach § 34 PAG. Auch hier ist unklar, ob die Maßnahme abubrechen ist, wenn Erkenntnisse erlangt werden, die einem Berufsgeheimnis unterliegen. Weder § 34 noch § 5 Abs. 3 bis 5 PAG treffen hierzu eine Aussage. Die Verweisungskette von § 34 Abs. 2 Satz 2 über § 34 b Abs. 1 Satz 2 auf § 35 Abs. 6 PAG ergibt aufgrund der dargestellten Ungenauigkeiten des § 34 b Abs. 1 Satz 2 PAG keine eindeutige Regelung.

f) Dem Gesetzgeber sind bei der Fassung des Gesetzestextes eine Vielzahl sprachlicher Ungenauigkeiten und redaktioneller Fehler unterlaufen. Ihre auffallende Häufung erschwert das Verständnis der Regelungen in einem Maße, das mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Normenklarheit nicht mehr zu vereinbaren ist.

aa) Diese Unsicherheiten beginnen bei der Bestimmung der Personen, die aus Gründen des Schutzes des Berufsgeheimnisses von Maßnahmen nach dem Polizeiaufgabengesetz auszunehmen sind. Der Gesetzgeber hat eine schwer lesbare Formulierung gewählt, die zu Missdeutungen Anlass gibt. Würde man sich an den Wortlaut des § 5 Abs. 3 Satz 1 PAG halten, wäre eine Maßnahme gegen einen Berufsgeheimnisträger nur dann unzulässig, wenn sie sich auch gegen seinen Berufshelfer richtet („Eine Maßnahme..., die sich gegen eine in § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2 oder 4 der Strafprozessordnung, jeweils auch in Verbindung mit § 53 a StPO, genannte Person richtet.....ist unzulässig.“). Die beabsichtigte Ausdehnung des Vertrauensschutzes auf Berufshelfer lässt sich klar und einfach regeln, indem die vertrauensschützenden Normen für entsprechend anwendbar erklärt werden (vgl. § 160 a Abs. 3 StPO und § 20 u Abs. 3 BKAG).

bb) Ebenso wenig ist § 5 Abs. 3 Satz 5 PAG aus sich heraus verständlich. Sein Sinngehalt lässt sich nur ermitteln, indem man die entsprechenden Normen im Bundesrecht zu Rate zieht (§ 160 a Abs. 1 Satz 5 StPO und § 20 u Abs. 1 Satz 5 BKAG). Danach wollte der Gesetzgeber das Vertrauensverhältnis zu Berufsgeheimnisträgern auch schützen, soweit diese nicht Zielpersonen der Maßnahme sind. Mit dem Verweis in § 5 Abs. 3 Satz 5 PAG auf die Sätze 2 und 3 des Absatzes kommt dies nicht zum Ausdruck. Das Gesetz spricht fehlerhaft davon, die vertrauensschützenden

Vorschriften würden für „diese“ Maßnahme entsprechend gelten. Richtigerweise müsste es wie in § 160 a Abs. 1 Satz 5 StPO und § 20 u Abs. 1 Satz 5 BKAG „eine“ Maßnahme heißen. Dieser kleine Fehler entleert die Vorschrift ihres Sinnes, da ihr Kern, der Unterschied zwischen zielgerichteten Maßnahmen und zufälliger Betroffenheit, verloren geht.

cc) Auch § 5 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 PAG ist sprachlich misslungen. Nach dieser Vorschrift greift der Schutz des Vertrauensverhältnisses zu Berufsheimnisträgern nach § 5 Abs. 4 PAG nicht ein, wenn die in den §§ 53 und 53 a StPO genannten Personen „über den Inhalt das Zeugnis nach den §§ 53 und 53 a StPO nicht verweigern könnten“. Dieser Satz ist zum einen offensichtlich unvollständig, da das Wort „Inhalt“ ohne jede nähere Bestimmung keinen Sinn ergibt. Zum anderen ist nicht klar, was die Norm über § 5 Abs. 4 Satz 1 PAG hinaus regeln soll. Bereits nach dieser Vorschrift gilt das Erhebungsverbot gegenüber Berufsheimnisträgern nur, soweit deren Zeugnisverweigerungsrecht betroffen ist.

dd) Die Ungenauigkeiten setzen sich in § 35 PAG fort. Es verwirrt den Gesetzesanwender, wenn zur Bezeichnung der Berufsheimnisträger, die von Maßnahmen ausgenommen sein sollen, innerhalb derselben Norm einmal auf die §§ 53 und 53 a StPO direkt Bezug genommen wird (§ 35 Abs. 2 Satz 2), ein anderes Mal über § 5 Abs. 3 und 4 PAG nur indirekt (§ 35 Abs. 6 Satz 1 und Abs. 7 Nr. 2). Des Weiteren erschließt es sich dem Gesetzesanwender nicht, warum § 35 Abs. 7 Nr. 2 PAG für einen Eingriff in das absolut geschützte Vertrauensverhältnis noch einmal ein Verwertungs- und Verwendungsverbot und die Löschung der Daten vorschreibt. Diese Regelung ist mit weitgehend identischem Wortlaut bereits in § 5 Abs. 3 Sätze 2 und 3 PAG enthalten.

g) Die aufgezeigten Mängel lassen sich nicht im Wege einer verfassungskonformen Auslegung heilen. Sie kommt zur Anwendung, wenn eine Norm mehrere Auslegungen zulässt, von denen eine der Verfassung widerspricht, die andere nicht. In diesem Fall ist der Verfassungsgerichtshof berechtigt, die verfassungsgemäße Variante als für den Gesetzesanwender bindend festzustellen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Juni 2007 - 2 BvR 1447/05 u. a., = BVerfGE 118, 212 [234]);

Beschluss vom 7. Mai 1953 - 1 BvL 104/52, = BVerfGE 2, 266 [282]). Die verfassungskonforme Auslegung dient dagegen nicht dazu, eine sinnvolle und verständliche Norm erst zu schaffen. Diese Aufgabe obliegt nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung allein dem Gesetzgeber.

6. §§ 34 Abs. 3 Nr. 2, 34 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PAG legen die Voraussetzungen der polizeilichen Befugnisse nicht hinreichend bestimmt fest. Hiervon betroffen sind auch § 34 Abs. 3 Nr. 3 und § 34 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PAG, soweit sie auf diese Normen Bezug nehmen.

a) Das Gebot der Normenklarheit und Bestimmtheit setzt dem Gesetzgeber enge Grenzen, bei der Regelung präventiver polizeilicher Befugnisse auf einen Straftatenkatalog zu verweisen. Der Charakter der Gefahrenabwehr als Rechtsgüterschutz verlangt, dass bei der Normierung von Grundrechtseingriffen die zu schützenden Rechtsgüter und die Intensität ihrer Gefährdung in den Blick genommen werden. Nur so lässt sich sicherstellen, dass die polizeilichen Befugnisse im Einzelnen gerechtfertigt sind und zu dem erstrebten Erfolg nicht außer Verhältnis stehen. Durch einen Verweis auf einen Straftatenkatalog geht dieser Zusammenhang zwischen Grundrechtseingriff und Rechtsgüterschutz weitgehend verloren. Zudem ist die Bezugnahme auf Strafrechtsnormen regelmäßig keine geeignete Regelungstechnik, um einen Sachverhalt unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr zu erfassen. Straftatbestände legen fest, ob ein in der Vergangenheit liegendes, fest umrissenes Verhalten einer bestimmten Person strafbar ist oder nicht. Im Bereich der Gefahrenabwehr hat die Polizei dagegen aus der Beobachtung von Einzelheiten, die oft diffus sind, auf die Gefährlichkeit eines noch nicht klar erkennbaren zukünftigen Geschehens zu schließen. In diesem Stadium sind strafrechtliche Tatbestandsmerkmale ungeeignet, die Voraussetzungen eines polizeilichen Einschreitens festzulegen. Dies gilt in besonderem Maß, wenn die Strafrechtsnormen auf weitere Vorschriften Bezug nehmen. Eine solche Verweisungskette erschwert es, die maßgeblichen Tatbestandsmerkmale zu erkennen und diese den beobachteten Tatsachen zuzuordnen. Gerade bei Überwachungsmaßnahmen unter Zeitdruck besteht ein hohes Risiko, dass sich die Handelnden keine Rechenschaft mehr darüber geben, ob sich die beobachteten Indizien auf konkrete Straftatbestände

beziehen lassen (BVerfGE 125, 260 [329]; Beschluss vom 28. Oktober 2008 - 1 BvR 256/08 - Vorratsdatenspeicherung, = BVerfGE 122, 120 [142]; BVerfGE 110, 33 [58 f.]).

b) Der Charakter der Gefahrenabwehr als Rechtsgüterschutz verbietet es dem Gesetzgeber nicht grundsätzlich, bei der Fassung präventiver Eingriffsbefugnisse auf einzelne Strafrechtsnormen zu verweisen. Die Verhütung von Straftaten ist Teil der Gefahrenabwehr (§ 2 Abs. 1 Satz 2 PAG), insbesondere bei Straftatbeständen mit wenigen und leicht bestimmbareren Tatbestandsmerkmalen führt eine Bezugnahme nicht von vornherein zu Unklarheiten. Es muss jedoch stets erkennbar bleiben, welche Rechtsgüter durch den Grundrechtseingriff geschützt werden sollen. Zudem haben diese Regelungen wie alle gefahrenabwehrrechtlichen Befugnisse eine klare Eingriffsschwelle festzulegen, d.h. es muss eindeutig zu bestimmen sein, welche Gefährdungsintensität sie fordern. Die §§ 34 Abs. 3 Nr. 2, 34 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 35 Abs. 1 Nr. 2 PAG erfüllen diese Anforderungen nicht.

aa) Es kann diesen Normen nicht hinreichend klar entnommen werden, welche Rechtsgüter durch die vorgesehenen Ermächtigungen zur Datenerhebung geschützt werden sollen. Der Gesetzgeber hat mit § 31 Abs. 5 Sätze 1 und 2 PAG das System der strafprozessualen Eingriffsbefugnisse übernommen, nach dem auf die Schwere der Tat im Einzelfall abzustellen ist (vgl. §§ 100 a Abs. 1 Nr. 2 und 100 c Abs. 1 Nr. 2 StPO). Er hat hierbei die spezifischen Erfordernisse gefahrenabwehrrechtlicher Regelungen außer Acht gelassen. So ist für die Rechtmäßigkeit eines repressiven Eingriffs die Schwere der Tat im Einzelfall entscheidend. Der Verdacht einer nach dem Strafraumen abstrakt als schwer zu beurteilenden Straftat kann für einen strafprozessualen Eingriff nicht ausreichen, wenn bereits feststeht, dass ihr Unrechtsgehalt im konkreten Fall erheblich leichter wog (vgl. BVerfGE 129, 208 [244]; BVerfGE 109, 279 [346]). Im Bereich der Prävention führt das Abstellen auf die Schwere der Tat zu nicht hinnehmbaren praktischen Schwierigkeiten. Der Gesetzesanwender muss unter Umständen innerhalb kürzester Zeit nicht nur entscheiden, ob eine an sich neutrale Handlung der Vorbereitung einer bestimmten, in § 31 Abs. 5 PAG genannten Straftat dient. Er muss auch noch beurteilen, ob diese

zukünftige, regelmäßig nur in ihren Grundzügen bekannte Tat gegenüber anderen Taten derselben Art schwer wiegt. Dies wird im Regelfall kaum möglich sein.

Des Weiteren ist das Tatbestandsmerkmal der Schwere im Einzelfall ungeeignet, die Verhältnismäßigkeit der polizeilichen Maßnahmen zu sichern. Bei einer Reihe der in § 31 Abs. 5 PAG genannten Straftaten kann es entgegen dem Wortlaut der Norm auf diese Einschränkung nicht ankommen. Bei der Verhütung von Taten des Friedensverrats, des Hochverrats und der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates sowie des Landesverrates und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (§ 31 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 a PAG i. V. m. §§ 80 ff. StGB) und des Völkermordes (§ 31 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 f PAG i. V. m. § 6 Völkerstrafgesetzbuch), aber auch bei Taten wie Mord und Totschlag (§ 31 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 f PAG §§ 211, 212 StGB) kann dieses Tatbestandsmerkmal offensichtlich keine eigenständige Bedeutung haben (vgl. BVerfGE 109, 279 [346]).

bb) Die Bezugnahme auf die in § 31 Abs. 5 Sätze 1 und 2 PAG genannten Strafrechtsnormen erweist sich als eine ungeeignete Regelungstechnik, das Verhalten einer Person unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr zu werten. So führt etwa der Verweis auf strafbare Vorbereitungshandlungen (z.B. § 80 StGB - Vorbereitung eines Angriffskrieges), zu einer unverständlichen Normenkette, weil bereits die Eingriffsbefugnisse in §§ 34 ff. PAG das Tatbestandselement der Vorbereitungshandlung enthalten (vgl. § 34 a Abs. 3 Nr. 2 PAG "wenn ...Planungs- und Vorbereitungshandlungen...die begründete Annahme rechtfertigen, dass eine Straftat ...begangen werden soll", ebenso spricht § 35 Abs. 1 Nr. 2 von "Vorbereitungshandlungen"). Weitere Probleme ergeben sich bei Straftatbeständen, die durch bestimmte Folgen der Tat qualifiziert werden (z.B. § 251 StGB - Raub mit Todesfolge). Im Stadium der Straftatenverhütung ist für einen Polizeibeamten kaum zu erkennen, ob diese Folge eintreten wird. Ebenso wenig wird im Vorbereitungsstadium ein Raub (§ 249 StGB, keine Katalogtat nach § 31 Abs. 5 Satz 1 PAG) von einer räuberischen Erpressung (§ 255, Katalogtat nach § 31 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 j PAG) abgrenzbar sein. Ähnliche Probleme stellen sich, soweit § 31 Abs. 5 Sätze 1 und 2 PAG auf Strafrechtsnormen außerhalb des Strafgesetzbuches verweist. So sind beispielsweise im Fall der Bezugnahme auf Straftaten nach dem

Asylverfahrensgesetz oder dem Aufenthaltsgesetz (§ 31 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 und 3, Satz 2 Nr. 4 PAG) nicht ohne weiteres die Rechtsgüter erkennbar, deren Gefährdung nach der Entscheidung des Gesetzgebers den Grundrechtseingriff rechtfertigen soll.

cc) Darüber hinaus ist nicht eindeutig bestimmt, ab welcher Gefährdungsintensität die in §§ 34 ff. PAG geregelten heimlichen Datenerhebungen zur Verhütung von Straftaten zulässig sein sollen. Es lässt sich den Normen nicht mit hinreichender Sicherheit entnehmen, welche Eingriffsschwelle sie den polizeilichen Befugnissen zugrunde legen.

(1) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass intensive Grundrechtseingriffe von bestimmten Verdachts- oder Gefährdungsstufen abhängig gemacht werden. Deren Grad richtet sich insbesondere nach dem Grundrecht, das von der Maßnahme betroffen ist, und der Schwere seiner Beeinträchtigung. Im Bereich der Gefahrenabwehr bedeutet dies für den Gesetzgeber, dass er für jede polizeiliche Befugnis die Wahrscheinlichkeit des Gefahrenereignisses sowie die Nähe des Betroffenen zur abzuwehrenden Bedrohung klar und bestimmt festzulegen hat (BVerfGE 115, 320 [360 f.] - Rasterfahndung).

Für Maßnahmen, die das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung beeinträchtigen, werden diese Vorgaben durch Art. 8 Abs. 3 ThürVerf konkretisiert. Diese Verfassungsnorm regelt selbst nur unzureichend die Voraussetzungen, unter denen in das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung durch eine technische Überwachung eingegriffen werden darf. Im Wege einer grundgesetzkonformen Auslegung ist sie um die Anforderungen aus Art. 13 Abs. 4 GG zu ergänzen. Danach ist ein Eingriff in das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nur zulässig, wenn insbesondere eine konkrete Gefahr im Sinne des Polizeirechts vorliegt (vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 29. Januar 2007 - B 1/06, juris Rn. 105 f.).

(2) Die §§ 34 Abs. 3 Nr. 2, 34 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PAG genügen diesen Vorgaben nicht.

Für den Gesetzesanwender ist nicht erkennbar, dass Grundrechtseingriffe zur Verhütung von Straftaten an eine bestimmte gefahrenabwehrrechtliche Eingriffsschwelle gebunden sind. Aus dem Aufbau der §§ 34 ff. PAG ergibt sich nicht, dass hier dieselbe Eingriffsschwelle gelten soll wie bei den spezifisch gefahrenabwehrrechtlichen Regelungen (§§ 34 Abs. 3 Nr. 1, 34 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PAG). Die Bestimmungen zur Verhütung von Straftaten (§§ 34 Abs. 3 Nr. 2, 34 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PAG), bilden nach der Systematik des Gesetzes keinen Unterfall dieser Eingriffsbefugnisse, sondern Alternativen hierzu.

Für die Regelungen zur Straftatenverhütung fehlt eine hinreichend klare Eingriffsschwelle. Insbesondere lässt sich den Normen nicht entnehmen, ob sie eine konkrete Gefahr im Sinne des § 54 Nr. 3 a Ordnungsbüroengesetz (OBG) voraussetzen. Von zentraler Bedeutung ist insoweit § 34 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 a) bis g) PAG, der beispielhaft Tatsachen nennt, die für die beabsichtigte Begehung einer Straftat sprechen. Diese Aufzählung legt den Schluss nahe, dass der Gesetzgeber Maßnahmen regeln wollte, die im Vorfeld konkreter Gefahren liegen. Mit der Umschreibung von Tatsachen, die auf die künftige Begehung eines Verbrechens hindeuten, hat er eine Regelungstechnik gewählt, die für eine Vorfeldbefugnis typisch ist (vgl. BVerfGE 113, 348 [377 f.]). Dementsprechend wird in der Gesetzesbegründung zu § 34 a PAG ausdrücklich von „Vorfeldregelungen“ gesprochen (Vorlage S. 36, unter Bezugnahme auf BVerfGE 113, 348 ff.).

Auch §§ 34 Abs. 3 Nr. 2 und 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PAG lässt sich das Erfordernis einer konkreten Gefahr nicht entnehmen. Der Begriff der konkreten Gefahr zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass der Schaden in „absehbarer Zeit“ zu erwarten ist (§ 54 Nr. 3 OBG). Die Normen verzichten auf dieses zeitliche Element zur Bestimmung der Eingriffsschwelle. Sie verlangen nicht, dass die zu verhütenden Straftaten eine bestimmte zeitliche Nähe aufweisen. Des Weiteren bleibt offen, ob hinsichtlich der Annahme der zukünftigen Begehung einer Straftat dieselben Anforderungen gelten sollen wie bei der Anordnung einer Telekommunikationsüberwachung. Obwohl §§ 34 Abs. 3 Nr. 2 und 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PAG ebenfalls von „Tatsachen“ bzw. „Vorbereitungshandlungen“ sprechen, verweist der Gesetzgeber

nicht auf § 34 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 a bis g PAG, in denen diese Begriffe konkretisiert werden. Es ist nicht zu klären, ob es sich insoweit um ein redaktionelles Versehen handelt oder die Bezugnahme bewusst unterblieb, um verschiedene Gefährdungsintensitäten zum Ausdruck zu bringen.

7. Die Regelungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung halten einer Prüfung am Maßstab der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 ThürVerf nur zum Teil stand.

a) Eine heimliche Überwachung durch den Staat verletzt nicht zwingend die Würde des Menschen, der von dieser Maßnahme betroffen ist. Wird jemand zum Objekt einer Beobachtung, wird sein Wert als Mensch nicht grundsätzlich missachtet oder in Frage gestellt. Der Staat hat jedoch bei seinem Vorgehen einen unantastbaren Kernbereich privater Lebensgestaltung zu wahren. Dieser Bereich ist als Teil der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 ThürVerf vor jedem staatlichen Eingriff zu schützen. Polizeiliche Befugnisse zur heimlichen Erhebung von Daten müssen demnach hinreichende Vorkehrungen treffen, dass Eingriffe in diesen Bereich unterbleiben. Kommt es trotzdem zu einer Erfassung kernbereichsrelevanter Daten, ist für hinreichenden Schutz in der Auswertungsphase zu sorgen (BVerfGE 109, 279 [331 ff.]).

b) Ob ein Sachverhalt dem unantastbaren Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzuordnen ist, hängt davon ab, in welcher Art und Intensität er aus sich heraus die Sphäre anderer oder Belange der Gemeinschaft berührt. Maßgebend sind die Besonderheiten des jeweiligen Falles. 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, und zwar ohne Angst, dass staatliche Stellen dies überwachen. Vom Schutz umfasst sind auch Gefühlsäußerungen, Äußerungen des unbewussten Erlebens sowie Ausdrucksformen der Sexualität (BVerfG, Beschluss vom 7. Dezember 2011 - 2 BvR 2500/09, juris Rn. 99; BVerfGE 109, 279 [314 f.]; Beschluss vom 14. September 1989 - 2 BvR 1062/77, = BVerfGE 80, 367 [374]).

c) Die Thüringer Verfassung verpflichtet den Gesetzgeber nicht, den Kernbereich privater Lebensgestaltung näher zu bestimmen. Gegen eine solche Verpflichtung spricht bereits, dass eine abstrakte Definition, die alle von Art. 1 Abs. 1 ThürVerf geschützten Sachverhalte umfasst, nur schwer möglich sein wird. Entscheidet der Gesetzgeber sich trotzdem für eine einfachgesetzliche Regelung, hat er diese hinreichend offen zu fassen. Sie muss in jedem Einzelfall eine Prüfung ermöglichen, ob ein Sachverhalt nach dessen Besonderheiten dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzuordnen ist. Diese Offenheit kann etwa durch eine allgemein gehaltene Formulierung erreicht werden, die der Auslegung fähig ist. Eine weitere Konkretisierung des Menschenwürdegehalts durch die Nennung von Regelbeispielen ist nur zulässig, wenn deutlich wird, dass diese Aufzählung nicht als abschließend zu verstehen ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Mai 2007 - 2 BvR 543/06, juris Rn. 45).

d) Nach diesen Maßgaben sind die Regelungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung nur zum Teil ausreichend.

aa) Die zu enge Definition des § 5 Abs. 7 PAG führt in Verbindung mit den Befugnissen zur heimlichen Datenerhebung zu einer Verletzung des absolut geschützten Achtungsanspruchs.

§ 5 Abs. 7 PAG schränkt den Schutz des Art. 1 Abs. 1 ThürVerf in unzulässiger Weise ein, indem nur einzelne, abschließend aufgeführte Sachverhalte als vom Kernbereich privater Lebensgestaltung „umfasst“ angesehen werden. Der Gesetzgeber hat nicht hinreichend deutlich gemacht, dass diese Aufzählung offen für weitere Verhaltensweisen aus der Intimsphäre ist. Dies wäre durch die Verwendung des Wortes „insbesondere“ leicht zu erreichen gewesen. Zudem verengt § 5 Abs. 7 PAG in seinem ersten Teil („innere Vorgänge wie Empfindungen, Gefühle, Überlegungen, Ansichten und Erlebnisse höchstpersönlicher Art“) den Kernbereich auf Sachverhalte, die bereits ihrer Natur nach einer Beobachtung entzogen sind. Entscheidend für die Vereinbarkeit heimlicher Datenerhebungen mit der Menschenwürde ist, dass es dem Bürger möglich sein muss, ohne Gefahr der staatlichen Überwachung höchstpersönliche innere Vorgänge *zum Ausdruck zu bringen*. In § 5

Abs. 7 PAG fehlt dieses Nach-Außen-Treten der inneren Vorgänge, insoweit gibt er Sachverhalte, die das Bundesverfassungsgericht zur Umschreibung des Kernbereichs aufgreift, verkürzt und sinntestellend wieder (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Mai 2007 - 2 BvR 543/06, juris Rn. 45).

bb) Die in den §§ 34 ff. festgelegten Erhebungsverbote genügen den Anforderungen, welche die Thüringer Verfassung an Regelungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung stellt.

(1) Der Gesetzgeber hat bei der Erhebung der Daten so weitgehend wie möglich dafür Sorge zu tragen, dass keine Erkenntnisse erlangt werden, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung unterfallen. Gibt es im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte, dass dieser Bereich berührt wird, hat die Maßnahme grundsätzlich zu unterbleiben. Aus der Absolutheit des Schutzanspruchs folgt, dass dieses Erhebungsverbot nicht durch eine Abwägung mit anderen Interessen, insbesondere denjenigen einer effektiven Gefahrenabwehr, eingeschränkt werden darf.

Die konkrete Ausgestaltung des Erhebungsverbots richtet sich nach der Eingriffsbefugnis, da die Wahrscheinlichkeit einer Verletzung des Kernbereichs von der Art der Datenerhebung abhängt. Bei der Überwachung des Wohnraums sind Maßnahmen von vornherein zu verbieten, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass in den Kernbereich eingegriffen wird. Aufgrund des besonders engen Bezugs der Unverletzlichkeit der Wohnung zur Menschenwürde ist hier die individuelle, höchstpersönliche Entfaltung besonders zu schützen. Bei der Überwachung der Telekommunikation ist der Schutz weniger stark auszugestalten. Die Bürger sind zur höchstpersönlichen Kommunikation auf den Fernmeldeverkehr nicht in gleicher Weise angewiesen wie auf eine Wohnung. Bei der Anordnung einer Telekommunikationsüberwachung und ihrer Durchführung ist nicht sicher vorhersehbar, welchen Inhalt die Gespräche haben werden. Das Risiko, dass kernbereichsrelevante Kommunikation erfasst wird, ist insoweit niemals gänzlich auszuschließen (BVerfGE 129, 208 [245]; 113, 348 [391]; 109, 279 [331]).

(2) Der Gesetzgeber hat diese Vorgaben durch eine differenzierte Regelung der Erhebungsverbote in den §§ 34 ff. PAG umgesetzt.

Im Rahmen der Wohnraumüberwachung hat er den Kernbereich besonders geschützt, indem er die Zulässigkeit der Maßnahme von einer negativen Kernbereichsprognose abhängig gemacht hat. Nach § 35 Abs. 2 Satz 1 PAG ist die heimliche Datenerhebung in oder aus Wohnungen nur zulässig, wenn nicht aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass kernbereichsrelevante Inhalte erfasst werden.

Der Schutz des Kernbereichs ist bei der Überwachung der Telekommunikation in zulässiger Weise schwächer ausgeprägt. § 34 b Abs. 1 Satz 1 PAG verbietet diese Maßnahme nur, wenn durch sie *allein* Kenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt würden. Dieses eingeschränkte Erhebungsverbot genügt den Anforderungen aus Art. 7 Abs. 1 ThürVerf. Es trägt der Tatsache Rechnung, dass der Inhalt einer Telekommunikation im Voraus kaum erkannt werden kann und Gespräche auch in einer fremden Sprache oder unter der Verwendung von Geheimcodes geführt werden können. Aufgrund dieser praktischen Schwierigkeiten käme ein weitergehender Schutz des Kernbereichs einem Verbot der Telekommunikationsüberwachung gleich (BVerfGE 129, 208 [247 f.]).

Ebenfalls ausreichend ist die Ausgestaltung des Erhebungsverbots bei Datenerhebungen mit besonderen Mitteln nach § 34 PAG. Durch den Verweis in § 34 Abs. 2 Satz 2 auf § 34 b Abs. 1 Satz 1 PAG ist der gleiche Schutz gewährleistet wie bei der Überwachung der Telekommunikation. Aufgrund der Vielgestaltigkeit der in § 34 Abs. 1 PAG geregelten Maßnahmen ist auch hier ein weiter reichendes Erhebungsverbot praktisch unmöglich.

cc) Wird der Kernbereich privater Lebensgestaltung trotz dieser Erhebungsverbote verletzt, hat der Gesetzgeber durch klare und bestimmte Regelungen sicherzustellen, dass die Maßnahme abgebrochen wird, die kernbereichsrelevanten Daten gelöscht werden und ihre Verwertung und Verwendung unterbleibt. Um dem Betroffenen zumindest nachträglichen Rechtsschutz zu ermöglichen, ist zudem die

Tatsache ihrer Erfassung und Löschung zu dokumentieren. Eine Aufbewahrung dieser Daten würde die Verletzung der Menschenwürde vertiefen (BVerfGE 129, 208 [249]; BVerfGE 109, 279 [322 f.]).

Diesen Vorgaben werden die §§ 34 ff. PAG nur teilweise gerecht.

(1) Der Gesetzgeber hat bei der Regelung der Wohnraumüberwachung die Schutzvorkehrungen beachtet, aber eine Vorschrift über die Dokumentation der Erfassung und Löschung kernbereichsrelevanter Daten unterlassen.

Nach § 35 Abs. 6 Satz 1 PAG ist die Überwachung unverzüglich zu unterbrechen, wenn sich Anhaltspunkte für die Erfassung kernbereichsrelevanter Inhalte ergeben. Sie darf nur fortgesetzt werden, wenn der Kernbereich nicht mehr verletzt sein kann, § 35 Abs. 6 Satz 4 PAG. Im Gegensatz zur Auffassung der Beschwerdeführer verlangt Art. 8 Abs. 1 ThürVerf i. V. m. Art. 1 Abs. 1 ThürVerf nicht, über diese Vorkehrungen hinaus bei Zweifeln über die Erfassung kernbereichsrelevanter Inhalte die Fortsetzung einer automatischen Aufzeichnung zu verbieten. Dem Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung und dem Achtungsanspruch der Menschenwürde kann kein generelles Verbot automatischer Aufzeichnungen in oder aus Wohnräumen entnommen werden. Ein solches Verbot würde das Instrument der Wohnraumüberwachung weitestgehend leerlaufen lassen. Das Abhören müsste bei jeder unverständlichen Äußerung sofort beendet werden, da insoweit ein Kernbereichsbezug nicht auszuschließen wäre. Gespräche in fremden Sprachen dürften niemals abgehört werden, ihr Inhalt und damit ein möglicher Kernbereichsbezug lassen sich regelmäßig erst durch ein gegebenenfalls wiederholtes Abspielen und Anhören der Aufzeichnungen feststellen (vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 29. Januar 2007 - B 1/06, juris Rn. 119 f.). Der Gesetzgeber hat in dieser Phase den Schutz des Kernbereichs sichergestellt, indem er die Auswertung dem Richter anvertraut. Nach § 35 Abs. 6 Sätze 2 und 3 PAG sind bei Zweifeln über die Erfassung kernbereichsrelevanter Inhalte die Aufzeichnungen unverzüglich dem Richter vorzulegen.

Des Weiteren ist das Verbot der Verwendung und Verwertung kernbereichsrelevanter Daten sowie deren Löschung in § 35 Abs. 7 Nr. 1 PAG festgelegt. Es fehlt jedoch eine Vorschrift, die eine Dokumentation der Erfassung und Löschung dieser Daten vorschreibt. Die in § 35 Abs. 8 Satz 4 PAG geregelte Protokollierung regelt diesen Sachverhalt nicht. Sie betrifft nur Daten, die durch den Einsatz technischer Mittel zum Schutz der bei einem Einsatz tätigen Personen gewonnen wurden.

(2) Die Bestimmungen über die Überwachung der Telekommunikation (§§ 34 a, b PAG) enthalten keine genügenden Vorkehrungen für den Fall, dass kernbereichsrelevante Inhalte erfasst werden.

(a) Die §§ 34 a, b PAG regeln nicht eigenständig, wann die Überwachung der Telekommunikation zu unterbrechen ist. Stattdessen verweist § 34 b Abs. 1 Satz 2 PAG auf die entsprechenden Regelungen der Wohnraumüberwachung (§ 35 Abs. 6 PAG). Dieses Anwendungsgebot ergibt eine unvollständige Regelung. § 34 b Abs. 1 Satz 2 PAG erfasst nach seinem Wortlaut nur den Fall, dass „neben einer automatischen Kenntnisnahme eine unmittelbare Kenntnisnahme erfolgt“. Für den Fall, dass das Gespräch nicht aufgezeichnet wird, also nur unmittelbar abgehört wird, ist keine Unterbrechung der Maßnahme vorgesehen.

(b) Das Verbot der Verwendung und Verwertung der Daten und ihre Löschung sind in § 34 b Abs. 2 Satz 1 PAG festgelegt. Es fehlt jedoch wiederum eine Regelung, welche die Dokumentation der Erfassung und Löschung der Daten vorschreibt. § 34 b Abs. 2 Satz 2 PAG bestimmt ausdrücklich, dass § 34 b Abs. 3 PAG, der in Satz 2 eine Regelung über die Protokollierung derartiger Vorgänge enthält, auf kernbereichsrelevante Daten nicht anwendbar ist. Das allgemeine Protokollierungsgebot in § 34 a Abs. 7 Satz 2 PAG bezieht sich schon seiner systematischen Stellung nach nicht auf Daten, die unter Verletzung des Kernbereichs gewonnen wurden.

(3) Ebenso unvollständig geregelt ist im Fall einer Verletzung des Kernbereichs die Unterbrechung einer Datenerhebung mit besonderen Mitteln. § 34 PAG enthält hierzu ebenfalls keine eigenständige Regelung. Eine Bestimmung zur Unterbrechung der Maßnahme findet sich erst, wenn man der Verweisungskette von § 34 Abs. 2

Satz 2 über § 34 b Abs. 1 Satz 2 zu § 35 Abs. 6 Satz 1 PAG folgt. Aufgrund der oben dargestellten lückenhaften Verweisungsnorm des § 34 b Abs. 1 Satz 2 PAG ist auch hier die Unterbrechung der Maßnahme nur vorgeschrieben, wenn die Polizei neben einer automatischen Aufzeichnung unmittelbar Kenntnis nimmt. Verwendet sie beispielsweise technische Mittel allein zum Abhören und nicht zur Aufzeichnung des nicht öffentlich gesprochenen Wortes (vgl. § 34 Abs. 1 Nr. 2 PAG) ist die Unterbrechung der Maßnahme nicht vorgesehen. Des Weiteren fehlt aufgrund des Verweises auf die Vorschriften zur Überwachung der Telekommunikation wie dort eine Regelung über die Protokollierung der Erfassung und Löschung kernbereichsrelevanter Daten (vgl. oben II.7. d cc (2)).

Schließlich geht bei Datenerhebungen mit besonderen Mitteln der Verweis fehl, soweit er die Vorschriften über die Fortsetzung einer automatischen Aufzeichnung betrifft (§ 34 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 34 b Abs. 1 Satz 2 und § 35 Abs. 6 Sätze 2 bis 4 PAG). Nach § 35 Abs. 6 Satz 3 PAG ist diese Aufzeichnung „dem anordnenden Richter zur Entscheidung über die Verwertbarkeit oder Löschung der Daten vorzulegen“. Soweit bei Maßnahmen nach § 34 PAG Aufzeichnungen anfallen (vgl. § 34 Abs. 1 Nr. 2 PAG), ist diese Vorschrift nicht anwendbar. § 34 Abs. 6 PAG stellt die Anordnung dieser Maßnahmen nicht unter Richtervorbehalt.

Die fehlende Befassung eines Richters bei allen Maßnahmen nach § 34 PAG enthält auch einen Wertungswiderspruch. Einzelne der in § 34 Abs. 1 PAG genannten Maßnahmen sind typischerweise geeignet, besonders tief in die Privatsphäre eines Menschen einzudringen. Dies gilt insbesondere für die Observation (§ 34 Abs. 1 Nr. 1) und die optische und akustische Überwachung (§ 34 Abs. 1 Nr. 2) über einen längeren Zeitraum. Sie ermöglichen, das Privatleben einer Person außerhalb der Privatwohnung komplett zu erfassen. Die gleiche Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung kann der zielgerichtete Einsatz eines verdeckten Ermittlers erreichen (§ 34 Abs. 1 Nr. 3). Hier kommt hinzu, dass dieser unter seiner Legende auch Wohnungen betreten darf (§ 36 Abs. 2 PAG). Der Gesetzgeber hat die Schwere dieser Eingriffe insoweit erfasst, als er für sie die Anwendung der kernbereichsschützenden Regelungen vorschreibt (§ 34 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 34 b Abs. 1 Satz 2 und § 35 Abs. 6 Satz 1 PAG). Er hat es aber unterlassen, für den

entsprechenden verfahrensrechtlichen Schutz durch die Anordnung eines Richtervorbehalts zu sorgen (vgl. zur Notwendigkeit eines Richtervorbehalts bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen: BVerfGE 120, 274 [332] - Online-Durchsuchung; Urteil vom 12. April 2005 - 2 BvR 581/01 - GPS-Observation, = BVerfGE 112, 304 [318]). Dies wird besonders deutlich bei den Maßnahmen, deren Rechtmäßigkeit auch einer nachträglichen richterlichen Kontrolle entzogen sind, z. B. weil die Benachrichtigung des Betroffenen wegen der Gefährdung der verdeckt eingesetzten Person oder deren beabsichtigter weiterer Verwendung unterbleibt (§ 34 Abs. 10 Nr. 2 und Nr. 3 PAG).

8. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer verpflichtet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den Gesetzgeber nicht, eine optische Überwachung des Wohnraums nur subsidiär zu einer akustischen zuzulassen.

Polizeiliche Eingriffsbefugnisse haben den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, das heißt sie müssen einen legitimen Zweck verfolgen, zu dessen Erreichung geeignet sowie erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein (vgl. BVerfGE 109, 279 [335]; Urteil vom 14. Juli 1999 - 1 BvR 2226/94, = BVerfGE 100, 313 [359]). Dieser Grundsatz wird durch § 35 Abs. 1 PAG nicht verletzt.

Es ist bereits fraglich, ob die Annahme der Beschwerdeführer zutrifft, eine optische Überwachung greife stets stärker in die Privatsphäre ein als eine akustische. Welche Art der Überwachung die Privatsphäre des Einzelnen tiefer verletzt, hängt von einer Vielzahl von Umständen ab, wie den zu überwachenden Räumen, den in ihnen befindlichen Personen und dem Zweck ihres Aufenthalts. Insoweit dürfte sich eine abstrakte Regelung verbieten, nach der die eine oder die andere Überwachungsart vorrangig anzuwenden ist.

Der Gesetzgeber hat ausreichende Vorkehrungen getroffen, um die Verhältnismäßigkeit auch der optischen Überwachung zu sichern. In § 4 PAG ist das Prinzip der Verhältnismäßigkeit ausdrücklich festgelegt. § 35 Abs. 1 Satz 1 PAG konkretisiert diesen Grundsatz, indem er die Überwachung des Wohnraums nur subsidiär zu

anderen Maßnahmen zulässt. Die notwendigen verfahrensrechtlichen Sicherungen sind in § 35 PAG ebenfalls enthalten. Die Überwachung des Wohnraums darf außer bei Gefahr im Verzug nur ein Richter anordnen, § 35 Abs. 4 PAG. Sie ist auf höchstens einen Monat zu befristen, § 35 Abs. 5 Satz 3 PAG, Verlängerungen bedürfen wiederum einer richterlichen Kontrolle, § 35 Abs. 5 Satz 4 PAG.

9. Die Regelungen des § 34 Abs. 9 bis 11 PAG über die Pflicht zur Benachrichtigung von Personen, die von einer Maßnahme nach §§ 34 ff. PAG betroffen waren, werden dem grundrechtlich gesicherten Anspruch auf effektiven Rechtsschutz nur teilweise gerecht.

a) Bei einem heimlichen Eingriff des Staates in ein Grundrecht hat der Betroffene einen Anspruch, nach Abschluss der Maßnahme über die Beeinträchtigung seiner Rechte informiert zu werden. Dieser Anspruch ist bei Eingriffen in das Fernmeldegeheimnis ausdrücklich festgelegt, Art. 7 Abs. 2 Sätze 2 und 3 ThürVerf. Im Übrigen ergibt er sich aus dem Grundrecht, das durch die Maßnahme betroffen war, sowie dem Recht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 42 Abs. 5 ThürVerf. Ohne Kenntnis von dem Grundrechtseingriff kann der Grundrechtsträger die Unrechtmäßigkeit der Datenerhebung und etwaige Rechte auf Löschung oder Berichtigung der Aufzeichnungen nicht geltend machen. Zudem ermöglicht ihm erst die Benachrichtigung, seine Anhörungsrechte zumindest nachträglich wahrzunehmen; eine vorherige Anhörung ist aufgrund der Heimlichkeit der Maßnahme regelmäßig ausgeschlossen. Das Recht auf Unterrichtung ist jedoch nicht schrankenlos gewährleistet. Es unterliegt denselben Schranken wie das Grundrecht, in das durch die heimliche Datenerhebung eingegriffen wird. Ebenso können Einschränkungen des Rechts auf effektiven Rechtsschutz verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein (BVerfGE 129, 208 [250 ff.]; 125, 260 [336 f.]; 109, 279 [364]; 100, 313 [363 ff.]).

b) Ausnahmen von der Benachrichtigungspflicht haben aufgrund des mit ihnen verbundenen Grundrechtseingriffs dem Gebot der Normenklarheit und Bestimmtheit zu genügen (hierzu oben II.4.). Diesen Anforderungen werden § 34 Abs. 9 Sätze 1, 5 und 6 PAG nicht gerecht.

aa) Den Normen lässt sich nicht entnehmen, unter welchen Voraussetzungen von einer Mitteilung abgesehen werden darf. Nach § 34 Abs. 9 Satz 1 PAG sind die „Betroffenen nach Satz 3“ zu benachrichtigen, wenn nicht schutzwürdige Belange „anderer Betroffener“ entgegenstehen. Es erschließt sich dem Gesetzesanwender nicht, wer diese „anderen Betroffenen“ sein könnten. § 34 Abs. 9 Satz 3 PAG enthält eine umfassende Aufzählung der Personen, deren Rechte durch eine heimliche Datenerhebung beeinträchtigt sein können; er führt nicht nur die Zielpersonen, sondern auch zufällig und unabsichtlich Betroffene auf. Die Verwirrung wird durch § 34 Abs. 9 Satz 5 PAG noch vergrößert, der wiederum davon spricht, dass eine Benachrichtigung zu unterbleiben hat, „wenn ihr überwiegende schutzwürdige Belange einer betroffenen Person entgegenstehen“. Auch in der mündlichen Verhandlung war nicht zu klären, ob hier ein weiterer Ausnahmetatbestand geregelt werden sollte oder ein redaktioneller Fehler des Gesetzgebers vorliegt.

bb) Ebenso unklar gefasst ist § 34 Abs. 9 Satz 6 PAG. Systematisch gehört die Norm zu § 34 Abs. 9 Sätze 1 und 2 PAG, da auch sie eine Ausnahme von der Benachrichtigungspflicht statuiert („Zudem kann die Benachrichtigung unterbleiben...“). Über ihren konkreten Regelungsgehalt lassen sich nur Mutmaßungen anstellen. Nach dem Wortlaut kann von der Benachrichtigung einer „unbeteiligten Person“, abgesehen werden, die von „einer Maßnahme nur unerheblich betroffen war.“ Diese unvollständige und in sich widersprüchliche Formulierung lässt eine sinnvolle Gesetzesanwendung nicht zu. Es bleibt unklar, woran diese Person „unbeteiligt“ gewesen sein soll und wie sie gleichzeitig in diesem Sinn „unbeteiligt“ *und* von der Maßnahme „betroffen“ sein kann. Soweit der Gesetzgeber eine Ausnahme von der Benachrichtigungspflicht gegenüber Personen regeln wollte, gegen die sich die Maßnahme nicht richtete, ist ihm dies nicht gelungen. Diese Personen werden im übrigen Gesetzestext nicht als „Unbeteiligte“, sondern als „sonstige Beteiligte der überwachten Kommunikation“ (§ 34 Abs. 9 Satz 3 Nr. 2 d PAG) oder als „sonstige überwachte Personen“ bezeichnet (§ 34 Abs. 9 Satz 3 Nr. 3 b PAG).

c) Bei der Neufassung der Benachrichtigungspflichten hat der Gesetzgeber zu beachten, dass das Recht auf Unterrichtung von dem Grundrechtseingriff nur unter

denselben Voraussetzungen eingeschränkt werden darf wie das Grundrecht selbst. Werden Ausnahmen statuiert, sind demnach die jeweils betroffenen Grundrechte und ihre Schranken in den Blick zu nehmen. Eine einheitliche Regelung für alle heimlichen Datenerhebungen, wie sie der Gesetzgeber mit § 34 Abs. 9 bis 11 PAG versucht hat, ist nur unter Beachtung dieser Maßgabe zulässig.

aa) Nach diesen Grundsätzen bestehen gegen eine Regelung keine Bedenken, nach der die Benachrichtigung eines Betroffenen unterbleibt, soweit ihr überwiegende schutzwürdige Belange eines anderen, ebenfalls von der Maßnahme Betroffenen entgegenstehen. Eine solche Regelung lässt die gebotene Abwägung der betroffenen Grundrechtspositionen zu. Sie dient insbesondere dem Schutz der Person, gegen die sich die Maßnahme richtete. Wurde sie zu Unrecht als Störer in Anspruch genommen, würde der Eingriff in ihre Rechte vertieft werden, wenn alle von der heimlichen Datenerhebung Betroffenen informiert würden (BVerfGE 129, 208 [251]; 109, 279 [365]).

bb) Ebenso wenig ist es ausgeschlossen, von der Benachrichtigung abzusehen, weil der Grundrechtseingriff nur unerheblich war und das fehlende Interesse an einer Mitteilung unterstellt werden kann (BVerfGE 129, 208 [251]; 125, 260 [337]). Es muss jedoch deutlich bleiben, dass es sich hier um eine Ausnahme von der grundsätzlich gebotenen Mitteilungspflicht handelt. Heimliche Datenerhebungen stellen regelmäßig einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff dar. Dies gilt in besonderem Maß bei der Überwachung des Wohnraums. Soweit das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 8 Abs. 1 ThürVerf betroffen ist, wird die Annahme einer nur unerheblichen Betroffenheit in aller Regel ausscheiden (zur Bedeutung des Rechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung: BVerfGE 109, 279 [313]).

cc) Dasselbe gilt für eine Regelung über das Absehen von der Benachrichtigung für den Fall, dass die Betroffenen unbekannt sind und ihre Identität nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden kann. Auch die Statuierung dieser Ausnahme von der Benachrichtigungspflicht ist von Verfassungs wegen nicht grundsätzlich verboten (BVerfGE 129, 208 [254]). Sie darf jedoch nicht dazu führen, dass allein wegen der unbekanntem Identität eines Betroffenen von einer Benachrichtigung

abgesehen wird. Zudem wird diese Ausnahme gegenüber Personen, gegen die sich die Maßnahme richtete, nur bei Vorliegen besonderer Umstände greifen. Heimliche Datenerhebungen beeinträchtigen die Grundrechte der Zielpersonen regelmäßig so schwer, dass die Unverhältnismäßigkeit von Nachforschungen zur Feststellung ihrer wahren Identität nur höchst selten zu bejahen sein wird (vgl. BVerfGE 125, 260 [336 f.]).

dd) Schließlich hat der Gesetzgeber die Reichweite eines verfassungsrechtlich gebotenen Richtervorbehalts zu beachten. Bedurfte die vorhergehende heimliche Datenerhebung von Verfassungen wegen aufgrund der Schwere des mit ihr verbundenen Grundrechtseingriffs einer richterlichen Anordnung, hat ein Richter auch über ein Absehen von der Benachrichtigung zu entscheiden. Der Gesetzgeber hat demnach sicherzustellen, dass stets ein Richter befasst wird, wenn eine Person nicht benachrichtigt werden soll, die von der Datenerhebung nicht nur unerheblich beeinträchtigt wurde. Die Annahme eines nur unerheblichen Grundrechtseingriffs wird in aller Regel gegenüber Personen ausscheiden, gegen die sich die Maßnahme richtete. Sonstige Personen sind in der Regel von einer heimlichen Datenerhebung weniger stark betroffen, so dass insoweit kein umfassender Richtervorbehalt anzuordnen ist (BVerfGE 129, 208 [253]; 125, 260 [337]). Eine gesetzliche Regelung muss aber hinreichend offen gefasst sein, um auch ihnen gegenüber bei einer nicht nur unerheblichen Beeinträchtigung eine richterliche Entscheidung zu ermöglichen.

e) § 34 Abs. 10 Satz 1 Nr. 3 PAG verletzt Art. 3 Abs. 2 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 und 2, Art. 7 Abs. 2 Sätze 2 und 3, Art. 8 Abs. 1 sowie Art. 42 Abs. 5 ThürVerf.

aa) Nach den oben genannten Grundsätzen bedarf auch die zeitlich befristete Zurückstellung einer Benachrichtigung der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Verzögerungen bei der Erfüllung der Mitteilungspflicht beeinträchtigen den Betroffenen, seine Rechte auf Löschung, Berichtigung oder Genugtuung wahrzunehmen. Zudem können die Zurückstellungsgründe zu einem endgültigen Absehen von einer Benachrichtigung führen, wenn sie richterlich bestätigt werden (§ 34 Abs. 11 Satz 3 PAG).

bb) Die in § 34 Abs. 10 Satz 1 Nr. 1 und 2 PAG genannten Gründe sind geeignet, das Zurückstellen einer Benachrichtigung zu rechtfertigen. Sie beschränken Ausnahmen von der Benachrichtigungspflicht auf das unbedingt Erforderliche. So bestehen keine Bedenken, die Benachrichtigung erst vorzusehen, wenn der Zweck der Maßnahme nicht mehr gefährdet ist (§ 34 Abs. 10 Satz 1 Nr. 1 PAG). Des Weiteren sind Leben, Leib oder Freiheit Dritter Rechtsgüter, die das Recht auf Benachrichtigung überwiegen (§ 34 Abs. 10 Satz 1 Nr. 2 PAG). Würden sie durch eine Mitteilung gefährdet, hat diese zu unterbleiben (BVerfGE 129, 208 [254 f.]; 125, 260 [353]; 109, 279 [365 f.]).

Gleiches gilt für die ebenfalls in § 34 Abs. 10 Satz 1 Nr. 2 PAG genannte Gefährdung bedeutender Vermögenswerte. Das Vermögen ist ein Rechtsgut, das bei hinreichendem Gewicht eine Ausnahme von der grundsätzlichen Pflicht zur Benachrichtigung rechtfertigen kann. Gegen diese Regelung bestehen auch unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit und Bestimmtheit keine Bedenken (vgl. zu § 101 Abs. 5 Satz 1 StPO: BVerfGE 129, 208 [255]). Im Gegensatz zur Ansicht der Beschwerdeführer ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet, den Begriff des bedeutenden Vermögenswertes zu konkretisieren. Die Höhe dieses Wertes kann nicht abstrakt, etwa durch die Nennung einer absoluten Zahl, bestimmt werden. Vielmehr richtet sich die Bedeutung des Vermögenswertes nach dem spezifischen verfassungsrechtlichen Regelungszusammenhang. Danach ist das Interesse des Betroffenen an einer Benachrichtigung umso höher einzuschätzen, je schwerer der mit der Datenerhebung verbundene Grundrechtseingriff war. Anhand dieses Maßstabs ist im Einzelfall zu entscheiden, ob ein Vermögenswert bedeutend genug ist, die Zurückstellung einer Benachrichtigung zu rechtfertigen. Die Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs ermöglicht es dem Gesetzesanwender, diese Abwägung im Einzelfall vorzunehmen.

cc) § 34 Abs. 10 Satz 1 Nr. 3 PAG schränkt den grundrechtlich geschützten Anspruch, von einer heimlichen Datenerhebung zumindest nachträglich benachrichtigt zu werden, in unzulässiger Weise ein.

(1) Die Thüringer Verfassung verbietet es dem Gesetzgeber nicht, Ausnahmen von der Pflicht zur Benachrichtigung auf die Erfordernisse einer effektiven Gefahrenabwehr zu stützen. Der Grundrechtseingriff, der mit dem Absehen von einer Mitteilung verbunden ist, lässt sich mit öffentlichen Belangen von hinreichendem Gewicht rechtfertigen. Das Interesse des Staates an einer wirksamen Gefahrenabwehr kann jedoch nicht ausnahmslos das Unterlassen einer Mitteilung rechtfertigen. Wie bei allen polizeilichen Befugnissen ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Das Unterbleiben der Unterrichtung darf nicht zu einem Nachteil führen, der zu der abzuwehrenden Gefahr außer Verhältnis steht. Eine Norm, die aus Gründen der Gefahrenabwehr Ausnahmen von der Benachrichtigungspflicht zulässt, muss eine Abwägung der widerstreitenden Interessen ermöglichen (BVerfGE 129, 208 [255]; 109, 279 [365 ff.]).

(2) § 34 Abs. 10 Satz 1 Nr. 3 i. V. m. § 34 Abs. 1 Nr. 3 bis 5 PAG lässt diese Abwägung nicht zu. Die Normen schließen bei der beabsichtigten weiteren Verwendung einer verdeckt handelnden Person (verdeckte Ermittler, nicht offen ermittelnder Polizeibeamter und Vertrauensperson) eine Benachrichtigung in jedem Fall aus.

(a) Diese Regelung berücksichtigt nicht, dass das öffentliche Interesse am weiteren Einsatz dieser Personen nicht stets das gleiche Gewicht hat. So wird das Interesse an der weiteren Verwendung eines verdeckten Ermittlers regelmäßig als hinreichend gewichtig anzusehen sein, um eine Mitteilung zu unterlassen. Verdeckte Ermittler kommen, wie der Präsident des Thüringer Landeskriminalamtes in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat, nur in seltenen Ausnahmefällen und nur zur Verhütung schwerer und schwerster Verbrechen zum Einsatz. Der Aufbau und die Aufrechterhaltung einer Legende erfordern einen erheblichen Aufwand. Soweit sie gleichzeitig auch zur Verfolgung von Straftaten tätig sind, ist ihre Verwendung von weiteren Voraussetzungen abhängig, wie der zwingenden Einschaltung der Staatsanwaltschaft und in besonderen Fällen der Zustimmung eines Richters (vgl. § 110 b Abs. 2 StPO). Dagegen hat das Interesse der Polizei, einen nicht offen ermittelnden Polizeibeamten auch zukünftig einzusetzen, bei typisierender Betrachtung ein erheblich geringeres Gewicht. Sein Einsatz ist auf einzelne Aktionen

beschränkt. Er ist im Vergleich zum verdeckten Ermittler erheblich leichter zu ersetzen. Zumindest bei schwerwiegenden Grundrechtsbeeinträchtigungen, etwa einem Eingriff in das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung, wird das öffentliche Interesse an seinem Einsatz dem Recht auf Mitteilung nicht gleichwertig sein (BVerfGE 109, 279 [366]). Ebenso wenig kann das Interesse an der weiteren Verwendung einer Vertrauensperson generell eine Ausnahme von der Benachrichtigungspflicht rechtfertigen. Ihr Einsatz ist gesetzlich weitestgehend nicht geregelt. Ob die Absicht der Polizei, sie wieder einzusetzen, hinreichend gewichtig sein kann, wird nur im Einzelfall beurteilt werden können.

(b) § 34 Abs. 10 Satz 1 Nr. 3 PAG lässt außer Acht, dass das Interesse des Betroffenen an einer Benachrichtigung von der Schwere des vorhergehenden Grundrechtseingriffs abhängt. Indem der Gesetzgeber die Ausnahmen von der Mitteilungspflicht für alle heimlichen Datenerhebungen einheitlich geregelt hat, indem er für Maßnahmen gemäß § 34 Abs. 1 und §§ 34 a, 35, 37 und 44 PAG die Geltung der nachstehenden Regelungen anordnet (§ 34 Abs. 7 PAG), gerät aus dem Blick, dass diese unterschiedlich stark in die Grundrechte eingreifen. So beeinträchtigt etwa die Überwachung des Wohnraums (§ 35 Abs. 1 PAG) die Privatsphäre des Einzelnen erheblich stärker als der verdeckte Einsatz technischer Mittel zur Ermittlung des Aufenthaltsorts (§ 34 Abs. 1 Nr. 2 PAG). Eine Norm, die Ausnahmen von der Benachrichtigungspflicht festlegt, hat diese unterschiedliche Grundrechtsbetroffenheit zu berücksichtigen.

(3) Bei der Neufassung des § 34 Abs. 10 Satz 1 Nr. 3 PAG empfiehlt es sich, auch die redaktionellen Fehler zu beseitigen. So ist der Gesetzestext, der von „der weiteren Verwendung des verdeckten Einsatzes“ spricht, offensichtlich fehlerhaft (vgl. § 101 Abs. 5 StPO und § 20 w Abs. 2 Satz 1 BKAG).

f) § 34 Abs. 11 PAG hält einer verfassungsrechtlichen Prüfung stand. Die Norm bestimmt, dass spätestens nach zwölf Monaten ein Richter zu entscheiden hat, ob die Zurückstellungsgründe nach § 34 Abs. 10 PAG noch vorliegen (§ 34 Abs. 11 Sätze 1 und 2). Des Weiteren erlaubt sie, dass aufgrund einer richterlichen Entscheidung endgültig von einer Benachrichtigung abgesehen werden kann, wenn

die Voraussetzungen dafür mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft nicht eintreten werden (§ 34 Abs. 11 Satz 3).

aa) Diese Regelungen unterscheiden in zulässiger Weise zwischen Gründen, die eine Benachrichtigung vorübergehend ausschließen, und denen, die dauerhafter Natur sind. In den Fällen einer nur zeitweisen Zurückstellung der Benachrichtigung ist die gebotene wiederkehrende richterliche Kontrolle gewährleistet. § 34 Abs. 11 Satz 2 PAG verlangt ausdrücklich, dass die Dauer einer Zurückstellung vom Richter festgesetzt wird. Nach Ablauf dieser Frist hat wiederum der Richter zu entscheiden. Es liegt innerhalb des gesetzgeberischen Ermessens, eine erstmalige richterliche Entscheidung zwölf Monate nach Beendigung der Maßnahme zu verlangen. Für die Wohnraumüberwachung, die regelmäßig besonders schwer in die Privatsphäre des Bürgers eingreift, wurde die Frist auf sechs Monate verkürzt, § 34 Abs. 11 Satz 5 PAG. Schließlich ist es von Verfassungs wegen nicht erforderlich, die Höchstdauer einer Zurückstellung gesetzlich vorzugeben. Der Gesetzgeber darf davon ausgehen, dass der Richter diese Dauer im Einzelfall unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände festsetzt.

bb) Liegen dagegen Tatsachen im Sinne des § 34 Abs. 10 PAG vor, die eine endgültige Suspendierung der Benachrichtigungspflichten begründen, gewährleistet § 34 Abs. 11 Satz 3 PAG eine hinreichende gerichtliche Kontrolle. Der Gesetzgeber durfte hier davon absehen, das Gericht zu einer mehrfachen Prüfung zu verpflichten. Eine wiederholte richterliche Befassung ist nur sinnvoll, wenn sich die Sachlage ändern kann. Bleibt sie dagegen aller Wahrscheinlichkeit nach gleich, führt eine mehrfache Befassung eines Gerichts zu keinem erhöhten Rechtsschutz. Durch das Tatbestandsmerkmal „mit an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit“ ist gewährleistet, dass bei der Entscheidung über das endgültige Absehen von einer Benachrichtigung die Belange des Betroffenen hinreichend berücksichtigt werden. An die richterliche Prognose werden so hohe Anforderungen gestellt, dass mit einer vorschnellen Annahme der Dauerhaftigkeit des Zurückstellungsgrundes nicht zu rechnen ist (vgl. zu § 101 Abs. 6 Satz 3 StPO: BVerfGE 129, 208 [257 f.]).

cc) Die hohe Hürde für ein endgültiges Absehen von einer Benachrichtigung rechtfertigt es auch, diese Entscheidung nicht von dem Ablauf einer gesetzlich festgelegten Frist abhängig zu machen. Es ist den Beschwerdeführern zuzugeben, dass eine Regelung, nach der diese Entscheidung erst nach einem bestimmten Zeitablauf getroffen werden darf, im Einzelfall zu einer Verbesserung des Rechtsschutzes führen kann (vgl. § 20 w Abs. 3 Satz 4 BKAG). Dies trifft in besonderem Maß auf die Suspendierung der Benachrichtigungspflichten im Fall einer Wohnraumüberwachung zu. Aufgrund der besonderen Schwere des Grundrechtseingriffs ist hier zu fordern, dass zwischen der Beendigung der Maßnahme und der endgültigen Entscheidung ein längerer Zeitraum liegt (vgl. BVerfGE 109, 279 [367 f.]).

Diesem zeitlichen Erfordernis ist durch die Anforderung der an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit noch entsprochen. Eine Prognose, dass die Voraussetzungen für eine Benachrichtigung mit dieser hohen Wahrscheinlichkeit niemals eintreten werden, ist erst längere Zeit nach Beendigung der Maßnahme möglich. Es ist deswegen davon auszugehen, dass ein Richter bei seiner erstmaligen Befassung, die regelmäßig zwölf Monate nach Abschluss der heimlichen Datenerhebung erfolgt (§ 34 Abs. 11 Satz 1 PAG), keine endgültige Entscheidung fällt. Zu diesem Zeitpunkt ist in aller Regel noch nicht absehbar, ob die Umstände wegfallen, die einer Benachrichtigung entgegen stehen. Dies gilt umso mehr für die Befassung des Richters nach einer Wohnraumüberwachung, bei der dieser Zeitraum auf sechs Monate verkürzt wurde (§ 34 Abs. 11 Satz 5 PAG).

III.

Der Anregung der Beschwerdeführer, die Verfassungswidrigkeit des § 32 Abs. 1 PAG von Amts wegen festzustellen, ist nicht nachzukommen. Das Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz sieht nicht vor, dass der Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde auf Normen erweitert wird, die nicht von einem zulässigen Antrag umfasst sind. Hierbei kann offen bleiben, ob der Verfassungsgerichtshof berechtigt ist, in einem Verfassungsbeschwerdeverfahren durch eine analoge

Anwendung des § 44 Satz 2 ThürVerfGHG die Entscheidung auf weitere Bestimmungen zu erstrecken. Diese Befugnis im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle besteht nur hinsichtlich der Vorschriften, die der Thüringer Verfassung aus *denselben* Gründen widersprechen wie die verfahrensgegenständlichen Normen. § 44 Satz 2 ThürVerfGHG dient nicht der Erweiterung des Prüfungsgegenstandes, sondern lediglich der Feststellung einer Rechtsfolge, die sich bereits zwingend aus den Entscheidungsgründen ergibt (vgl. zu § 78 Satz 2 BVerfGG: BVerfG, Beschluss vom 10. November 1998 - 1 BvR 2296/96 u. a., = BVerfGE 99, 202 [216]; Urteil vom 14. Dezember 1965 - 1 BvR 413/60 u. a., = BVerfGE 19, 206 [225]).

IV.

Die im Tenor aufgeführten Vorschriften sind mit der Thüringer Verfassung für unvereinbar zu erklären, § 37 Abs. 4 Satz 1 ThürVerfGHG. Soweit sie dem Grundrechtsschutz des Bürgers dienen, würde ihre Nichtigerklärung zu einem Zustand führen, der von der verfassungsgemäßen Ordnung noch weiter entfernt ist als der bisherige (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. November 1990 - 1 BvR 402/87, = BVerfGE 83, 130 [154]). Für die Korrektur der spezifisch eingriffsrechtlichen Befugnisse (§ 34 Abs. 3 Nr. 2 und Nr. 3, § 34 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Nr. 3 und § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PAG) stehen dem Gesetzgeber mehrere Regelungsmöglichkeiten offen, so dass es auch insoweit bei der Erklärung der Unvereinbarkeit verbleibt (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2007 - 1 BvR 421/05, = BVerfGE 117, 202 [243]).

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, unverzüglich, spätestens bis zum 30. September 2013 einen verfassungsgemäßen Rechtszustand herbeizuführen. Bis zu dieser Neuregelung können die beanstandeten Vorschriften unter Beachtung der notwendigen Vorkehrungen zum Schutz der Menschenwürde und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit weiter angewandt werden. Für § 34 Abs. 10 Satz 1 Nr. 3 PAG gilt die Maßgabe, dass eine Benachrichtigung nur nach Abwägung der widerstreitenden Interessen zurückgestellt werden darf (siehe oben II. 9. e cc).

V.

Das Verfahren ist kostenfrei, § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG. Die Entscheidung über die Auslagen beruht auf § 29 Abs. 1 ThürVerfGHG.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Lindner

Prof. Dr. Baldus

Prof. Dr. Bayer

Dr. Habel

Heßelmann

Dr. Martin-Gehl

Prof. Dr. Ruffert

Prof. Dr. Schwan

Licht