BROCK MÜLLER ZIEGENBEIN
RECHTSANWÄLTE PARTNERSCHAFT mbB ▪ NOTARE

Abschrift

BROCK MÜLLER ZIEGENBEIN Rechtsanwälte Notare Postfach 35 07 24034 Kiel

Hessischer Staatsgerichtshof
Luisenstraße 9–11
65185 Wiesbaden

Unser Zeichen	Rechtsanwalt	Sekretariat	Kontakt	Kiel
00997-25-VF-3140	Dr. Fiete Kalscheuer Dr. Nicolas Harding	Franziska Jürs Alina Grewe	☎ +49 431 97918-59 🖷 +49 431 97918-39 ✉ franziska.juers@bmz-recht.de ✉ alina.grewe@bmz-recht.de	18.06.2025

Normenkontrollantrag

der **Landtagsfraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN im Hessischen Landtag,** vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Matthias Wagner, Schlossplatz 1–3, 65183 Wiesbaden,

– **Antragstellerin** –

Prozessbevollmächtigte:
Brock Müller Ziegenbein Rechtsanwälte Partnerschaft mbB
Dr. Fiete Kalscheuer und Dr. Nicolas Harding
Schwedenkai 1, 24103 Kiel

gegen

die §§ 1 Abs. 7, 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3, 14 Abs. 8 bis 11, 15d, 25a, 35 Abs. 1 Satz 3 des **Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung** (HSOG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2005 (GVBl. I S. 14), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen vom 13.12.2024 (GVBl. Nr. 83).

KIEL
Prof. Dr. Mathias Nebendahl[2) 10) 14)], Notar
Dr. Matthias Krisch[6)], Notar
Dr. Christian Becker[14)], Notar
Dr. Katja Francke[2)]
Dr. Hauke Thilow[7) 11)], Notar
Dr. Christian Wolff[9) 12)]
Dr. Johannes Badenhop[13) 14)], Notar
Dr. Christian Kuhlmann[4)]
Kati Beier-Vafeidis, LL.M. (London)
Dr. Susann Rochlitz[10)]
Dr. Martin Witt[7)], Notar
Dr. Fiete Kalscheuer[14)]
Dr. Thomas Guttau[6)]
Judith Foest
Dr. Markus Jurawitz
Dr. Jan-Philipp Redder
Charlotte Gaschke
Maria Jaletzke-Fest
Dr. Yilmaz Algin
Dr. Nicolas Harding
Dr. Johannes Fitzke
Talea Iben
Lisa Bütow
Schwedenkai 1, 24103 Kiel
Telefon +49 431 97918-0
Telefax +49 431 97918-30

LÜBECK
Dr. Oswald Kleiner, Notar
Lars Bretschneider[2) 10)], Notar
Dr. Friderike Pannier[3)]
Dr. Matthias Waack[7)], Notar
Dr. Sebastian Scholz[7)]
Dr. Gero von Alvensleben[2)]
Dr. Philipp Thomssen, LL.M. (London)
Jörn Vorbeck
Wolf-Sebastian Ohlendorf
Kanalstraße 12-18, 23552 Lübeck
Telefon +49 451 70289-0

FLENSBURG
Dr. Ralf Sonnberg, Notar
Dr. Bastian Koch[7)], Notar
Dr. Max Wellenreuther[2)], Notar
Jan Christiansen[1) 5)], Notar
Dr. Christoph Bialluch[2) 10)]
Julian Schlumbohm[4)]
Carina Rohde[5)]
Dr. Justus Jürgensen
Ballastkai 5, 24937 Flensburg
Telefon +49 461 14433-0

KALTENKIRCHEN
Dr. Bernd Richter[11)]
Dr. Peter Gramsch[8)], Notar
Tilmann Kruse
Dr. Marcel Sandberg
Aino Kristina Füner, Notarin
Dr. Kirsten Walter
Neuer Weg 13, 24568 Kaltenkirchen
Telefon +49 4191 91918-0

Fachanwälte für
1) Agrarrecht
2) Arbeitsrecht
3) Bank- und Kapitalmarktrecht
4) Bau- und Architektenrecht
5) Erbrecht
6) gewerblichen Rechtsschutz
7) Handels- und Gesellschaftsrecht
8) Insolvenzrecht
9) IT-Recht
10) Medizinrecht
11) Steuerrecht
12) Urheber- und Medienrecht
13) Vergaberecht
14) Verwaltungsrecht

Banken
Commerzbank AG Kiel
IBAN DE71 2104 0010 0722 3779 00
Kieler Volksbank eG
IBAN DE98 2109 0007 0090 1020 02
Förde Sparkasse
IBAN DE36 2105 0170 1400 2240 00

Brock Müller Ziegenbein
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB
Sitz Kiel, AG Kiel PR 18 KI
USt.-IdNr. DE205972535
www.bmz-recht.de

Unter Verweis auf die der Antragsschrift beigefügte Vollmacht beantragen wir namens und in Vollmacht der Antragstellerin:

1. **§ 1 Abs. 7 HSOG für unvereinbar mit Art. 64 Satz 2 der Hessischen Verfassung (HessVerf) und nichtig zu erklären,**

   § 14 Abs. 3 Nr. 3 HSOG für unvereinbar mit Art. 12a Satz 1 HessVerf und nichtig zu erklären,

   § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG für unvereinbar mit Art. 12a Satz 1 HessVerf und nichtig zu erklären,

   § 15d HSOG für unvereinbar mit Art. 8, Art. 12, Art. 12a Satz 1 und Art. 12a Satz 2 HessVerf und nichtig zu erklären,

   § 25a HSOG für unvereinbar mit Art. 12a Satz 1 HessVerf und nichtig zu erklären,

   § 35 Absatz 1 Satz 3 HSOG für unvereinbar mit Art. 5 HessVerf und nichtig zu erklären,

2. **anzuordnen, der Antragstellerin die notwendigen Auslagen für dieses Verfahren zu erstatten.**

Gliederung

I. Zum Sachverhalt ... 6

II. Zur Rechtslage ... 7

1. Zur Zulässigkeit des Normenkontrollantrags ... 7

a) Zur Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs ... 7

b) Zur Antragsberechtigung der Antragstellerin ... 8

c) Zum Antragsgegenstand des Normenkontrollantrag ... 8

d) Zu den Antragsgründen ... 9

e) Zwischenergebnis ... 9

2. Zur Begründetheit des Normenkontrollantrags ... 10

a) Zur Verfassungswidrigkeit der Vorschrift in § 1 Abs. 7 HSOG ... 10

aa) Zum Regelungsinhalt der Vorschrift ... 10

bb) Zur Gesetzesbegründung ... 11

cc) Verfassungsrechtliche Bewertung ... 11

b) Zur Verfassungswidrigkeit der Vorschrift in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG 15
aa) Zum Regelungsinhalt der Vorschrift 15
bb) Zur Gesetzesbegründung 19
cc) Verfassungsrechtliche Bewertung 20
(1) Zum Prüfungsmaßstab 21
(2) Eröffnung des sachlichen Schutzbereichs 23
(3) Eingriff in den Schutzbereich 25
(a) Bildaufzeichnungen als Eingriff 26
(b) Bildübertragung als Grundrechtseingriff 28
(c) Kein Entfallen der Eingriffswirkung 29
(d) Zwischenergebnis 29
(4) Fehlende verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs 30
(a) Einschränkungsmöglichkeit 30
(b) Zur Unbestimmtheit der Vorschrift 30
(aa) Herleitung und Anforderungen des Bestimmtheitsgebots 31
(bb) Anwendung auf § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG 34
(cc) Zwischenergebnis 41
(c) Zur Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs 42
(d) Zwischenergebnis 48
c) Zur Verfassungswidrigkeit der Vorschriften in § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG ... 49
aa) Zum Regelungsinhalt der Vorschriften 50
bb) Zur Gesetzesbegründung 50
cc) Verfassungsrechtliche Bewertung 52
(1) Eingriff in den Schutzbereich 52
(2) Fehlende verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs 54
(a) Einschränkungsmöglichkeit 55
(b) Zur Unbestimmtheit der Vorschrift 55
(aa) Herleitung und Anforderungen des Bestimmtheitsgebots 55
(bb) Anwendung auf § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG 56
(cc) Zwischenergebnis 58
(c) Zur Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs 58

(aa) Anforderungen an den polizeilichen Einsatz künstlicher Intelligenz 58
(aaa) Erhöhtes Eingriffsgewicht 59
(bbb) Erfordernis erhöhter Eingriffsschwellen 62
(ccc) Verfahrensrechtliche Vorkehrrungen 65
(ddd) Gebot digitaler Souveränität 67
(bb) Anwendung auf § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG 69
(cc) Unverhältnismäßigkeit einer „flächendeckenden KI-Überwachung“ 76
(dd) Zwischenergebnis 77
d) Zur Verfassungswidrigkeit der Vorschrift des § 25a HSOG 77
aa) Zum Regelungsinhalt der Vorschrift 78
bb) Zur Gesetzesbegründung 79
cc) Verfassungsrechtliche Bewertung 80
(1) Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12a Satz 1 HessVerf 80
(2) Fehlende verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs 81
(a) Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot 81
(b) Zur Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs 82
(aa) Anforderungen an den polizeilichen Einsatz künstlicher Intelligenz 83
(bb) Anwendung auf § 25a HSOG 84
(cc) Zwischenergebnis 87
e) Zur Verfassungswidrigkeit der Vorschrift des § 15d HSOG 88
aa) Zum Regelungsinhalt der Vorschrift 88
bb) Zur Gesetzesbegründung 88
cc) Verfassungsrechtliche Bewertung 89
(1) Eingriff in den Schutzbereich 89
(2) Fehlende verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs 90
(a) Zur Unbestimmtheit der Vorschrift 90
(b) Zur Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs 91
(aa) Erhöhtes Eingriffsgewicht 91
(bb) Fehlen zusätzlicher Tatbestandsvoraussetzungen 94
(cc) Fehlen einer durch den Gesetzgeber verantworteten Abwägung 96
(dd) Zwischenergebnis 97

f) Zur Verfassungswidrigkeit der Vorschrift in § 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG 98
aa) Zum Regelungsinhalt 98
bb) Zur Gesetzesbegründung 98
cc) Verfassungsrechtliche Bewertung 99
(1) Prüfungsmaßstab 99
(2) Eingriff in den Schutzbereich 103
(3) Fehlende verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs ... 103
(a) Einschränkungsmöglichkeit 104
(b) Zur Unverhältnismäßigkeit der Vorschrift 104
(c) Zwischenergebnis 109
g) Ergebnis zur Begründetheit 109
3. Zur Kostenentscheidung des § 28 Abs. 7 HStGHG (Antrag zu 2) 109
III. Gesamtergebnis 109

I. Zum Sachverhalt

Am 12. Dezember 2024 hat der Hessische Landtag mehrheitlich das Gesetz zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen beschlossen. Es ändert das HSOG an mehreren Stellen und wurde am 13. Dezember 2014 ausgefertigt und am 18. Dezember 2024 (GVBl. 2024 Nr. 83) verkündet.

Das Gesetz beruht auf dem Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU sowie der Fraktion der SPD vom 01. Oktober 2024 (LT-Drs. 21/1151). Ausweislich der Kurzbeschreibung in der Parlamentsdatenbank des Hessischen Landtags (https://starweb.hessen.de/portal/browse.tt.html) zielt das Gesetz auf die Änderung des HSOG zum verbesserten Schutz der Bevölkerung vor Terror und Gewalt. Die dafür vorgesehenen Maßnahmen sind die Videoüberwachung an gefährdeten Orten, der Einsatz von Drohnen und Body-Cams, die anlasslose Identitätsfeststellung, die Fußfessel sowie die Ausweitung der Möglichkeiten des Gewahrsams.

Zu diesem Gesetzentwurf fand am 12. November 2024 eine öffentliche Anhörung statt. Kurz vor dem Ende des Gesetzgebungsverfahrens wurde der Gesetzesentwurf durch Änderungsantrag vom 05. Dezember 2024 überraschend noch einmal geändert (LT-Drs. 21/1448), ohne den Fraktionen der Opposition die Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. In der Sitzung des Innenausschusses des Hessischen Landtags vom 10. Dezember 2024 beantragte die Abgeordnete Vanessa Gronemann mit Blick auf die tiefgreifenden Änderungen des Gesetzesentwurfs die Durchführung einer Anhörung zum Änderungsantrag. Der Antrag, eine Anhörung durchzuführen, wurde mit den Stimmen der Regierungsfraktionen gegen die Stimmen der Oppositionsfraktionen abgelehnt (Beschluss des Innenausschusses INA 21/15 – 10.12.2024).

Im geänderten Gesetzesentwurf waren indes erstmals neue Regelungen von großer Reich- und Tragweite enthalten: So wurde die bereits enthaltene Befugnis zur Videoüberwachung auf den Einsatz von Techniken zur sog. Mustererkennung und zur biometrischen Echtzeit-Fernidentifizierung von Personen ausgedehnt. Zudem wurde ein zuvor formulierter Ausschluss der Verwendung von künstlicher Intelligenz bei der automatisierten Anwendung zur Datenanalyse ersatzlos gestrichen.

Die Regelungen des ersten Gesetzesentwurfs wurden mithin grundlegend modifiziert, ohne dass eine öffentliche Anhörung durchgeführt wurde. Das Gesetz wurde in der geänderten Fassung am 12. Dezember 2024 beschlossen und trat – mit Ausnahme der Neuregelungen zum Einsatz von Künstlicher Intelligenz bei der automatisierten Datenanalyse sowie zur biometrischen Gesichtserkennung – am Tag nach der Verkündung am 19. Dezember 2024 in Kraft. Die aufgeführten Neuregelungen traten am 02. Februar 2025 in Kraft.

II. Zur Rechtslage

Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin ist zulässig und begründet.

1. Zur Zulässigkeit des Normenkontrollantrags

Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin ist zulässig. Die Sachentscheidungsvoraussetzungen liegen vor.

a) Zur Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs

Gemäß Art. 131 Abs. 1 der Hessischen Verfassung (HessVerf) und §§ 15 Nr. 3, 39 ff. des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (StGHG) entscheidet der Staatsgerichtshof über die Vereinbarkeit von hessischen Gesetzen und Rechtsverordnungen mit der Verfassung des Landes Hessen (sog. abstrakte Normenkontrolle).

Die Antragstellerin rügt die Vereinbarkeit der im Antrag bezeichneten Vorschriften des HSOG mit den Grundrechten der HessVerf. Für diese Vereinbarkeitsprüfung ist der Staatsgerichtshof nach Art. 131 Abs. 1 HessVerf und §§ 15 Nr. 3, 39 ff. StGHG zuständig.

b) Zur Antragsberechtigung der Antragstellerin

Gemäß § 19 Abs. 2 Nr. 4 StGHG (i.V.m. Art. 131 Abs. 2 HessVerf) sind die Fraktionen des Hessischen Landtags im Rahmen der (abstrakten) Normenkontrolle bzw. der sog. Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Rechtsverordnungen antragsberechtigt. Dabei sind nicht die Abgeordneten des Hessischen Landtags als Mitglieder einer Fraktion, sondern die Landtagsfraktion selbst antragsberechtigt,

> StGH Hessen, Urteil vom 06.03.2025 – P.St. 2931 = BeckRS 2025, 3256 Rn. 58.

Bei der Antragstellerin handelt es sich gemäß § 1 Abs. 1 des Hessischen Fraktionsgesetzes (HFraktG) um eine Fraktion im 21. Hessischen Landtag. Diese ist nach § 19 Abs. 2 Nr. 4 StGHG (i.V.m. Art. 131 Abs. 2 HessVerf) berechtigt, den Normenkontrollantrag zu stellen.

c) Zum Antragsgegenstand des Normenkontrollantrag

Nach §§ 15 Nr. 3, 39, 40 Abs. 1 Satz 1 StGHG und Art. 131, 132 HessVerf entscheidet der Staatsgerichtshof über die Vereinbarkeit von Gesetzen und Rechtsverordnungen mit der Hessischen Verfassung. Tauglicher Antragsgegenstand ist mithin die Frage nach der Verfassungskonformität von Parlamentsgesetzen und untergesetzlichen Rechtsnormen,

> vgl. StGH Hessen, Urteil vom 06.03.2025 – P.St. 2931 = BeckRS 2025, 3256 Rn. 59.

Bei den mit dem Normenkontrollantrag angegriffenen Vorschriften des Gesetzes zu Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen vom 13. Dezember 2024, mit dem das HSOG geändert wurde, handelt es sich um ein in Kraft getretenes Parlamentsgesetz und damit um einen tauglichen Antragsgegenstand i.S.d. §§ 15 Nr. 3, 39, 40 Abs. 1 Satz 1 StGHG und Art. 131, 132 HessVerf.

d) Zu den Antragsgründen

Auch wenn die (abstrakte) Normenkontrolle im Vergleich zu anderen Verfahrensarten vor dem Staatsgerichtshof nicht die Möglichkeit einer subjektiven Rechtsverletzung und damit eine Antragsbefugnis im engeren Sinne erfordert, setzt die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Rechtsverordnungen gemäß § 39 Abs. 1 HStGHG – unabhängig von § 16 Abs. 1 Satz 2 StGHG i.V.m. § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG – voraus, dass der Antragsteller „Bedenken gegen die Gültigkeit" der angegriffenen Rechtsnorm hat,

> vgl. dazu StGH Hessen, Urteil vom 10.12.2007 – P.St. 2016 = BeckRS 2007, 28281 Rn. 45 f.

Diese Voraussetzung ist hier gegeben. Die Antragstellerin ist – getragen von der internen Willensbildung ihrer Mitglieder – überzeugt von der Unvereinbarkeit der im Antrag bezeichneten Vorschriften mit der Landesverfassung. Zuvörderst rügt sie die Unvereinbarkeit der angegriffenen Regelungen mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a HessVerf und sieht in der (Neu-)Regelung des § 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG einen ungerechtfertigten Eingriff in die Freiheit der Person aus Art. 5 HessVerf. Die Antragsgründe werden im Rahmen der Begründetheit der Antragsschrift vertieft dargelegt.

Da der Staatsgerichtshof gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 StGHG eine mit der Verfassung im Widerspruch stehende Gesetzesbestimmung für nichtig oder mit der Hessischen Verfassung für unvereinbar erklärt, liegen somit seitens der Antragstellerin die für einen Normenkontrollantrag erforderlichen Bedenken gegen die Gültigkeit der im Antrag bezeichneten Rechtsnormen vor.

e) Zwischenergebnis

Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin ist zulässig.

2. Zur Begründetheit des Normenkontrollantrags

Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin ist begründet. Die im Antrag bezeichneten Vorschriften des HSOG, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zu Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen vom 13. Dezember 2024, erweisen sich als verfassungswidrig.

a) Zur Verfassungswidrigkeit der Vorschrift in § 1 Abs. 7 HSOG

§ 1 Abs. 7 HSOG verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 64 Satz 2 HessVerf).

aa) Zum Regelungsinhalt der Vorschrift

Der Regelung des § 1 Abs. 7 HSOG beschränkt sich auf einen Satz:

> *„Im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung der Gefahrenabwehr- und der Polizeibehörden kommen der Kriminalprävention, der Demokratieförderung, der Extremismusprävention und der Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung besondere Bedeutung zu."*

Bedeutsam ist vor allen Dingen der Bezug auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung. Wenn nunmehr ausgeführt wird, die Stärkung des Sicherheitsgefühls sei

> *„im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung"*

besonders zu beachten, dann ist daraus zu schlussfolgern, dass damit die polizeirechtlichen Aufgaben erweitert werden sollen. Die Stärkung des Sicherheitsgefühl steht als Ausprägung der allgemeinen Aufgabe Sicherheit nicht mehr neben den Aufgaben der Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden; vielmehr wird mit der Neuregelung die Stärkung des Sicherheitsgefühls in die Aufgaben der Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden inkorporiert,

so auch *Roggan*, Die Videoüberwachung von „Angsträumen“ – Zur Implementierung von Gefühlslagen in das (hessische) Polizeirecht, NVwZ 2025, 643 (645).

bb) Zur Gesetzesbegründung

Die Gesetzesbegründung bestätigt den Befund, dass die Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung nach dem Willen des Gesetzesgebers eine (Teil-)Aufgabe der Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden darstellt. Begründet wird dies wie folgt:

> *„Viele Menschen verspüren angesichts dieser Entwicklungen ein subjektives Gefühl der Unsicherheit, was vermehrt auch für Frauen im öffentlichen Raum gilt, auch wenn dies oft nicht durch objektive Kriminalitätszahlen- und Statistiken belegt werden kann. Vor diesem Hintergrund wird das Ziel der Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung bekräftigt.“*
>
> (LT-Drs. 21/1448, S. 6.)

Anders ausgedrückt: Auch dann, wenn es objektiv, gestützt auf Kriminalitätszahlen und -statistiken, keinen Anlass zur Besorgnis gibt, gehört es nach der Gesetzesbegründung zu den Aufgaben der Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden, dennoch das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken.

cc) Verfassungsrechtliche Bewertung

§ 1 Abs. 7 HSOG ist verfassungswidrig, weil es rechtsstaatlichen Polizeirechtsgrundsätzen widerspricht, zu denen sich das Land Hessen nach Art. 64 Satz 2 HessVerf bekennt,

> s. dazu *Arndt*, in: BeckOK Verfassung Hessen, 3. Ed. 15.01.2025, HessVerf Art. 64 Rn. 21 m.w.N.

Das sog. „Kreuzberg-Urteil“ des Preußischen Oberverwaltungsgerichts vom 14.06.1882,

PrOVGE 9, 353,

war in der deutschen Rechts- und Gerichtsgeschichte Ausgangspunkt für die Entwicklung und Durchsetzung rechtsstaatlicher Polizeirechtsgrundsätze. In dem Urteil hat das Preußische Oberverwaltungsgericht die Rechtsgültigkeit der Polizeiverordnung des Polizeipräsidiums in Berlin „zum Schutze des auf dem Kreuzberge bei Berlin zur Erinnerung an die Siege der Freiheitskriege errichteten, im Jahre 1878 erhöhten Nationaldenkmals“ verneint, weil

> *„die darin enthaltenen Bauvorschriften diejenigen gesetzlichen Grenzen überhaupt überschreiten, welche bei Übung des polizeilichen Verordnungsrechtes in gegenständlicher Hinsicht einzuhalten sind.“*
>
> (PrOVGE 9, 353 (384).)

Das Gericht sah in der verordneten Baubeschränkung eine Maßnahme der Wohlfahrtspflege und verneinte eine Zuständigkeit der Polizei für Eingriffe dieser Art,

> s. dazu *Rott*, 100 Jahre „Kreuzberg-Urteil“ des PrOVG, NVwZ 1982, 393 (364).

Nach einem zwischenzeitlichen Aufleben des wohlfahrtspolizeilichen Polizeibegriffs setzte sich im Laufe der Jahre nach und nach der – rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechende – eingeschränkte Aufgabenbegriff der Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden durch,

> vgl. *Rott*, NVwZ 1982, 363 (364).

Die Erwägungen aus dem „Kreuzberg-Urteil“ lassen sich auf die Vorschrift des § 1 Abs. 7 HSOG übertragen: Während die vom Preußischen Oberverwaltungsgericht beanstandete Polizeiverordnung dem „Schönheitssinne“, d.h. ästhetischen Belangen, diente und damit den Aufgabenbereich der Polizei zu weit fasste, hat § 1 Abs. 7 HSOG mit der „Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung“ bloß emotionale Belange zum Gegenstand. Im Fall aus dem Jahre 1882 ging es somit um eine *unzulässige Ästhetisierung* des Aufgabenbegriffs;

der aktuelle Fall betrifft eine *unzulässige Emotionalisierung* des Aufgabenbegriffs.

Rechtsstaatlichkeit umfasst dabei neben einem eingeschränkten Aufgabenbegriff der Gefahren- und Polizeibehörden auch Normenklarheit und -bestimmtheit sowie rationales Verwaltungshandeln,

> vgl. dazu *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 20 Rn. 50 ff.

Den vorgenannten Teilaspekten des Rechtsstaatsprinzips widerspricht die Aufgabenerweiterung in § 1 Abs. 7 HSOG ebenso. Die Erfüllung der Aufgaben des Polizeirechts erfolgt – dem Rechtsstaatsprinzip entsprechend – durch die Bewältigung von Geschehnissen und Situationen, die *objektiver* Natur sind. Klassischerweise ist eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erforderlich. Die allgemeine Befugnisnorm des § 11 HSOG lautet dementsprechend:

> *„Die Gefahrenabwehr und die Polizeibehörden können die erforderlichen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicher oder Ordnung (Gefahr) abzuwenden, soweit nicht die folgenden Vorschriften die Befugnisse der Gefahrenabwehr und der Polizeibehörden besonders regeln."*

Erforderlich ist damit eine Sachlage, die bei ungehinderten Geschehensablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führen kann. Das in jedem Einzelfall zu fällende, „prognostische Urteil" ist dabei hinsichtlich der Tatsachenbasis gerichtlich voll überprüfbar,

> s. dazu statt aller: *Graulich*, in: Lisken/Denninger, HdB Polizeirecht, 7. Aufl. 2021, Das Handeln von Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr Rn. 127.

Jedenfalls dann, wenn mit der Aufgabenerfüllung der Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden Eingriffsbefugnisse einhergehen, sind die Aufgaben der Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden richtigerweise somit dadurch

gekennzeichnet, dass sie in der äußeren Geschehenswelt zu erfüllen sind oder dort erfüllt werden sollen. Mit dem hiermit verbundenen rechtsstaatlichen, d.h. normenklaren, bestimmten und rationalen Verständnis des Polizeirechts ist die Aufnahme des § 1 Abs. 7 HSOG unvereinbar. Die Inkorporation der Stärkung des Sicherheitsgefühls in das Aufgabenspektrum der Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden soll nunmehr Wirkung in der inneren Geschehenswelt, d.h. in der Gefühlswelt, der Bevölkerung zeigen. Wie dargestellt, geht es nach der Gesetzesbegründung dem Gesetzgeber vor allen Dingen darum, den Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden dann die (Teil-)Aufgabe der Stärkung des Sicherheitsgefühls zu übertragen, wenn objektiv gar keine Gefahr gegeben ist. Die Aufgabenwahrnehmung nach dem Verständnis des § 1 Abs. 7 HSOG befördert damit eine Irrationalisierung des Rechts und entzieht einen Teilaspekt des Aufgabenspektrums der Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden der vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit. Ein Abdriften in willkürliche und letztlich unkontrollierbare Rechtfertigungsmechanismen ist zu befürchten,

vgl. *Roggan*, NVwZ 2025, 643 (644).

Effektiver Rechtsschutz wird dadurch unterlaufen, wobei auch das Recht auf effektiven Rechtsschutz dem Rechtsstaatsprinzip zuzuordnen ist,

s. *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 20 Rn. 135.

Auch insoweit verstößt daher § 1 Abs. 7 HSOG gegen das Rechtsstaatsprinzip.

Diesen Punkt abschließend sei auf die Entscheidung des OVG Weimar vom 21.06.2012 verwiesen, in der zutreffend wie folgt festgestellt wird:

> *„Ein in bloßes „subjektives Unsicherheitsgefühl“ kann für sich besehen nicht Schutzgut der öffentlichen Sicherheit sein (ebenso: Nds. OVG, Urteil vom 27. Januar 2005 - 11 KN 38/04 -, Juris, Ls. und Rdn. 45). Dies ließe sich schon nicht mit dem klassischen, hier maßgeblichen Gefahrenbegriff in Einklang bringen, wie er in der ständigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, namentlich auch derjenigen des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. dazu nur BVerwG, Urteil vom 3. Juli 2002 - 6 CN 8/01 -, Juris, Rdn. 34 ff.), zugrunde gelegt wird. Danach wird gerade voraussetzt, dass grundsätzlich objektiv und mit hinreichender Wahrscheinlichkeit der*

Eintritt eines Schadens droht. Demgegenüber soll es beim „subjektiven Unsicherheitsgefühl“ nicht darauf ankommen, ob es „einer tatsächlichen (objektiven) Gefährdung von Personen oder Sachen entspricht“ (vgl. nur das Senatsurteil vom 26. April 2007, a. a. O., Juris, Rdn. 60).“

(OVG Weimar, Urteil vom 21.06.2012 – 3 N 653/09 = BeckRS 2012, 52411.)

Den Ausführungen des OVG Weimar ist in vollem Umfang zuzustimmen: Das Sicherheitsgefühl ist zwar bedeutsam für einige von der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung geschützten Rechtsgüter – für die Rechtsgüter Demokratie, Staatlichkeit und Freiheit von Furcht; der Schutz des Sicherheitsgefühls wird dadurch aber noch nicht zu einem Teil des Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit und damit zu einer Aufgabe der Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden,

vgl. *Schewe*, Das Sicherheitsgefühl und die Polizei, 2009, S. 216.

b) Zur Verfassungswidrigkeit der Vorschrift in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG

§ 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG verletzt das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf.

aa) Zum Regelungsinhalt der Vorschrift

Die Vorschriften der § 14 Abs. 1 und Abs. 2 HSOG gewähren den Polizeibehörden weitreichende Befugnisse zur Erhebung, Speicherung und Nutzung personenbezogener Daten bei öffentlichen Veranstaltungen, Ansammlungen, Versammlungen und Aufzügen. Die Vorschriften setzen tatsächliche Anhaltspunkte dafür voraus, dass die Begehung von Straftaten oder nicht geringfügigen Ordnungswidrigkeiten droht. Im Zusammenhang mit Versammlungen und Aufzügen fordert das Gesetz Anhaltspunkte dafür, dass die Begehung einer Straftat droht.

Die Datenerhebung soll dem ausdrücklichen Gesetzeswortlaut zufolge gerade auch gegenüber Personen zulässig sein, die nicht gefahrverantwortlich i.S.d. §§ 6, 7 HSOG und damit keine „Störer“ im polizeirechtlichen Sinne sind. Das Gesetz stellt nicht mehr auf das konkrete Verhalten einer Person ab, sondern allein auf von der Polizei zu definierende Umstände am Ort. Das grundlegende Prinzip des Gefahrenabwehrrechts, dass Maßnahmen gegen die eine Gefahr verursachende Person zu richten sind, ist für die in § 14 HSOG bezeichneten Maßnahmen mithin aufgehoben worden.

Zudem regeln die Vorschriften, wie mit den auf der Grundlage von Eingriffsmaßnahmen gemäß § 14 Abs. 1 und Abs. 2 HSOG gewonnenen Unterlagen und Daten zu verfahren ist.

Die für den vorliegenden Normenkontrollantrag maßgebliche und durch das Gesetz zu Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen vom 13. Dezember 2024 neu eingeführte Vorschrift des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG sieht – im Vergleich zu den Ermächtigungsgrundlagen der § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 HSOG, die bereits vor der streitgegenständlichen Änderung des HSOG Geltung beanspruchten, – eine deutliche Ausweitung der Videoüberwachung mittels Bildübertragung und deren Aufzeichnung vor.

Nach § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 HSOG sind Bildübertragung und deren Aufzeichnung zur Abwehr einer Gefahr zulässig. Gemäß § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 HSOG soll dies ebenfalls möglich sein, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass an dem in Rede stehenden Ort Straftaten drohen.

Diese bereits in den bisherigen Fassungen des Gesetzes enthaltenen Regelungen knüpfen an anerkannte Zwecksetzungen des Polizei- und Ordnungsrechts an und fußen auf objektiven Anhaltspunkten. Die Vorschrift des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 HSOG setzt – wie gezeigt – das Vorliegen einer konkreten Gefahr und damit anerkannter Weise eine Sachlage voraus, die in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führen kann. Die im Einzelfall

vorzunehmende und tatsachenbasierte Prognoseentscheidung der Behörde ist dabei als unbestimmter Rechtsbegriff verwaltungsgerichtlich voll überprüfbar. Die auf der Grundlage dieser Vorschrift ergriffenen Überwachungsmaßnahmen dienen der allgemeinen Gefahrenabwehr i.S.d. § 1 Abs. 1 HSOG.

Die Vorschrift des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 HSOG setzt voraus, dass tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten drohen, und basiert damit – wie die Regelung in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 HSOG – auf einer tatsachenbasierte Prognoseentscheidung. Normativer Regelungszweck ist die in § 1 Abs. 4 HSOG verankerte vorbeugende Verbrechensbekämpfung,

vgl. dazu insgesamt *Roggan*, NVwZ 2025, 643 (644 f.).

Bei der mit dem vorliegenden Normenkontrollantrag angegriffenen Regelung in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG handelt es sich indes – insbesondere im Vergleich zu den Regelungen in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 HSOG – um gesetzgeberisches Neuland,

so auch *Roggan*, NVwZ 2025, 643 (643).

Nach dieser Vorschrift können die Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden über die Fälle des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 HSOG hinaus öffentlich zugängliche Orte mittels Bildübertragung offen beobachten und aufzeichnen, sofern diese Orte aufgrund ihrer konkreten Lage, Einsehbarkeit und Frequentierung günstige Tatgelegenheiten für Straftaten mit erheblicher Bedeutung i.S.d. § 13 Abs. 3 Satz 1 HSOG bieten und deshalb anzunehmen ist, dass sie gemieden werden. Bei den in § 13 Abs. 3 Satz 1 HSOG aufgeführten Straftaten handelt es sich um Verbrechen sowie Vergehen, die im Einzelfall nach Art und Schwere geeignet sind, den Rechtsfrieden besonders zu stören. Die Vorschrift konkretisiert dies dahingehend, dass sich die Straftaten entweder gegen Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder bedeutende Sach- oder Vermögenswerte richten müssen (lit.a) oder als Straftaten auf den Gebieten des unerlaubten Waffen- oder Betäubungsmittelverkehrs, der Geld- und Wertzeichenfälschung, des Staatsschutzes zu qualifizieren sind oder nach den

Vorschriften der §§ 86a, 126, 130, 130a StGB strafbewehrt sind (lit. b). Ferner nennt das Gesetz Straftaten, die gewerbs-, gewohnheits-, serien- oder bandenmäßig oder sonst organisiert begangen werden (lit.c).

Zweck dieser Neureglung in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG ist – nicht zuletzt auch nach der Gesetzesbegründung – die Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung. Ebendieser Gesetzeszweck ist ebenfalls durch das Gesetz zu Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen vom 13. Dezember 2024 eingeführt worden und in der neu gefassten Regelung des § 1 Abs. 7 HSOG zu verorten (vgl. dazu die Ausführungen unter II. 2. a). Dies war erforderlich, weil es sich beim Sicherheitsgefühl der Bevölkerung, dessen Stärkung die Regelung in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG zu dienen bestimmt ist, um einen außerhalb des Schutzguts der öffentlichen Sicherheit zu verortenden Gesetzeszweck handelt.

Anknüpfungspunkt für die auf der Grundlage von § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG ergriffenen Überwachungsmaßnahmen sind mithin nicht tatsächliche Anhaltspunkte und auf objektiven Tatsachen basierende Prognoseentscheidungen, sondern vielmehr emotional-affektive Empfindungen eines nicht näher bestimmten oder gar bestimmbaren Personenkreises.

Ein positiver Nebeneffekt präventiver und repressiver (Überwachungs-)Maßnahmen, die Stärkung des Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung, wird durch die Neureglung in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG unter Bezugnahme auf § 1 Abs. 7 HSOG bundesweit erstmals zum Primärzweck einer behördlichen Eingriffsermächtigung von – wie sich zeigen wird – nicht unerheblichem Gewicht. Eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder eine objektiv-abstrakte Gefährlichkeit des Ortes sind – was nicht zuletzt auch einem Umkehrschluss zu § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 HSOG folgt – nicht Voraussetzung für das Ergreifen von behördlichen Überwachungsmaßnahmen,

s. dazu *Roggan*, NVwZ 2025, 643 (645).

Schließlich sieht die Neuregelung in den § 14 Abs. 3 Satz 2 bis 5 HSOG prozedurale Vorgaben für die Überwachungsmaßnahmen i.S.d. § 14 Abs. 3 Satz 1 HSOG vor. Daraus folgt, dass vor dem Ergreifen der Überwachungsmaßnahme unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit eine ortsbezogene Lagebeurteilung durchzuführen und zu dokumentieren ist. Ferner sind der Umstand der Überwachung sowie Kontaktdaten des Verantwortlichen frühestmöglich bekannt zu machen. Schließlich sieht die Neuregelung vor, dass alle zwei Jahre zu prüfen ist, ob die Voraussetzungen des § 14 Abs. 3 Satz 1 HSOG noch gegeben sind. Die Vorgaben für die Löschung der erstellten Aufnahmen ergeben sich aus einem Verweis auf die Vorschrift in § 14 Abs. 1 HSOG.

bb) Zur Gesetzesbegründung

Nach der Gesetzesbegründung dient die Einführung der Vorschrift in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG wie gezeigt der Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung, da die Bevölkerung durch die in Rede stehenden Überwachungsräume sog. Angsträume „zurückgewinnt“, die vorher gemieden worden seien,

vgl. LT-Drs. 21/1151, S. 7.

Darüber hinaus wird die Einführung damit begründet, dass für ein Vertrauen der Bevölkerung in eine funktionierende Gefahrenabwehr das Sicherheitsgefühl entscheidend sei. Beispielsweise wird auf den sog. „Jägertunnel“ in Marburg verwiesen, der von den Bürgern zu großen Teilen gemieden werde,

vgl. LT-Drs. 21/1151, S. 7.

Ausführungen zur Eingriffsintensität der Überwachungsmaßnahme und den verfassungsrechtlichen Anforderungen für Grundrechtseingriffe dieser Art enthält die Gesetzesbegründung nicht. Auch werden die einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage nicht spezifiziert. So ist der Gesetzesbegründung nicht zu entnehmen, wann Orte nach der

Vorstellung des Gesetzgebers aufgrund ihrer konkreten Lage, Einsehbarkeit und Frequentierung günstige Tatgelegenheiten für Straftaten mit erheblicher Bedeutung bieten. Der in der Gesetzesbegründung als Beispiel angeführte „Jägertunnel“ wird als Gleisunterführung „in der Nähe des Marburger Bahnhofs“ beschrieben. Aus welchen äußeren, objektiven Umständen darauf zu schließen ist, dass dieser Ort aufgrund seiner konkreten Lage, Einsehbarkeit und Frequentierung günstige Tatgelegenheiten für Straftaten mit erheblicher Bedeutung bietet, ist – auch unter Zuhilfenahme der Gesetzesbegründung – unklar.

Gleiches gilt für das weitere der Vorschrift zu entnehmende Tatbestandsmerkmal, dem zufolge anzunehmen sein muss, dass die Orte seitens der Bevölkerung aufgrund der skizzierten Umstände aktiv gemieden werden. Es bleibt unklar, in welchem Verhältnis die Tatbestandsmerkmale zueinanderstehen. Auch insofern verweist die Gesetzesbegründung lediglich auf das Beispiel des „Jägertunnels“ und den Umstand, dass dieser bei Bürgern als „gefühlter“ Kriminalitätsschwerpunkt einzustufen ist.

Auch der Begründung in der

LT-Drs. 21/1448, S. 6

sind keine über das bereits Skizzierte hinausgehenden Erwägungen zu entnehmen.

cc) Verfassungsrechtliche Bewertung

Die Vorschrift des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG erweist sich als verfassungswidrig. Sie ist zu unbestimmt und als unverhältnismäßiger und damit ungerechtfertigter Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf zu qualifizieren.

(1) Zum Prüfungsmaßstab

Nach Art. 12a Satz 1 HessVerf ist jeder Mensch berechtigt, über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen. Die Bestimmung des Art. 12a Satz 1 HessVerf wurde im Jahr 2018 auf Vorschlag der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ in die Hessische Verfassung eingefügt,

> *Bäuerle*, in: BeckOK Verfassung Hessen, 3. Ed. 15.01.2025, HessVerf Art. 12a Rn. 1 ff.

Hierdurch sollte die Datenschutztradition des Landes Hessen gestärkt und die Hessische Verfassung an die tatsächlichen und verfassungsrechtlichen Entwicklungen in der Zeit nach dem Inkrafttreten angepasst werden,

> *Bäuerle*, in: BeckOK Verfassung Hessen, 3. Ed. 15.01.2025, HessVerf Art. 12a Rn. 3.

Dem Wortlaut der Begründung der Verfassungsänderung zufolge sollte mit der Regelung in Art. 12a Satz 1 HessVerf der Verfassungstext auf diese Weise um eine ausdrückliche Aufnahme eines Datenschutzgrundrechts nach dem Vorbild des Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ergänzt werden,

> s. LT-Drs. 19/5711, S. 2.

Die ausdrückliche Normierung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung in Art. 12a Satz 1 HessVerf zeigt das hohe Gewicht, das diesem Grundrecht nach dem Willen des Verfassungsgebers zukommt. Bei der Volksabstimmung am 28.10.2018 erhielt der Vorschlag zur Schaffung des Art. 12a HessVerf mit 90,9 % die höchste Zustimmungsrate der 15 zur Abstimmung gestellten Änderungsvorschläge,

Bäuerle, in: BeckOK Verfassung Hessen, 3. Ed. 15.01.2025, HessVerf Art. 12a Rn. 4.

Sprachlich ist es an den ersten Leitsatz des Volkszählungsurteils des BVerfG angelehnt und zielt – nicht nur deshalb – inhaltlich auf eine Übereinstimmung mit dem Bundesgrundrecht,

vgl. dazu *Bäuerle*, in: BeckOK Verfassung Hessen, 3. Ed. 15.01.2025, HessVerf Art. 12 Rn. 13 f.; s. wiederum LT-Drs. 19/5711, S. 2.

Damit knüpft Art. 12a Satz 1 HessVerf auch an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG an,

grundlegend BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u.a., NJW 1984, 419 (421 ff.).

Der Schutzgehalt des Art. 12a Satz 1 HessVerf entspricht mithin demjenigen des Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Zwar bildet das Land Hessen einen eigenständigen Verfassungsraum. Es war aber gerade Ziel des Hessischen Verfassungsgebers, die bundesrechtliche Dogmatik zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung in Art. 12a HessVerf zu kodifizieren,

Bäuerle, in: BeckOK Verfassung Hessen, 3. Ed. 15.01.2025, HessVerf Art. 12a Rn. 14.

Der Staatsgerichtshof darf bei Auslegung des Art. 12a Satz 1 HessVerf nicht hinter der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurückbleiben. Er darf und muss aber über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinausgehen, soweit dies zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts vor neuartigen Bedrohungen erforderlich ist.

Wie das Bundesverfassungsgericht selbst betont, kann das in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine

Persönlichkeitsrecht gerade auch mit Blick auf moderne Entwicklungen und die mit ihnen verbundenen neuen Gefährdungen der menschlichen Persönlichkeit Bedeutung gewinnen,

> BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u.a., NJW 1984, 419 (421).

Der Schutz der menschlichen Persönlichkeit vor neuartigen Gefahren ist nicht allein dem Bundesverfassungsgericht aufgegeben. Es ist Aufgabe des Staatsgerichtshofs, den Schutz der menschlichen Persönlichkeit zur Geltung zu bringen.

(2) Eröffnung des sachlichen Schutzbereichs

In sachlicher Hinsicht schützt das Grundrecht aus Art. 12a Satz 1 HessVerf – im Einklang mit seinem grundgesetzlichen Pendant – das Recht, selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung den Schutz des Einzelnen gegen die unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen, also auf ihn bezogenen, individualisierten oder individualisierbaren Daten voraus. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen,

> grundlegend BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u. a. = NJW 1984, 419 (422).

Spiegelbildlich dazu schützt dieses Grundrecht über den durch die Kriterien der Unmittelbarkeit und Finalität geprägten klassischen Eingriffsbegriff hinaus vor jeder Form der Erhebung, Kenntnisnahme, Speicherung, Verwendung, Weitergabe oder Veröffentlichung von persönlichen – d.h. individualisierten oder individualisierbaren – Informationen und

Daten, wobei es auf den Inhalt oder die Bedeutsamkeit der betroffenen Information nicht ankommt, da es belanglose Daten als solche nicht gibt,

> *Bäuerle*, in: BeckOK Verfassung Hessen, 3. Ed. 15.01.2025, HessVerf Art. 12 Rn. 36; *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 2 Abs. 1 Rn. 176 unter Verweis auf verschiedene Beispiele aus der Rspr. des BVerfG.

Vom Schutzbereich umfasst sind dem folgend nicht allein personenbezogene Informationen, die die Privat- oder Intimsphäre des Einzelnen betreffen. Unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung kann auch das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, also bereits der Aufenthalt und das Verhalten an einem bestimmten öffentlichen Platz zu einer bestimmten Zeit eine vom Schutzbereich des Grundrechts grundsätzlich erfasste personenbezogene Information sein,

> BVerfG, Urteil vom 11.03.2008 – 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07 = NJW 2008, 1505 (1506); s.a. OVG Hamburg, Urteil vom 22.06.2010 – 4 Bf 276/07 = MMR 2011, 128 (129); VGH Mannheim, Urteil vom 21.07.2003 – 1 S 377/02 = NVwZ 2004, 498 (499 f.); *Bäuerle*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 14 Rn. 9 f.

Unter den Begriff der Information bzw. des personenbezogenen Datums in diesem Sinne fallen auch Bildaufzeichnungen von Personen, wenngleich das BVerfG in seiner Rechtsprechung aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG auch das sog. Recht am eigenen Bild ableitet. Liegt der Schwerpunkt der in Rede stehenden Bildaufnahme auf der Erhebung von Lebensvorgängen, misst das Bundesverfassungsgericht staatliche Überwachungsmaßnahmen am Maßstab des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung,

> vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06 = NVwZ 2007, 688 (690); Urteil vom 11.03.2008 – 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07 = NJW 2008, 1505 (1506); s.a. BVerwG, Urteil vom 25.01.2012 – 6 C 9/11 = NVwZ 2012, 757 (758 f.); VGH Mannheim, Urteil vom 21.07.2003 – 1 S 377/02 = NVwZ 2004, 498 (499 f.) jeweils m.w.N.; ausf. zum Verhältnis *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 2 Abs. 1 Rn. 193 f.

Diese Voraussetzungen sind mit Blick auf die Ermächtigungsgrundlage des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG gegeben. Bei dem in dieser Vorschrift gesetzlich vorgesehenen Kameraeinsatz werden die durch die Kamera übermittelten Bilddaten nicht nur am Monitor beobachtet, sondern auf einem Datenträger aufgezeichnet und gespeichert. Die Aufzeichnung und Speicherung von Daten ermöglichen es, die beobachteten Lebensvorgänge am Bildschirm abzurufen und die Bilddaten nachträglich mittels moderner Techniken (Abschnittsvergrößerungen, Bildaufhellungen, Kontrastverstärkungen) aufzubereiten sowie – ggf. elektronisch – auszuwerten. So kann eine Vielzahl von Informationen über bestimmte identifizierbare Betroffene gewonnen werden, die sich im Extremfall zu Profilen des Verhaltens der betroffenen Personen in dem überwachten Raum verdichten lassen. Die Ermächtigungsgrundlage für entsprechende staatliche Überwachungsmaßnahmen ist mithin am Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu messen,

> vgl. nur BVerwG, Urteil vom 25.01.2012 – 6 C 9/11 = NVwZ 2012, 757 (758 f.); s.a. OVG Hamburg, Urteil vom 22.06.2010 – 4 Bf 276/07 = MMR 2011, 128 (129); BVerfG, Beschluss vom 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06 = NVwZ 2007, 688 (690); VGH Mannheim, Urteil vom 21.07.2003 – 1 S 377/02 = NVwZ 2004, 498 (499 f.); ausf. *Bäuerle*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 14 Rn. 9 f.; *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 2 Abs. 1 Rn. 176.

Der sachliche Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf ist mit Blick auf die Ermächtigungsgrundlage aus § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG eröffnet.

(3) Eingriff in den Schutzbereich

Durch die behördlichen Überwachungsmaßnahmen, zu denen die Eingriffsgrundlage in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG ermächtigt, wird in das (Grund-)Recht auf informationelle Selbstbestimmung der von den Maßnahmen betroffenen Personen eingegriffen. Dies gilt sowohl für die

Videoüberwachung in Form der Bildaufzeichnung als auch für die Beobachtung mittels Bildübertragung im sog. Kamera-Monitor-Verfahren. Bei beiden Maßnahmen handelt es sich nicht um einen klassischen, sondern vielmehr um einen mittelbar-faktischen Grundrechteingriff,

> vgl. dazu *Sachs/Mann*, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Vor Art. 1 Rn. 78 ff.

(a) Bildaufzeichnungen als Eingriff

Dass behördliche Bildaufzeichnungen von Personen mit einem Grundrechtseingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einhergehen, ist gemeinhin anerkannt. Nicht zuletzt wird dies damit begründet, dass die Aufzeichnungen genutzt werden können, um – etwa mithilfe technischer Bearbeitungs- und Auswertungsmechanismen – individuelle Bewegungsprofile der betroffenen Personen zu erstellen, die wiederum Rückschlüsse auf die persönliche Lebensgestaltung zulassen,

> ausf. OVG Hamburg, Urteil vom 22.06.2010 – 4 Bf 276/07 = MMR 2011, 128 (129); VGH Mannheim, Urteil vom 21.07.2003 – 1 S 377/02 = NVwZ 2004, 498 (500).

Etwas anderes soll nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung im Einzelfall nur gelten, wenn die in Rede stehenden Bildaufnahmen unmittelbar nach der Erstellung wieder gelöscht werden. Werden Bildaufzeichnungen indes über einen längeren Zeitraum aufbewahrt und dient dieses Material überdies der Vorbereitung belastender Maßnahmen gegenüber (bildlich) erfassten Personen, die in dem von der Überwachung erfassten Bereich bestimmte unerwünschte Verhaltensweisen zeigen, liegt in ihnen ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung,

> BVerfG, Beschluss vom 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06 = NVwZ 2007, 688 (690); BVerwG, Urteil vom 25.01.2012 – 6 C 9/11

= NVwZ 2012, 757 (758 f.); s.a. *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 2 Abs. 1 Rn. 176.

Dies ist mit Blick auf den hinter der Vorschrift des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG stehenden Gesetzeszweck der Fall. Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass die Überwachungsmaßnahmen primär dazu dienen sollen, Orte, die von der Bevölkerung als gefährlich eigestuft und daher gemieden werden, „zurück zu gewinnen“. In erster Linie sollen die Überwachungsmaßnahmen mithin eine abschreckende Wirkung entfalten, was bereits eine Eingriffswirkung begründet. Ihr kommt eine Lenkungswirkung zu,

vgl. dazu VGH Mannheim, Urteil vom 21.07.2003 – 1 S 377/02 = NVwZ 2004, 498 (500) unter Verweis auf *Geiger*, Verfassungsfragen zur polizeilichen Anwendung der Video-Überwachungstechnologie bei der Straftatbekämpfung, 1994, S. 52 ff.

Auch wenn die Gesetzesbegründung darüber hinaus schweigt, ist davon auszugehen, dass die auf der Grundlage des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG erstellten Bildaufzeichnungen genutzt werden dürfen, um – sollte sich der Anfangsverdacht einer Straftat aus dem Aufzeichnungsmaterial ergeben – entsprechende Ermittlungsmaßnahmen in die Wege zu leiten. Anders ist die zweimonatige Aufbewahrungsdauer der Aufzeichnungen (§ 14 Abs. 3 Satz 5 i.V.m. Abs. 1 Satz 2 HSOG) nicht zu erklären.

Bildaufzeichnungen auf der Grundlage von § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG besitzen mithin die für einen Grundrechtseingriff erforderliche Finalität staatlichen Handelns und sind als Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der drauf enthaltenen Personen einzustufen, sodass die Regelung am Maßstab des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf zu messen ist,

so auch *Bäuerle*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Edition, Stand: 02/2025, HSOG § 14 Rn. 8 f.

(b) Bildübertragung als Grundrechtseingriff

Nichts anderes gilt mit Blick auf die von § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG erfasste Beobachtung mittels Bildübertragung. Auch ihr ist Eingriffsqualität beizumessen, da die technischen Möglichkeiten eines sog. Kamera-Monitor-Verfahrens eine zeitgleiche Auswertung des Bildmaterials zulassen und eine – insbesondere im Vergleich zum menschlichen Auge – intensivere Beobachtung der im Blickfeld der Kamera erscheinenden Personen zulassen. Insofern ist anerkannt, dass auch Überwachungsmaßnahmen ohne anschließende Speicherung des Bildmaterials als Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einzustufen sind,

> *Bäuerle*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 14 Rn. 10; *Müller/Schwabenbauer*, in: HdB Polizeirecht, 7. Aufl. 2021 Rn. 660; vgl. zur Versammlungsfreiheit etwa OVG Münster, Beschluss vom 11.3.2020 – 15 A 1139/19 = NVwZ-RR 2020, 785 (786).

Diese Ansicht verdient auch deshalb Zustimmung, weil für die betroffenen Personen regelmäßig nicht ersichtlich ist, ob die sie erfassende Überwachungseinrichtung nur zur unmittelbaren Bildübertragung dient oder ob auch eine Speicherung des Bildmaterials erfolgt. Insofern ist anerkannt, dass von Überwachungsmaßnahmen regelmäßig eine faktisch-psychische Lenkungswirkung ausgeht, der unabhängig von der Speicherung des Bildmaterials Eingriffswirkung beizumessen ist,

> vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06 = NVwZ 2007, 688 (690); *Bäuerle*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 14 Rn. 10; vgl. auch *Siegel*, Grundlagen und Grenzen polizeilicher Videoüberwachung, NVwZ 2012, 738 (739).

Auch die auf § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG gestützte Beobachtungsmaßnahmen sind mithin als Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung betroffener Personen zu qualifizieren.

(c) Kein Entfallen der Eingriffswirkung

Daran ändert im Ergebnis auch der Umstand nichts, dass die Überwachungsmaßnahmen auf der Grundlage von § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG auf Verhaltensweisen im öffentlichen Raum gerichtet sind. Wie gezeigt, ist unter den Rahmenbedingungen der automatischen Datenverarbeitung auch das Erfassen des Verhaltens eines Einzelnen in der Öffentlichkeit und damit der Aufenthalt und das Verhalten an einem bestimmten öffentlichen Platz zu einer bestimmten Zeit als Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einzustufen,

> BVerfG, Urteil vom 11.03.2008 – 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07 = NJW 2008, 1505 (1506); s.a. OVG Hamburg, Urteil vom 22.06.2010 – 4 Bf 276/07 = MMR 2011, 128 (129); VGH Mannheim, Urteil vom 21.07.2003 – 1 S 377/02 = NVwZ 2004, 498 (499 f.); *Bäuerle*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 14 Rn. 10 f.

Gleiches gilt mit Blick auf das bisweilen eingeworfene Argument, dass die Bildaufzeichnung und Beobachtung infolge einer am streitgegenständlichen Ort vorhandenen Beschilderung von einer (hypothetischen) Einwilligung erfasst sei. Dem ist indes zu widersprechen, da fehlender Protest nicht mit einer Einwilligung gleichgesetzt werden kann,

> BVerfG, Beschluss vom 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06 = NVwZ 2007, 688 (690); VGH Mannheim, Urteil vom 21.07.2003 – 1 S 377/02 = NVwZ 2004, 498 (499 f.); *Bäuerle*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, § 14 HSOG Rn. 10 f.

(d) Zwischenergebnis

Im Ergebnis sind die von der Ermächtigungsgrundlage des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG erfassten Überwachungsmaßnahmen – Bildaufzeichnung sowie Bildübertragung – als Eingriff in das Recht

auf informationelle Selbstbestimmung i.S.d. Art. 12a Satz 1 HessVerf einzustufen.

(4) Fehlende verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Die Vorschrift des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG ist sowohl zu unbestimmt als auch unverhältnismäßig.

(a) Einschränkungsmöglichkeit

Nach Art. 12a Satz 3 HessVerf bedürfen Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung eines Gesetzes. Die gesetzliche Ermächtigung muss insbesondere dem Bestimmtheitsgebot und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Notwendig ist eine normenklare und bestimmte gesetzliche Ermächtigung, die einen legitimen Gemeinwohlzweck verfolgt und für die Erreichung des Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen bzw. verhältnismäßig im engeren Sinne ist,

> BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u.a. = NJW 1984, 419 (422); BVerfG, Beschluss vom 04.04.2006 – 1 BvR 518/02 = NJW 2006, 1939 Rn. 81 f.; BVerfG, Urteil vom 01.10.2024 – 1 BvR 1160/19 = NVwZ 2024, 1736 Rn. 90.

(b) Zur Unbestimmtheit der Vorschrift

Die Ermächtigungsgrundlage in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit gesetzlicher Regelungen, die Polizei- und

Ordnungsbehörden zu Überwachungsmaßnahmen mit Eingriffscharakter ermächtigen.

(aa) Herleitung und Anforderungen des Bestimmtheitsgebots

Das Bestimmtheitsgebot hat seinen Ursprung in Grundgedanken des Demokratie- sowie Rechtsstaatsprinzips und verlangt, dass Eingriffe in Freiheit und Eigentum auf eine hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigungsnorm gestützt werden,

grundlegend dazu *Barczak*, in: HdBStR Bd. III, 2. Aufl. 2022, § 86 Rn. 1 ff.

Mit Blick auf Ermächtigungsgrundlagen für staatliche Maßnahmen der unmittelbaren Eingriffsverwaltung, zu der das Polizei- und Ordnungsrecht zählt, dient das Bestimmtheitsgebot der wirksamen Begrenzung der Befugnisse gegenüber der Verwaltung sowie der Ermöglichung einer effektiven Kontrolle durch die Gerichte,

vgl. nur BVerfG, Urteil vom 01.10.2024 – 1 BvR 1160/19 = NVwZ 2024, 1736 (1741); Beschluss vom 10.11.2020 – 1 BvR 3214/15 = NVwZ 2021, 226 (231); Urteil vom 27.07.2005 – 1 BvR 668/04 = NJW 2005, 2603 (2607).

Grundrechtsspezifischer Bestandteil des Bestimmtheitsgebot ist das Gebot der Normenklarheit, das der Sicherung der Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit von Eingriffen für die Bürger dient,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.01.2012 – 1 BvR 1299/05 = NJW 2012, 1419 (1428); Beschluss vom 10.11.2020 – 1 BvR 3214/15 = NVwZ 2021, 226 (231); zum Verhältnis von Bestimmtheit und Normenklarheit *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 20 Rn. 58 ff.; vgl. ferner *Graulich*, in: Lisken/Denninger, HdB

Polizeirecht, 7. Aufl. 2021, Das Handeln von Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr Rn. 46 ff.

In der Rechtsprechung des BVerfG haben sich im Laufe der Zeit greifbare Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit von Ermächtigungsgrundlagen für staatliche Überwachungsmaßnahmen mit Eingriffscharakter entwickelt. Diese tragen dem allgemeinen Grundsatz Rechnung, wonach die Intensität eines Grundrechtseingriffs dafür maßgeblich ist, wie hoch die Anforderungen an die Bestimmtheit einer Norm sind. Gemeinhin gilt: Je bedeutsamer die Norm ist, insbesondere je intensiver die damit verbundene Freiheitseinschränkung des Bürgers ausfällt, desto höher ist das Maß der gebotenen inhaltlichen Bestimmtheit der Norm,

grundlegend *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 20 Rn. 58 ff.; vgl. *Voßkuhle*, Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, JuS 2007, 118 (119); *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 6 Rn. 14; *Kalscheuer/Jacobsen*, Der Parlamentsvorbehalt: Wesentlichkeitstheorie als Abwägungstheorie, DÖV 2018, 523 (524 f.).

Diese grundlegenden Anforderungen hat das BVerfG für staatliche Überwachungsmaßnahmen und damit einhergehende Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung konkretisiert. Das Bundesverfassungsgericht führt zum Bestimmtheitsgrundsatz und dem Grundsatz der Normenklarheit im Zusammenhang mit polizeibehördlichen Überwachungsmaßnahmen Folgendes aus:

> *„Bei der Bestimmtheit geht es vornehmlich darum, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden und dass die Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle vornehmen können. Der Gesetzgeber ist gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist […].*

> *Dabei reicht es aus, wenn sich im Wege der Auslegung der einschlägigen Bestimmung mithilfe der anerkannten Auslegungsregeln feststellen lässt, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die in der Rechtsnorm ausgesprochene Rechtsfolge vorliegen. Verbleibende Unsicherheiten dürfen nicht so weit gehen, dass die Vorhersehbarkeit und Justiziabilität des Handelns der durch die Norm ermächtigten staatlichen Stellen gefährdet sind […].*
>
> *Bei der Normenklarheit steht die inhaltliche Verständlichkeit der Regelung im Vordergrund, insbesondere damit Bürgerinnen und Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen können […]. Weil die Grundrechte hier ohne Wissen der Bürgerinnen und Bürger und oft ohne die Erreichbarkeit gerichtlicher Kontrolle durch die Verwaltung, durch Polizei und Nachrichtendienste eingeschränkt werden, muss der Inhalt der einzelnen Norm verständlich und ohne größere Schwierigkeiten durch Auslegung zu konkretisieren sein. […]*
>
> *Bei der heimlichen Datenerhebung und -verarbeitung sind an die Bestimmtheit und Normenklarheit besonders strenge Anforderungen zu stellen. […] Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass ein effektiver Schutz gegenüber staatlicher Datenerhebung und -verarbeitung nur auf Grundlage eines ausreichend spezifischen gesetzlichen Normprogramms möglich ist. Heimliche Überwachungsmaßnahmen gelangen den Betroffenen kaum zur Kenntnis und können daher von ihnen nur selten im Rechtsweg angegriffen werden. Der Gehalt der gesetzlichen Regelung kann so nur eingeschränkt im Wechselspiel von Anwendungspraxis und gerichtlicher Kontrolle konkretisiert werden, was der Gesetzgeber durch die hinreichende Bestimmtheit der jeweiligen Normen auffangen muss […].“*
>
> (BVerfG, Urteil vom 01.10.2024 – 1 BvR 1160/19 = NVwZ 2024, 1736 (1741).)

Eine Norm, die zur polizeilichen Überwachung ermächtigt, muss demnach so bestimmt sein, dass für Verwaltung und Gerichte ohne Weiteres bestimmbar ist, wann und unter welchen Voraussetzungen Überwachungsmaßnahmen zulässig sind. Sie muss die Voraussetzungen der Maßnahme daher auch bei Rückgriff auf unbestimmte Rechtsbegriffe dergestalt regeln, dass diese – jedenfalls unter Zuhilfenahme anerkannter Auslegungsmethoden – zuverlässig ermittelt werden können.

Terminologische Unklarheiten dürfen dabei nicht so weit reichen, dass die Vorhersehbarkeit und gerichtliche Kontrolle staatlichen Handelns gefährdet werden.

Besonders strenge Anforderungen gelten bei heimlicher Überwachung, da die Betroffenen keine Kenntnis von der Maßnahme haben und daher regelmäßig nur unter erschwerten Bedingungen effektiven Rechtsschutz ergreifen können. Der Gesetzgeber muss deshalb durch präzise und verständliche Regelungen im Sinne einer hinreichend Normenklarheit sicherstellen, dass auch solche Grundrechtseingriffe stets in rechtsstaatlicher Weise kontrollierbar bleiben.

Im Übrigen gilt: Je weiter Rechtsgrundlagen Eingriffe vorverlagern, desto bestimmter und klarer müssen ihre Tatbestände sein.

> *Braun,* in: Heusch/Ullrich/Posser, VerfassungsR-HdB, 1. Aufl. 2024, § 7 Rn. 93 m.w.N.

(bb) Anwendung auf § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG

Diesen vom Bundesverfassungsgericht jüngst im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten durch das Bundeskriminalamt konkretisierten Maßstäben genügt die Regelung in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG nicht. Sie missachtet das Bestimmtheitsgebot und den darin enthaltenen Grundsatz der Normenklarheit.

Die gesetzliche Formulierung, der zufolge die in Rede stehenden Orte „aufgrund ihrer konkreten Lage, Einsehbarkeit und Frequentierung günstige Tatgelegenheiten für Straftaten“ bieten müssen, genügt den aufgezeigten Anforderungen nicht.

Für den von einer auf die streitgegenständliche Vorschrift gestützten Überwachungsmaßnahme betroffenen Bürger ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, wann ein Ort diese Voraussetzungen erfüllt und wann nicht.

In diesem Zusammenhang kommt dem Begriff der „Konkretheit“ zunächst kein Mehrwehrt zu, da weder aus dem Kontext der Regelung noch aus der Gesetzesbegründung folgt, wann eine Lage hinreichend konkret und was damit seitens des Gesetzgebers gemeint ist,

vgl. *Roggan*, NVwZ 2025, 643 (646).

Nichts anderes gilt mit Blick auf die Kategorie der (fehlenden) Einsehbarkeit und der Frequentierung, die gemeinsam mit der Lage Bestandteil der für eine Überwachungsmaßnahme erforderlichen Tatbestandsvoraussetzungen sind. Diese für sich genommen bereits aufgrund ihrer Mannigfaltigkeit und Weite zu unbestimmten Rechtsbegriffe begrenzen das Ergreifen behördlicher Überwachungsmaßnahmen infolge des vorgesehenen Zusammenspiels dieser Maßgaben faktisch nicht. Je nach Blickwinkel, Jahres- bzw. Uhrzeit und nach den Umständen des Einzelfalls bieten denkbar viele Orte günstige Tatgelegenheiten für die in § 13 Abs. 3 Satz 1 HSOG aufgeführten Straftaten. Insofern ist etwa auch unklar, ob hochfrequentierte Orte aufgrund günstiger Fluchtmöglichkeiten als tauglicher Ort i.S.d. § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG einzustufen sind oder ob nach Vorstellung des Gesetzgebers vielmehr niedrig frequentierte Orte in den Anwendungsbereich der Ermächtigungsgrundlage fallen sollen. Dies zugrunde gelegt sind nur wenige Orte denkbar, die im Einzelfall je nach Blickwinkel, Jahres- bzw. Uhrzeit und – letztlich bei vom Zufall geprägten Umständen des Einzelfalls – nicht als potenzieller Ort in Betracht kommen, an dem bisweilen günstige Tatgelegenheiten für Straftaten von

erheblicher Bedeutung herrschen, sodass staatliche Überwachungsmaßnahmen vorgenommen werden dürfen.

Diese Tatbestandsvoraussetzung ist damit nicht nur für sich genommen unbestimmt, sondern bietet – mit Blick auf die Vorhersehbarkeit staatlichen Eingriffshandelns – keinen nennenswerten Mehrwert. In ihr ist keine wirksame Begrenzung der gesetzlich verliehenen Eingriffsbefugnis zu sehen. Vielmehr beeinträchtigt sie aufgrund ihrer Weite die Normklarheit der streitgegenständlichen Vorschrift und macht es aus Sicht der betroffenen Bürger nur schwer nachvollziehbar, unter welchen Voraussetzungen ein Ort Gegenstand einer Überwachungsmaßnahme auf der Grundlage des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG sein kann und in welchem Umfang mit einer Überwachungsmaßnahme zu rechnen ist,

> *Roggan*, NVwZ 2025, 643 (646); s.a. *Bäuerle*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed, Stand: 15.02.2025, HSOG § 14 Rn. 111.

Aus diesen in rechtlicher Hinsicht nicht greifbaren Eigenschaften eines Ortes müssen sich überdies „günstige Tatgelegenheiten“ für die in § 13 Abs. 3 Satz 1 HSOG aufgeführten Straftaten mit erheblicher Bedeutung ergeben. Wann dies wiederum der Fall ist, lässt sich– auch unter Zuhilfenahme gängiger Auslegungsmethoden – weder dem Gesetz selbst noch der Gesetzesbegründung entnehmen. Insbesondere gibt die Gesetzesbegründung keinen Aufschluss über die Frage, wann ein Ort nach Vorstellung des Gesetzgebers aufgrund seiner konkreten Lage, Einsehbarkeit und Frequentierung günstige Tatgelegenheiten für Straftaten mit erheblicher Bedeutung bieten soll. Die Anforderungen an den inneren Zusammenhang zwischen den objektiven Eigenschaften eines Ortes und den sich daraus im

Einzelfall ergebenden Tatgelegenheiten für Straftaten von nicht unerheblichem Gewicht, bleiben unklar.

Die Vorschrift kann indes bei verständiger Würdigung, die Ergebnis einer aufwändigen und vom Bürger nicht zu erwartenden Auseinandersetzung mit ihrem Wortlaut, dem Gesetzeszweck sowie den Tatbestandsvarianten in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 HSOG ist, nur dahingehend verstanden werden, dass ein Ort aus Sicht potenzieller Straftäter aufgrund der äußeren Umstände des Einzelfalls eine geringe Entdeckungswahrscheinlichkeit aufweisen und eine ungestörte Tatbegehung ermöglichen muss. Eine festgestellte objektive Kriminalitätsbelastung an einem bestimmten Ort kann und darf indes nicht tauglicher Anknüpfungspunkt einer Überwachungsmaßnahme auf der Grundlage von § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG sein, da in diesem Fall bereits einer Überwachung auf der Grundlage von § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 HSOG – der auf die vorbeugende Verbrechensbekämpfung i.S.d. § 1 Abs. 4 HSOG abzielenden Vorschrift – möglich wäre,

s.a *Roggan*, NVwZ 2025, 643 (646).

Im Umkehrschluss sollen keine objektiven Anhaltspunkte für das Vorliegen einer gesteigerten Kriminalitätsbelastung, sondern bereits Gegebenheiten, die potenzielle Straftäter zur Begehung von Straftaten verleiten könnten, ausreichen, um Überwachungsmaßnahmen an Orten vorzunehmen, die potenziell irgendwann zu Kriminalitätsschwerpunkten werden könnten. Dies stünde auch im Einklang mit dem Gesetzeszweck der Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung i.S.d. § 1 Abs. 7 HSOG. Wann dies indes der Fall ist, lässt sich – wie gezeigt – weder dem Gesetz selbst noch der Gesetzesbegründung entnehmen. Dies ist – mit Blick auf den Gesetzeszweck – indes nicht überraschend, da den in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG

vorgesehen Überwachungsmaßnahmen nach Vorstellung des Gesetzgebers weniger objektive, sondern eher subjektive Erwägungen – nämlich eine aus Sicht potenzieller Straftäter günstige Tatgelegenheit – zugrunde zu legen sind.

Den zur Entscheidung berufenen Amtswaltern werden spiegelbildlich zu diesem Befund keine Leitlinien an die Hand gegeben, um die in der Vorschrift enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe auszulegen. Die Verwaltung ist weitestgehend frei darin, einen Ort unter die Voraussetzungen des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG zu subsumieren. Gleichsam gilt dies für eine gerichtliche Überprüfung, da auch die anerkannten Auslegungsmethoden keine Stütze für den Umgang mit der an Weite und Mannigfaltigkeit kaum zu überbietenden Tatbestandsvoraussetzungen bieten. Es ist nicht nachvollziehbar, an welchen Maßstäben ein zur Entscheidung berufenes Verwaltungsgericht die behördliche Einstufung eines Ortes als aufgrund äußerer Umstände für Straftaten günstige Umgebung überprüfen soll. Vor allem gilt dies, weil eine festgestellte objektive Kriminalitätsbelastung als Anknüpfungspunkt ausscheidet.

Gesteigert wird dies durch die kumulativ hinzutretende zweite (Tatbestands-)Voraussetzung für Überwachungsmaßnahmen auf der Grundlage des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG. Danach muss anzunehmen sein, dass die Orte aufgrund der dargestellten Attribute gemieden werden. Diese Formulierung ist für sich genommen bereits mit Blick auf den Grundsatz der Normenklarheit fragwürdig, da eine Überwachungsmaßnahme auf der Grundlage dieser Vorschrift nach Vorstellung des Gesetzgebers zur Folge haben dürfte, dass der jeweils in Rede stehende Ort infolge der Überwachungsmaßnahme nicht (mehr) gemieden wird. Richtigerweise ist die Vorschrift daher – mit Blick auf ihren Sinn und Zweck – so zu verstehen, dass die Orte vor dem

Einsatz der Videotechnik seitens der Allgemeinheit gemieden wurden oder ohne sie gemieden würden,

so *Roggan*, NVwZ 2025, 643 (646).

Ebendieser negative Umstand, dass ein Ort von der Bevölkerung oder der Allgemeinheit, also einer nicht näher bekannten oder gar ermittelbaren Anzahl von Menschen gemieden wird, ist als negative Tatsache essenzielles Tatbestandsmerkmal und normativer Anknüpfungspunkt einer Überwachungsmaßnahme auf der Grundlage des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG. Dies ist mit dem Bestimmtheitsgrundsatz indes unvereinbar, weil es der zuständigen Gefahrenabwehrbehörde faktisch nicht möglich ist, festzustellen, ob Personen einen Ort gemieden haben oder nicht. Zurückzuführen ist dies darauf, dass der Begriff des „Meidens“ dahingehend zu verstehen ist, dass eine Person einem Ort bewusst ausweicht und diesen unter anderen Umständen betreten würde,

vgl. „Meiden“ auf Duden online, abrufbar unter https://www.duden.de/node/152266/revision/1326501.

Übertragen auf die Vorschrift des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG müsste die Behörde also feststellen, dass die Allgemeinheit den in Rede stehenden Ort bewusst meidet und diesen unter anderen Umständen freiwillig betreten würde. Negative Tatbestandsvoraussetzungen dieser Art sind als Grundlage staatlicher Eingriffsmaßnahmen ungeeignet, da bereits in tatsächlicher Hinsicht unklar ist, worauf die erforderlichen Negativerkenntnisse zu stützen sind. Prinzipiell wäre die zuständige Behörde dazu verpflichtet, potenzielle Besucher des streitgegenständlichen Ortes ausfindig zu machen und in Erfahrung zu bringen, ob dieser bewusst gemieden wird und unter anderen Vorzeichen womöglich betreten würde. Dies ist

nicht nur unrealistisch, sondern vielmehr faktisch unmöglich, da potenzielle Besucher des Ortes diesen nach dem insofern eindeutigen Wortlaut gerade zu meiden haben.

Überdies setzt die Ermächtigungsgrundlage voraus, dass ein Ort seitens der Allgemeinheit gemieden wird, weil es sich bei ihm um einen „Angstraum“, also einen Raum, der aufgrund seiner konkreten Lage, Einsehbarkeit und Frequentierung günstige Tatgelegenheiten für Straftaten mit erheblicher Bedeutung bietet, handelt. Es bedarf mithin eines Kausalzusammenhangs zwischen dem faktischen Meiden eines Ortes und seiner subjektiven Wahrnehmung als „Angstraum“. Die berufenen Amtswalter müssen der Vorstellung des Gesetzgebers zufolge mithin nicht nur feststellen, dass ein Ort von der Allgemeinheit gemieden wird. Das Meiden des Ortes muss vielmehr auch kausal darauf zurückzuführen sein, dass der Ort günstige Tatgelegenheiten für Straftaten mit erheblicher Bedeutung bietet.

Wie dies behördlicherseits geschehen soll, ergibt sich weder aus dem Gesetz noch aus der Gesetzesbegründung. Es ist unvorstellbar, wie die zuständige Gefahrenabwehrbehörde und ihre Amtswalter feststellen sollen, dass ein Ort von der Allgemeinheit gemieden wird, weil er seitens der Bevölkerung gemeinhin als „Angstraum“ eingestuft wird. Eine Ermittlung, die dieses Ergebnis bekräftigt, ist nach dem Wortlaut der Vorschrift indes essenzielle Voraussetzung für das Ergreifen von Überwachungsmaßnahmen auf der Grundlage von § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG. Damit knüpft der Tatbestand sowohl an negative als auch subjektive Elemente der (Gesamt-)Bevölkerung an, die sich in tatsächlicher Hinsicht einer Überprüfbarkeit durch die zuständige Behörde entziehen. Entsprechendes gilt für eine gerichtliche Überprüfbarkeit des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG. Sie ist

daher mit dem Bestimmtheitsgrundsatz und dem Gebot der Normenklarheit unvereinbar.

An der Unbestimmtheit der Regelung ändert auch die Tatsache nichts, dass das Gesetz gemäß § 14 Absatz 3 Satz 2 HSOG eine ortsbezogene Lagebeurteilung unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit vorsieht. Vielmehr handelt es sich dabei um eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit. Wie bereits dargelegt, dienen der Bestimmtheitsgrundsatz und das Gebot der Normenklarheit indes der Etablierung klarer Handlungsmaßstäbe für die Verwaltung, der effektiven gerichtlichen Überwachung des auf die gesetzliche Grundlage gestützten Verwaltungshandelns und der Vorhersehbarkeit aus Sicht des Bürgers. Die Missachtung dieser Anforderungen durch die Einführung der Vorschrift des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG wird durch die prozedurale Vorgabe des § 14 Abs. 3 Satz 2 HSOG und den – in der Sache überflüssigen – Verweis auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht abgemildert oder gar geheilt. Vielmehr ist die Regelung des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG mit dem Bestimmtheitsgrundsatz und dem Gebot der Normenklarheit unvereinbar.

(cc) Zwischenergebnis

Nach alledem erweist sich die Regelung in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG als zu unbestimmt und unvereinbar mit dem Gebot der Normenklarheit. Die Weite der einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen und die – auch unter Rückgriff auf anerkannte Auslegungsmethoden – nicht schließbaren Unklarheiten legen die Entscheidung über die Grenzen der Freiheit des Bürgers einseitig in den Beurteilungsspielraum und das Ermessen der Verwaltung. Die gesetzesausführende Verwaltung findet weder

in der Rechtsnorm selbst noch in der Gesetzesbegründung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vor. Aufgrund dieses Bestimmtheitsdefizits ist auch eine effektive gerichtliche Kontrolle der auf diese Vorschrift gestützten Maßnahmen nicht möglich.

(c) Zur Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs

Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf ist darüber hinaus unverhältnismäßig und damit auch aus diesem Grund ungerechtfertigt.

Die Unverhältnismäßigkeit der Maßnahme ergibt sich bereits daraus, dass es sich bei dem in § 1 Abs. 7 HSOG aufgenommen Gesetzeszweck der „Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung“ nicht um einen legitimen Zweck für den mit der Überwachung gemäß § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG einhergehenden Grundrechtseingriff handelt. Die Stärkung des Sicherheitsgefühls gehört nach dem maßgeblichen rechtsstaatlich verankerten polizeilichen Aufgabenbegriff nicht zu den Aufgaben der Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden. Rein emotionale Gesichtspunkte, die nicht an einen hinreichend konkretisierten objektiven Tatbestand anknüpfen, können bereits vom Ansatz her keinen Grundrechtseingriff rechtfertigen. Zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen wird auf die Ausführungen unter II. 2 a) verwiesen

Darüber hinaus erweisen sich die mit Überwachungsmaßnahmen auf der Grundlage von § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG einhergehenden Grundrechtseingriffe als unangemessen bzw. unverhältnismäßig i.e.S. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die Überwachungsmaßnahmen weit überwiegend gegen Nichtstörer im polizeirechtlichen Sinne richten und keine objektiven Anhaltspunkte für das

Vorliegen einer Gefahrenlage fordern, sondern auf subjektiven Mutmaßungen gründen.

Zu erklären ist dies damit, dass die von der Regelung erfassten Videoüberwachungsmaßnahmen auf einen Ort und nicht auf einzelne Personen, von denen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, ausgerichtet sind. Der mit der Überwachung einhergehende Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung trifft mithin weit überwiegend Menschen, die sich (zufällig) an einem Ort i.S.d. § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG aufhalten, ohne dabei Störer im polizeirechtlichen Sinne zu sein. Dabei handelt es sich indes nicht um einen unerwünschten Nebeneffekt einer gesetzlichen Neuregelung, dem im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung geringes Gewicht beizumessen wäre. Im Gegenteil ist die planmäßige staatliche Überwachung von Nichtstörern das Ziel der Überwachungsmaßnahmen auf der Grundlage von § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG. Diese Vorschrift setzt gerade nicht voraus, dass von der betroffenen Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht und diese als Störer i.S.d. §§ 6, 7 HSOG zu qualifizieren ist. Der ins Feld geführte Rechtfertigungsgrund für die strukturelle Überwachung von Nichtstörern und den damit jeweils einhergehenden Grundrechtseingriff ist das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung, das – wie gezeigt – nicht als Schutzgut der öffentlichen Sicherheit zu qualifizieren ist.

Dies genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die gefahrunabhängige Videoüberwachung öffentlicher Räume nicht. Insofern ist anerkannt, dass der mit einer ortsbezogenen Videoüberwachung einhergehenden Eingriff in das Recht auf informationelle der von der Videoaufzeichnung erfassten Personen nur bei ausdrücklichem Ausnahmecharakter der Vorschrift zum Zweck der Gefahrenvorsorge und der Strafverfolgungsvorsorge gerechtfertigt ist,

vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 25.01.2012 – 6 C 9/11 = NVwZ 2012, 757 (762).

Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergibt sich insofern, dass (polizei-)behördliche Videoaufzeichnungen nur erfolgen dürfen, wenn an den zu überwachenden Orten in der Vergangenheit bereits wiederholt Straftaten begangen worden sind und Anhaltspunkte dafür bestehen, dass an diesem Ort auch weiterhin Straftaten begangen werden. Während eine Beschränkung des Überwachungsraums auf kriminelle Brennpunkte diesen Anforderungen – je nach Ausgestaltung im Einzelfall – gerecht werden kann, erweisen sich Befugnisse als unverhältnismäßig, wenn sie keine konkreten Anhaltspunkte für akute Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit fordern,

grundlegend dazu *Müller/Schwabenbauer*, in: Lisken/Denninger, HdB Polizeirecht, 7. Aufl. 2021, Informationsverarbeitung im Polizei- und Strafverfahrensrecht Rn. 671 m.w.N.

Es ist eine konkretisierte Gefahrenlage erforderlich,

zum Begriff der konkretisieren Gefahrenlage s. *Braun*, in: Heusch/Ullrich/Posser, VerfassungsR-HdB, 1. Aufl. 2024, § 7 Rn. 93, 95 m.w.N.

Daran fehlt es indes, weil die Überwachungsmaßnahmen auf der Grundlage von § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG nicht der tatsachenbasierten Gefahrenvorsorge und der Strafverfolgungsvorsorge, sondern nur dem Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu dienen bestimmt sind. Die den mit der Überwachungsmaßnahme im Einzelfall einhergehenden Grundrechtseingriff rechtfertigende objektive Gefahrenlage, die sich im Vorliegen eines Kriminalitätsschwerpunkts manifestieren muss, fordert die Regelung in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG gerade nicht. Vielmehr ist es ausreichend, dass die zuständige Behörde davon ausgeht, ein bestimmter Ort werde von der Bevölkerung als „Angstraum“ wahrgenommen und infolgedessen

gemieden. Diese subjektiven Einschätzungen ohne überprüfbaren Tatsachenkern stellen die Grundlage des mit der Überwachung einhergehenden Grundrechtseingriffs dar und senken damit die gesetzlichen Anforderungen an Eingriffe dieser Art erheblich herab. Dies erweist sich mit Blick auf die Bedeutsamkeit des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf als unverhältnismäßig.

Die gezielte strukturelle Überwachung von Nichtstörern ist überdies auch deshalb problematisch, weil eingriffsintensive (Überwachungs-)Maßnahmen gegenüber sog. Nichtstörern legitimiert werden, was den Grundgedanken des klassischen Gefahrenabwehrrecht widerspricht,

> s. dazu *Graulich*, in: Lisken/Denninger, HdB Polizeirecht, 7. Aufl. 2021, Das Handeln von Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr Rn. 194 ff.

Dieses zeichnet sich gemeinhin dadurch aus, dass nur ausnahmsweise auf Nichtstörer zugegriffen werden darf, was sich wiederum in den polizeirechtlichen Regelungen der § 9 und § 64 HSOG widerspiegelt. Gemäß § 9 Abs. 1 HSOG sind Maßnahmen gegen Nichtstörer nur unter engen Voraussetzungen möglich und gemäß § 9 Abs. 2 HSOG einzustellen, sofern die Gefahrenabwehr nicht auf andere Weise möglich ist. Die Ersatzregelung in § 64 HSOG legt darüber hinaus fest, dass in Anspruch genommenen Nichtstörern grundsätzlich ein (Schadens-)Ersatzanspruch gegen die Behörde zusteht.

Die Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 und Abs. 2 HSOG sind indes – nimmt man die Tatbestandsvoraussetzungen des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG in den Blick – nicht gegeben. Dabei ist die Vorschrift des § 9 HSOG als allgemein formulierte Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu kategorisieren, von der die

streitgegenständliche Neuregelung strukturell bewusst abweicht. In Abweichung von den anerkannten Grundsätzen des § 9 HSOG soll nach der Neuregelung bereits die Anwesenheit an einem bestimmten Ort ausreichen, um einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf zu legitimieren. Dies erweist sich mit Blick auf § 9 HSOG als in sich unschlüssig und damit unverhältnismäßig.

Darüber hinaus ist in Rechnung zu stellen, dass die aufgezeigten Grundrechtseingriffe ein erhöhtes Eingriffsgewicht besitzen. Die von der Vorschrift des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG erfassten Überwachungsmaßnahmen sind wie gezeigt nicht gefahr- bzw. anlassbezogen, sondern vielmehr strukturell-vorgelagerter Natur. Aufgrund des mit diesen Maßnahmen einhergehenden psychischen Gefühls des „Überwachtwerdens“ und der zu befürchtenden Beeinträchtigung individueller (Grundrechts-)Entfaltung der Betroffenen ist anerkannt, dass entsprechende Maßnahmen von höherer Eingriffsintensität sind als anlassbezogene Maßnahmen. Betroffen sind dabei insbesondere Menschen, die aus persönlichen oder beruflichen Gründen gezwungen sind, entsprechende Orte regelmäßig aufzusuchen.

Damit aber stellen sich erhöhte Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des mit der Überwachungsmaßnahme einhergehenden Grundrechtseingriff,

> vgl. BVerfG, Urteil vom 11.03.2008 – 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07 = NJW 2008, 1505 (1515); BVerwG, Urteil vom 25.01.2012 – 6 C 9/11 = NVwZ 2012, 757 (762).

Die Eingriffsschwere wird zusätzlich durch die Möglichkeit der Behörde verstärkt, die erhobenen Daten gemäß § 14 Abs. 3 Satz 5 i.V.m. § 14 Abs. 1 Satz 2 HSOG zu Zwecken der Gefahrenabwehr,

der Strafverfolgungsvorsorge oder zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zu speichern,

> BVerfG, Beschluss vom 03.03.2004 – 1 BvF 3/92 = NJW 2004, 2213 (2215); BVerwG, Urteil vom 25.01.2012 – 6 C 9/11 = NVwZ 2012, 757 (762).

Den aus der aufgezeigten Eingriffsintensität folgenden Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit von Überwachungsmaßnahmen wird die Regelung in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG nicht gerecht.

In diesem Zusammenhang ist, wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, zu berücksichtigen, dass die Vorschrift – anders als etwa die Regelung in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 HSOG – nicht an das Vorhandensein eines tatsächlichen Kriminalitätsschwerpunkts anknüpft, sondern an Orte, die vermutlich gemieden werden, weil sie im Einzelfall günstige Tatgelegenheiten bieten könnten. Dabei ist nicht unwahrscheinlich, dass Überwachungsmaßnahmen an Orten stattfinden, an denen eine Straftat i.S.d. § 13 Abs. 3 HSOG nie begangen wurde oder künftig begangen wird. Unabhängig davon, dass die Vorschrift einer tragfähigen Subsumtion infolge ihrer Unbestimmtheit unzugänglich ist, rechtfertigt das Vorliegen dieser subjektiven und gerichtlich nicht rechtssicher überprüfbaren Vermutungen den mit einer Überwachung einhergehenden Grundrechtseingriff nicht.

Insofern ist auch unbeachtlich, dass die Regelung auf § 13 Abs. 3 HSOG und die darin enthaltenen Straftaten von erheblicher Bedeutung verweist, da es im Rahmen des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG nicht darauf ankommt, dass die genannten Straftaten tatsächlich verwirklicht wurden. Vielmehr knüpft die Vorschrift an seitens der Bevölkerung befürchtete Straftaten an, die in tatsächlicher Hinsicht indes niemals begangen worden sein müssen. Auch der Umstand, dass § 14 Abs. 3 Satz 2 HSOG anordnet, es müsse „unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit“

einzelfallbezogen geprüft werden, ob die Voraussetzungen des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG vorliegen, macht den mit der Überwachungsmaßnahme einhergehenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht angemessen. Die Beachtung der Verhältnismäßigkeit ist im Rahmen der Eingriffsverwaltung verfassungsmäßiger Standard und Ausdruck des Rechtstaatsprinzips und anerkannter Grundrechtsdogmatik,

> zur verfassungsrechtlichen Herleitung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes s. *Grzeszick,* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 20 Rn. 110 m.w.N.

Eine unverhältnismäßige Ermächtigungsgrundlage wird nicht dadurch verhältnismäßig, dass der Gesetzgeber im Einzelfall die Beachtung der Verhältnismäßigkeit verlangt. Die ausdrückliche Anordnung der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist mithin nicht nur überflüssig, sondern aus Sicht der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung unerheblich.

(d) Zwischenergebnis

Demnach ist die Vorschrift des § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf unvereinbar. In den Überwachungsmaßnahmen auf der Grundlage dieser Vorschrift liegt ein ungerechtfertigter Grundrechtseingriff von erheblichem Gewicht. Die Überwachungsmaßnahmen auf der Grundlage § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG erweisen sich als unverhältnismäßig. Sie belasten weit überwiegend Nichtstörer und setzen nicht das Vorliegen eines tatsächlichen Kriminalitätsschwerpunkts voraus, sondern lassen eine strukturelle Überwachung des öffentlich zugänglichen Raums auf der Grundlage subjektiver Mutmaßungen zu.

Darüber hinaus erweist sich die Regelung in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG als zu unbestimmt und unvereinbar mit dem Gebot der Normenklarheit. Die Weite der einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen und die – auch unter Rückgriff auf anerkannte Auslegungsmethoden – nicht schließbaren Unklarheiten legen die Entscheidung über die Grenzen der Freiheit des Bürgers einseitig in den Beurteilungsspielraum und das Ermessen der Verwaltung. Die gesetzesausführende Verwaltung findet weder in der Rechtsnorm selbst noch in der Gesetzesbegründung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vor. Aufgrund dieses Bestimmtheitsdefizits ist auch eine effektive gerichtliche Kontrolle der auf diese Vorschrift gestützten Maßnahmen nicht möglich.

c) Zur Verfassungswidrigkeit der Vorschriften in § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG

Die Regelungen der § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG verletzen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf. Zweifelhaft ist zudem, ob die Bestimmungen der § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG mit der KI-Verordnung,

> Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz),

vereinbar sind. Darauf kommt es in dem hiesigen Verfahren indes nicht an. Jedenfalls verstoßen die Vorschriften der § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf.

aa) Zum Regelungsinhalt der Vorschriften

Die neugefassten § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG regeln den Einsatz von Künstlicher Intelligenz bei der automatisierten Datenanalyse sowie die biometrische Gesichtserkennung.

Nach § 14 Abs. 8 HSOG dürfen bei allen Maßnahmen nach Abs. 1, 3, 3a und 4 automatisierte Anwendungen zur Datenverarbeitung genutzt werden, um Bewegungsmuster, die auf eine Straftat hindeuten, oder Muster bezogen auf Waffen i.S.d. § 1 Abs. 2 WaffG sowie Messer und gefährliche Gegenstände zu identifizieren. Soweit entsprechende Muster erkannt worden sind, prüfen die Polizeibehörden, ob mit schwerwiegenden Straftaten zu rechnen ist. Ist dies der Fall, ermächtigt die Vorschrift zur Vornahme einer automatisierten Nachverfolgung. Die Polizeibehörden dürfen hinsichtlich der nachverfolgten Personen eine biometrische Echtzeit-Fernidentifizierung in öffentlich zugänglichen Räumen durchführen. § 14 Abs. 9 HSOG ermächtigt die Polizeibehörden zur biometrischen Echtzeit-Fernidentifizierung, um tatsächliche und bestehende oder tatsächliche und vorhersehbare Gefahren einer terroristischen Straftat abzuwehren.

Bei den Regelungen zur biometrischen Echtzeit-Fernidentifizierung handelt es sich – soweit derzeit ersichtlich – um ein (landes-)gesetzliches Novum im deutschen Polizei- und Ordnungsrecht.

bb) Zur Gesetzesbegründung

Ausweislich der Gesetzesbegründung soll § 14 Abs. 8 HSOG den Einsatz intelligenter Bildanalysesoftware ermöglichen. Die Regelung sei aus Verhältnismäßigkeitsgründen gestuft gestaltet (Stufenmodell) und enthalte mehrere „Eskalationsstufen“:

> *„Im Rahmen des im Abs. 8 konzipierten Stufenmodells stellt Satz 1 die erste Stufe (Einsatz von Bildanalysesoftware bzw. intelligenter*

Videoüberwachung zur Erkennung von Mustern), Satz 3 die zweite Stufe (Nachverfolgung von Personen, die eine Gefahr nach Satz 3 verursachen) und Satz 4 die letzte Stufe (biometrische Echtzeit-Fernidentifizierung innerhalb des Stufenmodells) dar. Eine automatische Auswertung anhand biometrischer Merkmale ist aufgrund der Sätze 2 und 3 nicht möglich."

(LT-Drs. 21/1448, S. 7.)

Bislang sei eine vollständige und ausreichend schnelle Auswertung des gesicherten Bildmaterials aufgrund des erheblichen personellen und zeitlichen Aufwandes nicht möglich. „Dieser Umstand soll sich durch den Einsatz von entsprechender Bildanalysesoftware auf Grundlage künstlicher Intelligenz umkehren lassen und eine tatsächliche Kontrolle von Brennpunkten ermöglichen, um Gefahren frühzeitig zu erkennen und hierdurch die Begehung von Straftaten zu verhindern oder die weitere Tatausführung zu unterbinden sowie um Opfer zu schützen",

LT-Drs. 21/1448, S. 7.

§ 14 Abs. 9 HSOG soll den Einsatz biometrischer Echtzeit-Fernidentifizierungssysteme außerhalb des Stufenmodells ermöglichen,

LT-Drs. 21/1448, S. 8.

Nach Ansicht des Gesetzgebers sind § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG mit der KI-Verordnung vereinbar,

vgl. LT-Drs. 21/1448, S. 7 ff.

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den polizeilichen Einsatz künstlicher Intelligenz,

vgl. BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196,

finden in der Gesetzesbegründung keine Erwähnung.

cc) Verfassungsrechtliche Bewertung

Die Regelungen der § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG verstoßen gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf. Der Prüfungsmaßstab des Staatsgerichtshofs orientiert sich auch mit Blick auf die Vorschiften der § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Die Bestimmungen der § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG greifen in den Schutzbereich des Art. 12a Satz 1 HessVerf ein, wobei dieser Eingriff nicht gerechtfertigt ist. Hinsichtlich des Prüfungsmaßstabs verweisen wir auf die Ausführungen unter III. 2 a) cc) (1).

(1) Eingriff in den Schutzbereich

Die Bestimmungen der § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG greifen in den Schutzbereich des Art. 12a Satz 1 HessVerf ein.

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung schützt den Einzelnen vor unbegrenzter Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten. Es gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Der Einzelne soll selbst entscheiden können, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden,

> BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u.a. = NJW 1984, 419 (421 f.); BVerfG, Beschluss vom 04.04.2006 – 1 BvR 518/02 = NJW 2006, 1939 Rn. 69; BVerfG, Urteil vom 01.10.2024 – 1 BvR 1160/19 = NVwZ 2024, 1736 Rn. 81.

Werden Verhaltensweisen im öffentlichen Raum mithilfe künstlicher Intelligenz überwacht, greift dies in die informationelle Selbstbestimmung aller ein, die von der Videoüberwachung betroffen sind,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06 = NVwZ 2007, 688 (690); VGH Mannheim, Urteil vom 21.07.2003 – 1 S 377/02 = NVwZ 2004, 498 (500); *Bäuerle*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 14 Rn. 8 ff., 51.

Das durch die Videoüberwachung gewonnene Bildmaterial kann und soll dazu genutzt werden, belastende hoheitliche Maßnahmen gegen Personen vorzubereiten, die in dem von der Überwachung erfassten Bereich bestimmte unerwünschte Verhaltensweisen zeigen. Die offene Videoüberwachung eines öffentlichen Ortes kann und soll zugleich abschreckend wirken und insofern das Verhalten der Betroffenen lenken. Durch die Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials werden die beobachteten Lebensvorgänge technisch fixiert und können in der Folge abgerufen, aufbereitet und ausgewertet sowie mit anderen Daten verknüpft werden. So kann eine Vielzahl von Informationen über bestimmte identifizierbare Betroffene gewonnen werden, die sich im Extremfall zu Profilen des Verhaltens der betroffenen Personen in dem überwachten Raum verdichten lassen,

BVerfG, Beschluss vom 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06 = NVwZ 2007, 688 (690).

Der Eingriff in das Grundrecht entfällt nicht dadurch, dass lediglich Verhaltensweisen im öffentlichen Raum erhoben werden. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährleistet nicht allein den Schutz der Privat- und Intimsphäre, sondern trägt in Gestalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auch den informationellen Schutzinteressen des Einzelnen, der sich in die Öffentlichkeit begibt, Rechnung,

BVerfG, Beschluss vom 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06 = NVwZ 2007, 688 (690); *Bäuerle*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 14 Rn. 10.1.

Wie bereits oben ausgeführt, kann von einer einen Eingriff ausschließenden Einwilligung in die Informationserhebung selbst dann nicht generell ausgegangen werden, wenn die Betroffenen auf Grund einer entsprechenden Beschilderung wissen, dass sie an einem bestimmten Ort gefilmt

werden. Das Unterlassen eines ausdrücklichen Protests kann nicht stets mit einer Einverständniserklärung gleichgesetzt werden,

> BVerfG, Beschluss vom 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06 = NVwZ 2007, 688 (690); *Bäuerle*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 14 Rn. 10.2.

Ein zusätzlicher Eingriffscharakter der Bildübertragung ergibt sich aus dem psychisch wirkenden Überwachungsdruck, der Betroffene ggf. zu einem „angepassten Verhalten“ veranlasst,

> *Bäuerle*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 14 Rn. 12; vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.12.2018 – 1 BvR 142/15 = NJW 2019, 827 Rn. 51.

Zur Freiheitlichkeit des Gemeinwesens gehört es, dass sich die Bürger grundsätzlich fortbewegen können, ohne dabei beliebig staatlich registriert zu werden, hinsichtlich ihrer Rechtschaffenheit Rechenschaft ablegen zu müssen und dem Gefühl eines ständigen Überwachtwerdens ausgesetzt zu sein,

> BVerfG, Beschluss vom 18.12.2018 – 1 BvR 142/15 = NJW 2019, 827 Rn. 51.

(2) Fehlende verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Der in § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG liegende Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12a Satz 1 HessVerf ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 12a Satz 3 HessVerf kann nur durch ein verfassungsgemäßes Gesetz beschränkt werden. Diese Voraussetzungen sind vorliegend indes nicht erfüllt. Die Bestimmungen der § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG verstoßen sowohl gegen das Bestimmtheitsgebot als auch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

(a) Einschränkungsmöglichkeit

Nach Art. 12a Satz 3 HessVerf bedürfen Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung eines Gesetzes. Die gesetzliche Ermächtigung muss insbesondere dem Bestimmtheitsgebot und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Notwendig ist eine normenklare und bestimmte gesetzliche Ermächtigung, die einen legitimen Gemeinwohlzweck verfolgt und für die Erreichung des Zwecks geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne ist,

> BVerfG, Urteil vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u.a. = NJW 1984, 419 (422); BVerfG, Beschluss vom 04.04.2006 – 1 BvR 518/02 = NJW 2006, 1939 Rn. 81 f.; BVerfG, Urteil vom 01.10.2024 – 1 BvR 1160/19 = NVwZ 2024, 1736 Rn. 90.

(b) Zur Unbestimmtheit der Vorschrift

Die Regelungen der § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG verstoßen gegen das Bestimmtheitsgebot. Für Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gelten strenge Bestimmtheitsanforderungen. Diesen Anforderungen werden § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG nicht gerecht.

(aa) Herleitung und Anforderungen des Bestimmtheitsgebots

Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bedürfen einer bereichsspezifischen, präzisen und hinreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlage,

> BVerfG, Beschluss vom 04.04.2006 – 1 BvR 518/02 = NJW 2006, 1939 Rn. 150; BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 71,

110; BVerfG, Urteil vom 01.10.2024 – 1 BvR 1160/19 = NVwZ 2024, 1736 Rn. 92 ff.

Der Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit dient der Vorhersehbarkeit von Eingriffen für die Bürger, einer wirksamen Begrenzung der Befugnisse gegenüber der Verwaltung sowie der Ermöglichung einer effektiven Kontrolle durch die Gerichte,

BVerfG, Beschluss vom 27.05.2020 – 1 BvR 1873/13, 1 BvR 2618/13 = NJW 2020, 2699 Rn. 123; BVerfG, Urteil vom 01.10.2024 – 1 BvR 1160/19 = NVwZ 2024, 1736 Rn. 92.

Hinsichtlich weiterer Einzelheiten verweisen wir auf unsere Ausführungen unter III. 2. b) cc) (4) (b) (aa).

(bb) Anwendung auf § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG

Den Bestimmtheitsanforderungen werden § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG nicht gerecht. Bürger, Behörden und Gerichte können nicht erkennen, in welchem Umfang die Polizeibehörden zur Videoüberwachung mittels künstlicher Intelligenz sowie zur biometrischen Gesichtserkennung ermächtigt sind. Für die Betroffenen sind die mit der Regelung der § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG verbundenen Eingriffe nicht vorhersehbar.

Nicht erkennbar ist insbesondere, welches System künstlicher Intelligenz § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG in Bezug nehmen. Es bleibt unklar, ob es sich um das bereits im Rahmen der automatisierten Datenanalyse nach § 25a HSOG eingesetzte System oder ein neues System oder eine andere Version desselben Systems handeln soll,

vgl. *Bäuerle*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 25a Rn. 70; *ders.,* Automatisierte und KI-gesteuerte Datenverarbeitung und -analyse bei den Sicherheitsbehörden – Perspektiven und Grenzen sicherheitsbehördlicher „Datafizierung", ZD 2025, 128 (131).

Unbestimmt sind auch die in § 14 Abs. 8 Satz 1 HSOG verwendeten Formulierungen „Bewegungsmuster, die auf die Begehung einer Straftat hindeuten" sowie „Muster bezogen auf gefährliche Gegenstände". Es ist unklar, welche Verhaltensweisen derartige „Muster" begründen können. Der Begriff des „Musters" ist denkbar weit gefasst. Er erfasst sowohl eindeutig deliktische als auch völlig sozialadäquate Verhaltensweisen. Deshalb ist der Begriff des „Musters" nicht geeignet, den Anwendungsbereich des § 14 Abs. 8 Satz 1 HSOG bereichsspezifisch zu begrenzen. Auch die Gesetzesbegründung konkretisiert den Begriff des „Musters" nicht hinreichend,

vgl. LT-Drs. 21/1448, S. 7.

Durch die weit gefasste Ermächtigung wird der Willkür der künstlichen Intelligenz Tür und Tor geöffnet. Betroffene können nicht durchschauen, wann sie in das Visier der künstlichen Intelligenz geraten. Diese Unbestimmtheit wiegt umso schwerer, als durch Muster i.S.v. § 14 Abs. 8 Satz 1 HSOG schwerwiegende Grundrechtseingriffe nach § 14 Abs. 8 Satz 2 und 3 HSOG ausgelöst werden können. Auch letztere Ermächtigungen sind infolge des Verweises auf § 14 Abs. 8 Satz 1 HSOG nicht hinreichend bestimmt.

Unklar ist zudem die Reichweite der automatisierten Nachverfolgung nach § 14 Abs. 8 Satz 3 HSOG sowie der biometrischen Echtzeit-Fernidentifizierung nach § 14 Abs. 8 Satz 4 und § 14 Abs. 9 Satz 2 HSOG. Insbesondere ist nicht hinreichend bestimmt, welche Datenbanken zum Abgleich bei der Suche nach Verdächtigen verwendet werden dürfen und welche Personen

darin enthalten sind. § 14 Abs. 8 Satz 3 HSOG spricht von „den vorliegenden Bildübertragungen und -aufzeichnungen“, § 14 Abs. 8 Satz 4 und § 14 Abs. 9 Satz 2 HSOG von dem „Datenbestand der polizeilichen Auskunfts- und Fahndungssysteme“. Um welche Übertragungen und Aufzeichnungen bzw. Systeme es sich genau handelt, geht aus der Norm nicht hervor.

(cc) Zwischenergebnis

Nach dem Vorgenannten erweisen sich die Regelungen des § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG als zu unbestimmt und unvereinbar mit dem Gebot der Normenklarheit.

(c) Zur Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs

Zudem verstoßen die Bestimmungen der § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie sind jedenfalls nicht verhältnismäßig i.e.S. Für den polizeilichen Einsatz künstlicher Intelligenz gelten strenge Verhältnismäßigkeitsanforderungen. Diese Anforderungen verfehlen die § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG.

(aa) Anforderungen an den polizeilichen Einsatz künstlicher Intelligenz

Die dem Eingriffsgewicht der Erhebungsbefugnisse entsprechenden Anforderungen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne richten sich sowohl an das mit der Datenerhebung zu schützende Rechtsgut als auch an die Eingriffsschwelle, also den Anlass der Ermittlungsmaßnahme,

vgl. BVerfG, Urteil vom 26.04.2022 – 1 BvR 1619/17 = NJW 2022, 1583 Rn. 174; BVerfG, Urteil vom 01.10.2024 – 1 BvR 1160/19 = NVwZ 2024, 1736 Rn. 104.

Der Einsatz künstlicher Intelligenz durch Sicherheitsbehörden unterliegt strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen. Diese Voraussetzungen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 16.02.2023 konkretisiert. Gegenstand des Urteils war die Regelung des § 25a HSOG a.F., die in mehrfacher Hinsicht die verfassungsrechtlichen Anforderungen verfehlte,

vgl. BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196.

Künstliche Intelligenz ist kein polizeiliches Ermittlungsinstrument wie jedes andere. Der Einsatz künstlicher Intelligenz gibt polizeilichen Eingriffen eine neue Qualität. Dieser neuen Qualität muss der Gesetzgeber durch erhöhte Eingriffsschwellen und verfahrensrechtliche Vorkehrungen Rechnung tragen.

(aaa) Erhöhtes Eingriffsgewicht

Der polizeiliche Einsatz künstlicher Intelligenz hat in mehrfacher Hinsicht ein erhöhtes Eingriffsgewicht: Zum einen ermöglicht künstliche Intelligenz eine besonders effektive polizeiliche Ermittlungsarbeit; zum anderen ist der Einsatz künstlicher Intelligenz für die Betroffenen in hohem Maße intransparent. Je effektiver und intransparenter ein Ermittlungsinstrument ist, desto intensiver greift es in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein.

Das Eingriffsgewicht einer automatisierten Datenanalyse oder -auswertung und die verfassungsrechtlichen

Rechtfertigungsanforderungen ergeben sich zum einen aus dem Gewicht der vorausgegangenen Datenerhebungseingriffe; insoweit gelten die Grundsätze der Zweckbindung und Zweckänderung. Zum anderen hat die automatisierte Datenanalyse oder -auswertung potenziell ein Eigengewicht, sodass weitergehende Rechtfertigungsanforderungen gelten,

> BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 54.

Eine automatisierte Datenanalyse oder -auswertung mittels künstlicher Intelligenz hat eigene Belastungseffekte, die das Eingriffsgewicht der ursprünglichen Erhebung deutlich übersteigen,

> vgl. BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 66.

Vergleichbares gilt für die „intelligente Videoüberwachung“, in deren Rahmen ebenfalls eine automatisierte Datenanalyse stattfindet,

> vgl. *Gusy/Eichenhofer,* Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2023, Rn. 202.

Die automatisierte Datenanalyse geht über herkömmliche polizeiliche Ermittlungen hinaus, weil sie die Verarbeitung großer und komplexer Informationsbestände ermöglicht. Hierdurch nähert sie sich einem „Profiling“ an. Je nach Ausgestaltung kann die automatisierte Anwendung die Erstellung von Bewegungs- und Verhaltens- oder Beziehungsprofilen oder noch umfassenderer Persönlichkeitsbilder ermöglichen, die so im Wege händischer Suche oder einfacher automatisierter

Abgleiche nicht erlangt werden könnten. Die automatisierte Anwendung kann die Arbeitsweise und Erkenntnismöglichkeiten der Polizei somit entscheidend verändern und so auch das Gewicht der individuellen Beeinträchtigung bedeutend erhöhen,

> BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 69 f.

Zudem hat der Einsatz künstlicher Intelligenz bei der automatisierten Datenanalyse eine erhebliche Streubreite. Je größer die Fehleranfälligkeit des eingesetzten KI-Systems ist, desto mehr Unbeteiligte geraten in das Visier der Polizei, was die Eingriffsintensität weiter steigert,

> *Ogorek,* Staatliche Gesichtserkennung durch biometrischen Abgleich mit Online-Daten, LTZ 2024, 274 (279 f.); *Schindler,* Biometrische Videoüberwachung, 2021, S. 192.

Kennzeichen künstlicher Intelligenz ist ihre erschwerte Nachvollziehbarkeit: Für Menschen ist es nahezu unmöglich, die maschinellen Lernprozesse und Ergebnisse der Anwendung zu durchschauen,

> EuGH, Urteil vom 21.06.2022 – C-817/19 = BeckRS 2022, 13847 Rn. 195; BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 100; *Martini,* Blackbox Algorithmus, 2019, S. 28 ff.; *Ibold,* Künstliche Intelligenz im Sicherheitsrecht – Begründungsgebot quo vadis?, GSZ 2024, 10 (12); *Kugelmann/Buchmann*, Der Algorithmus und die Künstliche Intelligenz als Ermittler – Zum Rechtsrahmen für sicherheitsbehördliche Datenanalysen und für den Einsatz von Verfahren künstlicher Intelligenz, GSZ 2024, 1 (9); *Rademacher,* Predictive Policing im deutschen Polizeirecht, AöR 142 (2017), 366 (376 f.).

Weder die Betroffenen noch die Ermittlungsbehörden selbst können nachvollziehen, weshalb bestimmte Personen in das Blickfeld der künstlichen Intelligenz geraten. Dementsprechend lassen sich polizeiliche Eingriffe nicht transparent begründen. Die rechtsstaatliche Kontrolle der Polizeiarbeit wird hierdurch ausgehöhlt.

Darüber hinaus erschwert die mangelnde Durchschaubarkeit künstlicher Intelligenz die staatliche Kontrolle über die Anwendung. Dies gilt umso mehr, wenn die eingesetzte Anwendung – wie in Hessen – von einem privaten US-amerikanischen Unternehmen entwickelt wurde,

vgl. *Bäuerle*, ZD 2025, 128 (128).

Wird eine von privaten Dritten oder anderen Staaten entwickelte Software eingesetzt, besteht die Gefahr unbemerkter Manipulation oder des unbemerkten Zugriffs auf Daten durch Dritte,

BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 100.

(bbb) Erfordernis erhöhter Eingriffsschwellen

Das erhöhte Eingriffsgewicht des Einsatzes künstlicher Intelligenz wirkt sich auf die verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen aus: Je effektiver und intransparenter ein Ermittlungsinstrument ist, desto schwerer müssen die seinen Einsatz rechtfertigenden Gründe wiegen.

Aufgrund der erhöhten Eingriffsintensität muss der Einsatz künstlicher Intelligenz an besondere Eingriffsschwellen geknüpft werden. Ermöglicht die automatisierte Anwendung einen schwerwiegenden Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen, ist sie nur unter den engen Voraussetzungen für eingriffsintensive heimliche Überwachungsmaßnahmen zu rechtfertigen. Sowohl die zu schützenden Rechtsgüter als auch der Eingriffsanlass müssen eng begrenzt sein: Heimliche Überwachungsmaßnahmen sind nur zum Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter zulässig, insbesondere zum Schutz von Leib, Leben und Freiheit der Person, Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, sowie Bestand oder Sicherheit des Bundes oder eines Landes,

> BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 103 ff.

Als Eingriffsanlass bedarf es einer hinreichend konkretisierten Gefahr. Es müssen also zumindest tatsächliche Anhaltspunkte für die Entstehung einer konkreten Gefahr für die Schutzgüter bestehen,

> BVerfG, Urteil vom 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 = NJW 2016, 1781 Rn. 112; BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 106.

Weniger gewichtige Eingriffe lassen sich beim Vorliegen einer konkretisierten Gefahr bereits dann rechtfertigen, wenn sie dem Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht dienen, wie dies etwa bei der Verhütung von Straftaten von zumindest erheblicher Bedeutung der Fall ist. Umgekehrt kann dann eine Eingriffsschwelle genügen, die noch hinter einer

konkretisierten Gefahr zurückbleibt, wenn die Maßnahme dem Schutz hochrangiger, überragend wichtiger oder auch besonders gewichtiger Rechtsgüter dient. Jeweils ist aller-dings erforderlich, dass der Gesetzgeber das Eingriffsgewicht der Datenanalyse oder -auswertung durch eine strengere Regelung zu Art und Umfang der verwertbaren Daten und zur Verarbeitungsmethode verringert,

> BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 107.

Auf die Schwelle einer wenigstens konkretisierten Gefahr für besonders gewichtige Rechtsgüter kann der Gesetzgeber nur dann verzichten, wenn die zugelassenen Analyse- und Auswertungsmöglichkeiten normenklar und hinreichend bestimmt in der Sache so eng begrenzt sind, dass das Eingriffsgewicht der Maßnahmen erheblich gesenkt ist,

> BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 110.

Will der Gesetzgeber die Eingriffsintensität der automatisierten Datenanalyse oder -auswertung reduzieren, um sie auch im Vorfeld einer konkretisierten Gefahr einsetzen zu können, muss er grundlegende Vorgaben zu Art und Umfang der in der automatisierten Datenanalyse oder -auswertung verwendbaren Daten selbst regeln. Erforderlich ist insbesondere eine gesetzliche Regelung, welche Datenbestände einbezogen werden dürfen und inwiefern dies automatisiert erfolgen darf,

> BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 115 f.

Zudem muss der Gesetzgeber einschränkende Vorgaben zur Methode der automatisierten Datenanalyse machen und in ihren grundlegenden Zügen im Gesetz selbst regeln. Der Einsatz selbstlernender Systeme muss hierfür im Gesetz ausdrücklich ausgeschlossen sein,

> BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 120 f.

(ccc) Verfahrensrechtliche Vorkehrrungen

Darüber hinaus dürfen selbstlernende Systeme in der Polizeiarbeit nur unter besonderen verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zur Anwendung kommen, die trotz der eingeschränkten Nachvollziehbarkeit ein hinreichendes Schutzniveau sichern,

> BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 100; s. bereits BVerfG, Urteil vom 19.05.2020 – 1 BvR 2835/17 = NJW 2020, 2235 Rn. 192.

Eine besondere Herausforderung ergibt sich aus dem Einsatz diskriminierender Algorithmen. Beim Prozess maschinellen Lernens kann es zu stereotypen Verzerrungen („Bias“) kommen, die zu diskriminierenden Entscheidungen zum Nachteil bestimmter Bevölkerungsgruppen führen,

> vgl. *Lauscher/Legner*, Künstliche Intelligenz und Diskriminierung, ZfDR 2022, 367 (369 ff.); *Wischmeyer,* Regulierung intelligenter Systeme, AöR 143 (2018), 1 (26 ff.).

Betroffen sind insbesondere Minderheiten und gesellschaftliche Randgruppen. Diese laufen Gefahr, durch

den Einsatz künstlicher Intelligenz häufiger in den Fokus der polizeilichen Ermittlungsarbeit zu geraten. Eine derartige Diskriminierung wäre mit dem Gleichbehandlungsgebot aus Art. 1 Abs. 1, Abs. 2 HessVerf unvereinbar.

Der Gesetzgeber muss daher Vorkehrungen treffen, um die Herausbildung und Verwendung diskriminierender Algorithmen zu verhindern,

> vgl. BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 100.

Zudem stellt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Anforderungen an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle,

> BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 109.

Der Einsatz von Systemen künstlicher Intelligenz wirft im Hinblick auf die Kontrolle spezifische Probleme auf, weil derartige Systeme aufgrund der in ihnen angelegten eigenständigen Weiterentwicklung schwer beherrschbar sind. Die Beherrschbarkeit und Kontrollierbarkeit muss beim Einsatz durch Sicherheitsbehörden aber dem Grunde nach sichergestellt sein, um eine rechtsstaatlich vertretbare Anwendung zu gewährleisten,

> *Kugelmann/Buchmann*, GSZ 2024, 1 (9).

Für eine effektive Kontrolle unerlässlich ist dabei, dass eigenständig ausformulierte Begründungen dafür gegeben werden, warum bestimmte Datenbestände zur

Verhütung bestimmter Straftaten im Wege automatisierter Anwendung analysiert werden. Wird Software eingesetzt, die komplexere Formen des automatisierten Abgleichs von Daten erlaubt, sind auch Vorkehrungen gegen eine hiermit spezifisch verbundene Fehleranfälligkeit erforderlich, was auch gesetzliche Regelungen zu einem staatlichen Monitoring der Entwicklung der eingesetzten Software erfordern kann,

> BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 109.

In Betracht kommen interne Evaluations- und Qualitätssicherungsmaßnahmen im Hinblick auf die Methodik und Ergebnisse der Verfahren,

> *Kugelmann/Buchmann,* GSZ 2024, 1 (9).

(ddd) <u>Gebot digitaler Souveränität</u>

Besonders streng sind die Verfahrensanforderungen, wenn die Ermittlungsbehörden eine von privaten Dritten oder ausländischen Staaten entwickelte Software einsetzen,

> vgl. BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 100.

In diesen Fällen muss der Gesetzgeber Vorgaben zur menschlichen Steuerung, Überwachung und Regulierung von Dritten stammender Systeme treffen.

Das Outsourcing grundrechtsrelevanter KI-Anwendungen ist aus rechtsstaatlicher Sicht prinzipiell bedenklich.

Die Gewährleistung von Sicherheit gehört zu den Kernaufgaben des Staates. Der Staat darf diese Aufgabe nicht auf von Dritten entwickelte Systeme delegieren, deren Funktionsweise er nicht ansatzweise durchschauen kann. Grundrechtseingriffe müssen nachvollziehbar begründet und demokratisch verantwortet werden. Dies gilt auch für den grundrechtsrelevanten Einsatz künstlicher Intelligenz. Je komplexer und intransparenter eine Anwendung ist, desto höher ist die Gefahr des Missbrauchs durch private Dritte oder andere Staaten. Dieser Gefahr kann der Staat nur dann begegnen, wenn er Eigenentwicklungen gegenüber dem IT-Outsourcing den Vorrang gibt. Der Grundsatz des Vorrangs von Eigenentwicklungen ist Ausdruck des im Rechtsstaatsprinzip (Art. 64 Satz 2 HessVerf) wurzelnden Gebots digitaler Souveränität,

> *Kelber/Bortnikov*, Digitale Souveränität von Sicherheitsbehörden und Nachrichtendiensten, NJW 2023, 2000 (2002); *Bäuerle*, ZD 2025, 128 (131).

Die faktisch-technischen Schwierigkeiten der Regulierung von Systemen privater Anbieter, aber auch die Gefahr unbemerkter Manipulationen oder des unbemerkten Zugriffs auf Daten durch Dritte verlangen bei einer grundrechtsrelevanten Nutzung solcher Technologien größte Zurückhaltung in Bezug auf ein IT-Outsourcing. Die potenzielle Abhängigkeit der Sicherheitsbehörden von privaten Anbietern ist insoweit nicht hinnehmbar. Hierdurch verliert der Staat seine digitale Souveränität. Daher gilt für grundrechtsrelevante Anwendungen künstlicher Intelligenz der Grundsatz des Vorrangs der Eigenentwicklung,

Kelber/Bortnikov, NJW 2023, 2000 (2002); *Bäuerle,* ZD 2025, 128 (131).

Um eine verfassungsrechtlich nicht hinnehmbare Abhängigkeit der Polizei von privaten Anbietern zu vermeiden, sind Eigenentwicklungen einschließlich etwaiger an die eigenen Bedürfnisse angepasster Open-Source-Komponenten zu bevorzugen. Je intensiver eine Maßnahme in die Grundrechte der betroffenen Personen eingreift, desto größere Zurückhaltung ist beim IT-Outsourcing geboten. Findet ein IT-Outsourcing dennoch statt, muss die verantwortliche Stelle über alle Informationen verfügen, die zum Zweck der Datenschutzkontrolle, einschließlich der relevanten Beschaffenheitsmerkmale der Hard- und Software, notwendig sind. Darüber hinaus gebietet der Grundsatz der digitalen Souveränität, dass grundrechtsrelevante IT-Produkte privater Dritter vor ihrer Anwendung getestet werden,

Kelber/Bortnikov, NJW 2023, 2000 (2002).

(bb) Anwendung auf § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG

Diese verfassungsrechtlichen Anforderungen verfehlen § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG.

Die Bestimmungen der § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG ermächtigen die Polizeibehörden zu gravierenden Eingriffen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung,

Bäuerle, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 14 Rn. 51.

Bereits in der öffentlichen Videoüberwachung als solcher liegt ein schwerwiegender Grundrechtseingriff. Personen, die selbst keinen Anlass für die Videoüberwachung gesetzt haben, setzt eine solche Überwachungsmaßnahme dem Gefühl ständigen Überwachtseins aus. Schon aufgrund dieser Streubreite hat eine öffentliche Videoüberwachung eine hohe Eingriffsintensität,

> *Martini,* Gesichtserkennung im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit, NVwZ-Extra 1-2/2022, 1 (6); vgl. BVerfG, Beschluss vom 04.04.2006 – 1 BvR 518/02 = NJW 2006, 1939 Rn. 117; BVerfG, Beschluss vom 18.12.2018 – 1 BvR 142/15 = NJW 2019, 827 Rn. 51.

Die Ermächtigung der Polizeibehörden zum Einsatz künstlicher Intelligenz erhöht die Eingriffsintensität der Videoüberwachung deutlich. Infolge des für diese Zwecke erforderlichen Einsatzes automatisierter Anwendungen zur Datenverarbeitung und deren technischen Möglichkeiten und Charakteristika kommt der Datenerhebung über die „eigentliche" Eingriffsintensität hinaus ein beträchtliches „Eigengewicht" zu,

> *Bäuerle,* in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 14 Rn. 20, 53.

Der Einsatz künstlicher Intelligenz mit seiner besonderen Eingriffsintensität hebt die staatliche Maßnahme auf eine „neue Stufe eigener Qualität",

> *Martini,* NVwZ-Extra 1-2/2022, 1 (8); vgl. *Heldt,* Gesichtserkennung: Schlüssel oder Spitzel? Einsatz intelligenter Gesichtserfassungssysteme im öffentlichen Raum, MMR 2019, 285 (287).

Gerade wegen der Abgleichmöglichkeiten aufgenommener Bilddaten mit Fahndungsdatenbanken greift die „intelligente Videoüberwachung" sehr viel intensiver in das Grundrecht auf

informationelle Selbstbestimmung ein als die herkömmliche Videoüberwachung. Ein solches Verfahren entspricht einer örtlich begrenzten, automatisierten Dauer-Personenfahndung einschließlich einer sinnlich nicht wahrnehmbaren Identitätsfeststellung bei jedem Individuum, das den Ort der Überwachung passiert,

> *Roggan,* Verfassungsrechtliche Grenzen von automatisierten Kfz-Kennzeichenkontrollen – Zur Fortschreibung der Leitplanken des Sicherheitsrechts durch das BVerfG, NVwZ 2019, 344 (346); vgl. *Arzt,* in: Lisken/Denninger, HdB Polizeirecht, 7. Aufl. 2021, Informationsverarbeitung im Polizei- und Strafverfahrensrecht Rn. 1157; *Bäuerle,* in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 14 Rn. 20, 53; *Martini,* NVwZ 2022, 30 (30 f.); *Heldt,* MMR 2019, 285 (287).

Infolgedessen ist die Eingriffsintensität der „intelligenten" Videoüberwachung gemäß § 14 Abs. 8 Satz 1 HSOG als hoch zu bewerten. Diese Eingriffsintensität wird durch die Ermächtigung zur automatisierten Nachverfolgung nach § 14 Abs. 8 Satz 2 und 3 HSOG weiter erhöht. Besonders hoch ist die Eingriffsintensität der biometrischen Echtzeit-Fernidentifizierung gemäß § 14 Abs. 8 Satz 4 und Abs. 9 HSOG.

Hieran gemessen fehlt es an hinreichenden gesetzlichen Eingriffsschwellen. Gemäß § 14 Abs. 8 Satz 1 HSOG dürfen bei Maßnahmen nach § 14 Abs. 1, 3, 3a und 4 HSOG automatisierte Anwendungen zur Datenverarbeitung zur Erkennung und Auswertung von Bewegungsmustern, die auf die Begehung einer Straftat hindeuten, oder Mustern bezogen auf Waffen i.S.d. § 1 Abs. 2 WaffG, Messer und gefährliche Gegenstände verwendet werden. Die Ermächtigung zur Videoüberwachung an „gemiedenen Orten" i.S.v. § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG ist als solche schon verfassungsrechtlich bedenklich. Jedenfalls ist eine „intelligente" Videoüberwachung an diesen Orten unverhältnismäßig. Ein derart schwerwiegender Grundrechteingriff

darf nicht auf bloße subjektive Empfindungen wie das „Sicherheitsgefühl“ (§ 1 Abs. 7 HSOG) gestützt werden. Es handelt sich um eine verfassungswidrige Videoüberwachung „ins Blaue hinein“,

> vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.12.2018 – 1 BvR 142/15 = NJW 2019, 827 Rn. 92.

Die Durchführung von Kontrollen zu beliebiger Zeit und an beliebigem Ort „ins Blaue hinein“ ist mit dem Rechtsstaatsprinzip grundsätzlich unvereinbar,

> BVerfG, Beschluss vom 18.12.2018 – 1 BvR 142/15 = NJW 2019, 827 Rn. 92.

Auch der Umstand, dass Orte tatsächlich oder vermeintlich „gemieden“ werden, rechtfertigt keine anlasslose Dauer-Videoüberwachung. Im Gegenteil trägt gerade die „intelligente“ Videoüberwachung dazu bei, dass Menschen die in § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 HSOG genannten Orte meiden. Die „intelligente“ Videoüberwachung nimmt den genannten Orten nicht ihren Charakter als „Angsträume“; die Angst vor Straftaten wird vielmehr um die Angst vor staatlicher Überwachung ergänzt. Eine anlasslose Dauer-Videoüberwachung löst bei Betroffenen das Gefühl des ständigen Überwachtwerdens aus,

> vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.12.2018 – 1 BvR 142/15 = NJW 2019, 827 Rn. 51.

Müssen Bürger damit rechnen, dass ihr Verhalten staatlich aufgezeichnet und mittels künstlicher Intelligenz analysiert wird, ist dies mit erheblichen Einschüchterungseffekten verbunden. Hierdurch werden Betroffene von der Ausübung ihrer grundrechtlichen Freiheit abgehalten,

vgl. VG Freiburg, Urteil vom 29.07.2021 – 10 K 4722/19 = MMR 2021, 1013 Rn. 35.

Betroffene können nicht nachvollziehen, nach welchen Kriterien die künstliche Intelligenz verdächtige Bewegungsmuster erkennt und infolgedessen ein polizeiliches Einschreiten auslöst. Aufgrund der Fehler-, Diskriminierungs- und Missbrauchsanfälligkeit künstlicher Intelligenz müssen Betroffene fürchten, zu Unrecht in das Visier der Polizeibehörden zu geraten. Der Einschüchterungseffekt wiegt umso schwerer, als zu den überwachten Orten u.a. die öffentlich zugänglichen Bereiche von Flughäfen, Personenbahnhöfen, Sportstätten, Einkaufszentren und Packstationen gehören (vgl. § 14 Abs. 3a Satz 1 HSOG). Hierbei handelt es sich um Orte, die für die Daseinsvorsorge unerlässlich sind. Nahezu jeder Mensch wird im Alltag zwangsläufig Adressat der „intelligenten Videoüberwachung“. Die Betroffenen sind dem Grundrechtseingriff unentziehbar ausgesetzt, was die Intensität des Eingriffs weiter erhöht. Dem stehen keine angemessenen gesetzlichen Eingriffsschwellen gegenüber.

Nach § 14 Abs. 8 Satz 2 und 3 HSOG können die Polizeibehörden eine automatisierte Nachverfolgung von Personen vornehmen, sofern aufgrund von Mustern nach § 14 Abs. 8 Satz 1 HSOG mit Straftaten mit erheblicher Bedeutung in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit gerechnet werden kann. Demnach ermächtigt § 14 Abs. 8 HSOG auch zum Einsatz künstlicher Intelligenz in Deliktsfeldern, deren Strafbewehrung Rechtsgütern geringeren Gewichts dient (vgl. § 13 Abs. 3 Satz 1 HSOG),

vgl. *Bäuerle,* in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 25a Rn. 76.

Insoweit fehlt es ebenfalls an einer hinreichenden Eingriffsschwelle. Der Einsatz künstlicher Intelligenz darf allein zum Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter erfolgen. Die Verhinderung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung genügt hierfür gerade nicht,

> vgl. BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 103 ff.

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber keine hinreichenden verfahrensrechtlichen Vorkehrungen getroffen, die trotz der eingeschränkten Nachvollziehbarkeit ein hinreichendes Schutzniveau sichern,

> vgl. BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 100.

§ 14 Abs. 10 und 11 HSOG enthalten zwar einzelne verfahrensrechtliche Vorkehrungen, namentlich ein Gebot der ständigen Protokollierung (§ 14 Abs. 10 Satz 1 HSOG), ein Begründungsgebot (§ 14 Abs. 10 Satz 2 HSOG) sowie einen relativen Richtervorbehalt (§ 14 Abs. 11 HSOG). Diese Vorkehrungen genügen aber nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Insbesondere fehlt es an Vorkehrungen, um die Herausbildung diskriminierender Algorithmen zu verhindern. Auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle sind nicht gewahrt. Es mangelt an gesetzlichen Vorkehrungen, die der Fehleranfälligkeit selbstlernender Systeme entgegenwirken.

Überdies enthalten § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG keine Vorgaben zur menschlichen Steuerung, Überwachung und Regulierung von privaten Anbietern stammender Systeme. § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG schreiben keinen Vorrang der Eigenentwicklung fest. Den Polizeibehörden steht es frei, von privaten Anbietern oder

ausländischen Staaten entwickelte Systeme zu verwenden. Regelungen zu Rechenschaftspflichten oder verpflichtenden Tests fehlen ebenso wie Bestimmungen zu einem staatlichen Monitoring der eingesetzten Software. Infolgedessen verstoßen § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG gegen den im Rechtsstaatsprinzip (Art. 64 Satz 2 HessVerf) wurzelnden Grundsatz digitaler Souveränität,

> vgl. *Kelber/Bortnikov,* NJW 2023, 2000 (2002); *Bäuerle,* ZD 2025, 128 (131).

Auch das unangemessen kurze Gesetzgebungsverfahren führt zur Unverhältnismäßigkeit der § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG. Der Änderungsantrag vom 05. Dezember 2024 (LT-Drs. 21/1448) brachte massive und tiefgreifende Änderungen des HSOG mit sich. Daher beantragte die Abgeordnete Vanessa Gronemann in der Sitzung des Innenausschusses des Hessischen Landtags vom 10. Dezember 2024 die Durchführung einer Anhörung zum Änderungsantrag. Der Antrag, eine Anhörung durchzuführen, wurde mit den Stimmen der Regierungsfraktionen gegen die Stimmen der Oppositionsfraktionen abgelehnt,

> Kurzbericht über die 15. Sitzung des Innenausschusses des Hessischen Landtags in der 21. Wahlperiode vom 10. Dezember 2024, S. 3 ff.

Aufgrund des verkürzten Gesetzgebungsverfahrens war der Gesetzgeber nicht in der Lage, die technischen und rechtlichen Besonderheiten des Einsatzes künstlicher Intelligenz hinreichend zu würdigen. Dies ist umso bedenklicher, als es sich um bei § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG um ein (landes-)gesetzliches Novum handelt. Der polizeiliche Einsatz künstlicher Intelligenz kann nicht im Schnellverfahren geregelt werden. Vielmehr hätte es eines ausführlichen Anhörungsverfahrens unter Beteiligung sachverständiger Dritter und der parlamentarischen

Opposition bedurft. Diese Anforderungen sind hier nicht gewahrt. Infolgedessen fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage, die der Gesetzgeber in Kenntnis der Eigenschaften der technischen Instrumente durch eine Abwägungsentscheidung getroffen hat und damit verantworten kann,

> vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 11.11.2014 – LVG 9/13 = LKV 2015, 33 (37); *Arzt*, LT-Drs. 21/1151, S. 11.

(cc) Unverhältnismäßigkeit einer „flächendeckenden KI-Überwachung“

Nach Angaben des hessischen Innenministers sollen die § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG die Grundlage einer „flächendeckenden KI-Überwachung“ bilden,

> https://regionalheute.de/hessens-innenminister-erwartet-flaechendeckende-ki-videoueberwachung-1745704926/#:~:text=fl%C3%A4chendeckende%20KI%2DVideo%C3%BCberwachung-,Hessens%20Innenminister%20erwartet%20fl%C3%A4chendeckende%20KI%2DVideo%C3%BCberwachung,das%20auch%20den%20Rest%20Deutschlands.

Hierbei mag es sich um eine überspitzte Formulierung handeln. Sollte das Land Hessen tatsächlich eine „flächendeckende KI-Überwachung“ beabsichtigen, wäre dies mit rechtsstaatlichen Grundsätzen unvereinbar. Hierdurch würde das Land Hessen zum Vorreiter einer Transformation, die nicht mehr den Grundsätzen eines freiheitlichen Rechtsstaats entspricht.

Der freiheitliche Rechtsstaat vertraut den Menschen, ihrer Würde und Freiheit (vgl. Art. 1 ff. HessVerf; Art. 1 ff. GG). Er gründet nicht auf anlasslosem Misstrauen. Deshalb darf er nicht Systeme künstlicher Intelligenz nutzen, um das Leben der Menschen zu dokumentieren, zu analysieren und zu

kontrollieren. Eine „flächendeckende KI-Überwachung“ gefährdet somit den freiheitlichen Rechtsstaat. Sie beeinträchtigt die Freiheitsrechte, anstatt sie zu schützen. Es ist nicht Aufgabe des Staates, die Menschen zu überwachen; gerade umgekehrt ist es Aufgabe der Menschen, den Staat zu überwachen. Denn nur ein Staat, der seine eigenen rechtlichen Grenzen beachtet, ist dazu legitimiert, Grenzen zu setzen. Fürsorge des Staates für die Menschen ist daher zuerst und zuvörderst Fürsorge gegen „freiheitsgefährdende Aktivitäten des Staates selbst“,

Herzog, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 72 Rn. 75.

(dd) Zwischenergebnis

Nach alledem erweisen sich die Regelung der § 14 Abs. 8 bis 11 HSOG als unverhältnismäßige und damit ungerechtfertigte Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf. Die Vorschriften sind mithin verfassungswidrig.

d) Zur Verfassungswidrigkeit der Vorschrift des § 25a HSOG

§ 25a HSOG verletzt das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf, soweit der Gesetzgeber die Polizeibehörden bei automatisierten Datenanalysen zum Einsatz künstlicher Intelligenz ermächtigt. Zudem bestehen erhebliche Zweifel, ob die Regelung des § 25a HSOG mit der KI-Verordnung vereinbar ist,

s. hierzu *Bäuerle,* in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 25a Rn. 72 f.; *Schöndorf-Haubold/Giogios,* KI im Einsatz für die Sicherheit, Verfassungsblog vom 10.12.2024, https://verfassungsblog.de/ki-im-einsatz-fur-die-sicherheit/; *Buchmann/Kugelmann,* Big Brother Is Analyzing You,

Verfassungsblog vom 11.12.2024, https://verfassungsblog.de/big-brother-is-analyzing-you/.

Darauf kommt es in dem hiesigen Verfahren aber nicht an. Jedenfalls verstößt § 25a HSOG gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf.

aa) Zum Regelungsinhalt der Vorschrift

Die Bestimmung des § 25a HSOG regelt den Einsatz automatisierter Anwendungen zur Datenanalyse. Demnach dürfen die Polizeibehörden rechtmäßig gespeicherte personenbezogene Daten auf einer Analyseplattform automatisiert zusammenführen. Sie dürfen diese zusammengeführten Daten, auch gemeinsam mit weiteren rechtmäßig erhobenen personenbezogenen Daten, verknüpfen, aufbereiten und auswerten sowie für statistische Zwecke anwenden (automatisierte Anwendung zur Datenanalyse). Die automatisierte Anwendung zur Datenanalyse erfolgt immer anhand anlassbezogener und zielgerichteter Suchkriterien. Sie wird manuell ausgelöst.

Durch die Streichung der in § 25a Abs. 1 Satz 5 HSOG a.F. enthaltenen Einschränkung, dass eine regelbasierte und von Menschen definierte Abfolge von Analyse- und Verarbeitungsschritten erforderlich sei, verdeutlicht der Gesetzgeber, dass auf der Grundlage des § 25a HSOG nunmehr auch KI-Systeme eingesetzt werden sollen,

LT-Drs. 21/1448, S. 10.

Bei der automatisierten Datenanalyse mittels künstlicher Intelligenz handelt es sich – soweit derzeit ersichtlich – ebenfalls um ein (landes-)gesetzliches Novum im deutschen Polizei- und Ordnungsrecht.

bb) Zur Gesetzesbegründung

Nach der Gesetzesbegründung zu § 25a HSOG soll die Streichung der Einschränkung, dass eine regelbasierte und von Menschen definierte Abfolge von Analyse- und Verarbeitungsschritten erforderlich sei, deutlich machen, dass nunmehr auch KI-Systeme bei der automatisierten Datenanalyse eingesetzt werden können. Gemeint sei die Anwendung von KI-Systemen im Sinne und insbesondere unter Berücksichtigung der Einschränkungen der zukünftig unmittelbar geltenden KI-VO,

LT-Drs. 21/1448, S. 10.

KI-Systeme sollen „die automatisierte Anwendung zur Datenanalyse ergänzen, um beispielsweise diverse Datenformate schneller zusammenzuführen, Tat- und Täternetzwerke schneller zu identifizieren, Hinweise aus unstrukturierten Daten schneller zu erkennen und mit den vorhandenen polizeilichen Informationen abzugleichen oder komplexe Analyseschritte zu vereinfachen und für die Polizeibehörden nutzbar zu machen“,

LT-Drs. 21/1448, S. 10.

Hierdurch werde ein Ziel aus dem Koalitionsvertrag vom 18. Dezember 2023 umgesetzt, nach welchem u.a. die Einsatzmöglichkeiten von hessenDATA durch den Einsatz von KI ausgeweitet werden sollen,

LT-Drs. 21/1448, S. 10.

Kein Wort findet sich in der Gesetzesbegründung zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den polizeilichen Einsatz künstlicher Intelligenz, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Verfassungsmäßigkeit des § 25a HSOG a.F. herausgearbeitet hat,

vgl. BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196.

Dies erstaunt umso mehr, als gerade eine frühere Fassung des § 25a HSOG den Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Überprüfung bildete. Der Gesetzgeber scheint der Ansicht zu sein, der Einsatz von künstlicher Intelligenz bei der automatisierten Datenanalyse unterliege keinen eigenständigen verfassungsrechtlichen Anforderungen. Es genüge die Beachtung der Vorgaben der KI-Verordnung. Diese Auffassung ist unzutreffend. Die KI-Verordnung tritt zu den Vorgaben des Grundgesetzes und der HessVerf hinzu, ersetzt sie aber nicht,

> vgl. *Bäuerle,* in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.2.2025, HSOG § 14 Rn. 51 ff., § 25a Rn. 69 ff.

Einer Beachtung der KI-Verordnung entbindet den Gesetzgeber nicht von den Anforderungen der HessVerf.

cc) Verfassungsrechtliche Bewertung

§ 25a HSOG verstößt gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf, soweit der Gesetzgeber die Polizeibehörden bei automatisierten Datenanalysen zum Einsatz künstlicher Intelligenz ermächtigt. Die Regelung des § 25a HSOG greift in den Schutzbereich des Art. 12a Satz 1 HessVerf ein. Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

(1) Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12a Satz 1 HessVerf

Die Bestimmung des § 25a HSOG greift in den Schutzbereich des Art. 12a Satz 1 HessVerf ein.

Werden gespeicherte Datenbestände mittels einer automatisierten Anwendung zur Datenanalyse oder -auswertung verarbeitet, liegt hierin ein Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung aller, deren Daten bei

diesem Vorgang personenbezogen Verwendung finden. Mit der automatisierten Auswertung gespeicherter Daten erlaubt der Gesetzgeber eine weitere Nutzung früher erhobener Daten über den ursprünglichen Anlass hinaus. Das begründet einen neuen Grundrechtseingriff und muss verfassungsrechtlich eigens nach dem Grundsatz der Zweckbindung gerechtfertigt werden. Zudem liegt ein Grundrechtseingriff in der Erlangung besonders grundrechtsrelevanten neuen Wissens, das durch die automatisierte Datenanalyse oder -auswertung geschaffen werden kann,

> BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 50; s.a. BVerfG, Beschluss vom 10.11.2020 – 1 BvR 3214/15 = NVwZ 2021, 226 Rn. 73 f.; *Ogorek,* LTZ 2024, 274 (278).

(2) Fehlende verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Der in § 25a HSOG liegende Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Soweit § 25a HSOG die Polizeibehörden zur automatisierten Datenanalyse mittels künstlicher Intelligenz ermächtigt, verstößt die Regelung sowohl gegen das Bestimmtheitsgebot als auch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

(a) Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot

§ 25a HSOG verstößt gegen das Bestimmtheitsgebot. Bürger, Behörden und Gerichte können nicht erkennen, in welchem Umfang die Polizeibehörden zum Einsatz künstlicher Intelligenz bei der automatisierten Datenanalyse ermächtigt sind. Der Gesetzgeber erlaubt weder ausdrücklich den Einsatz künstlicher Intelligenz noch benennt er hierfür besondere Voraussetzungen, Grenzen oder verfahrensrechtliche Vorkehrungen,

Bäuerle, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 25a Rn. 70.

Auch die zu § 25a HSOG erlassene Verwaltungsvorschrift beschränkt die Eingriffsintensität nicht,

vgl. *Bäuerle,* in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 25a Rn. 73.

§ 25a HSOG und die Verwaltungsvorschrift enthalten viel Text, aber wenig Inhalt. Es handelt sich um eine „wortreiche Scheinbeschränkung“,

Bäuerle, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 25a Rn. 73.

Für die Betroffenen sind die mit § 25a HSOG verbundenen Eingriffe nicht vorhersehbar,

Bäuerle, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 25a Rn. 74.

Nicht erkennbar ist insbesondere, ob mit der Ermächtigung zum Einsatz künstlicher Intelligenz das in Betrieb befindliche – nach Angaben seines Herstellers KI-fähige – System nachlaufend legalisiert oder der Einsatz einer neuen Version oder eines anderen Produkts ermöglicht werden soll,

Bäuerle, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 25a Rn. 70; *ders.,* ZD 2025, 128 (131).

(b) Zur Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs

Zudem verstößt § 25a HSOG gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Regelung ist jedenfalls nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Der erhöhten Eingriffsintensität des Einsatzes

künstlicher Intelligenz stehen keine hinreichenden Eingriffsschwellen oder verfahrensrechtlichen Vorkehrungen gegenüber.

(aa) Anforderungen an den polizeilichen Einsatz künstlicher Intelligenz

Der Einsatz künstlicher Intelligenz bei der Polizeiarbeit hat eine erhöhte Eingriffsintensität. Daher darf der Einsatz selbstlernender Systeme allein zum Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter erfolgen, sofern für diese eine zumindest hinreichend konkretisierte Gefahr besteht,

> BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 103 ff.

Zudem dürfen selbstlernende Systeme nur unter besonderen verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zur Anwendung kommen, die trotz der eingeschränkten Nachvollziehbarkeit ein hinreichendes Schutzniveau sichern,

> BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 100.

Will der Gesetzgeber die Eingriffsintensität der automatisierten Datenanalyse oder -auswertung reduzieren, um sie auch im Vorfeld einer konkretisierten Gefahr einsetzen zu können, muss er einschränkende Vorgaben zur Methode der automatisierten Datenanalyse oder -auswertung machen und in ihren grundlegenden Zügen im Gesetz selbst regeln. Der Einsatz selbstlernender Systeme muss dafür im Gesetz ausdrücklich ausgeschlossen sein,

> BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 120 f.

Hinsichtlich weiterer Einzelheiten verweisen wir auf unsere Ausführungen unter III. 2. c) cc) (2) (c) (aa).

(bb) Anwendung auf § 25a HSOG

Diesen verfassungsrechtlichen Maßstäben genügt § 25a HSOG nicht.

Der Gesetzgeber hat den Einsatz selbstlernender Systeme bei der automatisierten Datenanalyse in § 25a HSOG nicht nur nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Vielmehr hat der Gesetzgeber durch die Streichung der in § 25a Abs. 1 Satz 5 HSOG a.F. enthaltenen Einschränkung verdeutlicht, dass die Ermächtigung des § 25a HSOG auch den Einsatz selbstlernender Systeme umfassen soll,

vgl. LT-Drs. 21/1448, S. 10.

Dabei verkennt der Gesetzgeber die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten strengen Anforderungen an den polizeilichen Einsatz künstlicher Intelligenz,

vgl. BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 100 ff.; *Bäuerle,* ZD 2025, 128 (130 f.).

Die Streichung eines Verbots kann nicht die Schaffung einer ausdrücklichen Ermächtigung und der darauf bezogenen verfahrensrechtlichen Vorkehrungen ersetzen,

Bäuerle, ZD 2025, 128 (131).

Hätte im Gesetzgebungsverfahren eine Anhörung stattgefunden, hätte der Gesetzgeber diesen schweren handwerklichen Fehler vermeiden können.

§ 25a HSOG ermächtigt die Polizeibehörden zum Einsatz künstlicher Intelligenz, ohne diesen an erhöhte Eingriffsschwellen zu knüpfen. Insbesondere fehlt der zwingend gebotene gesetzliche Ausschluss des Einsatzes im Vorfeld einer konkretisierten Gefahr,

> *Bäuerle,* in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 25a Rn. 70.

Zudem beschränkt sich der Einsatz nicht auf den Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter. Nach § 25a Abs. 2 Nr. 2 HSOG dient der Einsatz künstlicher Intelligenz u.a. dem Zweck der Verhinderung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung. Demnach ermächtigt § 25a HSOG auch zum Einsatz künstlicher Intelligenz in Deliktsfeldern, deren Strafbewehrung Rechtsgütern geringeren Gewichts dient (vgl. § 13 Abs. 3 Satz 1 HSOG),

> *Bäuerle,* in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 25a Rn. 76.

Insoweit mangelt es an einer hinreichenden gesetzlichen Eingriffsschwelle. Der Einsatz künstlicher Intelligenz darf allein zum Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter erfolgen. Die Verhinderung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung genügt hierfür gerade nicht,

> vgl. BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 103 ff.

Auch dieser Fehler hätte sich durch eine Anhörung vermeiden lassen.

Darüber hinaus enthält § 25a HSOG keine Vorkehrungen, um Diskriminierungen beim Einsatz selbstlernender Systeme zu verhindern oder der Fehleranfälligkeit derartiger Systeme entgegenzuwirken,

> vgl. BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 100, 109.

Aufgrund des unangemessen kurzen Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung des § 25a HSOG fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage, die der Gesetzgeber in Kenntnis der Eigenschaften der technischen Instrumente durch eine Abwägungsentscheidung getroffen hat und damit verantworten kann,

> vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 11.11.2014 – LVG 9/13 = LKV 2015, 33 (37); *Arzt,* LT-Drs. 21/1151, S. 11.

Auch die Anforderungen des Grundsatzes digitaler Souveränität sind nicht gewahrt. § 25a HSOG schreibt keinen Vorrang der Eigenentwicklung fest. Zudem mangelt es an Vorgaben zur menschlichen Steuerung, Überwachung und Regulierung von privaten Anbietern stammender Systeme,

> BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 100.

Für die automatisierte Datenverarbeitung verwendet das Land Hessen das Programm „Gotham“ der US-amerikanischen Firma Palantir Inc. Dieses Programm hat das Land Hessen im Jahr 2017 im Rahmen eines politisch umstrittenen Vergabeverfahrens erworben und unter dem Namen hessenDATA auf die polizeiliche Datenverarbeitung zuschneiden lassen,

> vgl. *Bäuerle,* ZD 2025, 128 (128).

Nach Angaben seines Herstellers ist das Programm „Gotham“ KI-fähig,

> vgl. *Bäuerle,* in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 25a Rn. 30.2.

Nunmehr will das Land Hessen „Gotham“ unter dem Namen hessenDATA für die automatisierte Datenanalyse mittels künstlicher Intelligenz einsetzen,

> vgl. LT-Drs. 21/1448, S. 10.

Hierdurch setzt sich das Land Hessen in eklatanter Weise über den Grundsatz digitaler Souveränität hinweg. Aufgrund der aktuellen politischen Entwicklungen in den Vereinigten Staaten ist es rechtsstaatlich untragbar, auf die Überwachungssoftware einer US-amerikanischen privaten Firma zurückzugreifen. Es besteht die Gefahr des Missbrauchs und der unbemerkten Manipulation der Daten durch Dritte. § 25a HSOG enthält keinerlei Vorkehrungen, um einen rechtsstaatswidrigen Einsatz des Programms „Gotham“ zu verhindern. Hierin liegt ein schwerwiegender Verstoß gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Diesem Verstoß muss der Staatsgerichtshof Einhalt gebieten: Die Daten der Hessen dürfen nicht dem Zugriff einer US-amerikanischen privaten Überwachungssoftware ausgeliefert werden.

(cc) <u>Zwischenergebnis</u>

§ 25a HSOG verstößt gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf, soweit der Gesetzgeber die Polizeibehörden bei automatisierten Datenanalysen zum Einsatz künstlicher Intelligenz ermächtigt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Regelungen den

Anforderungen des Bestimmtheitsgebots nicht genügt und einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf darstellt.

e) Zur Verfassungswidrigkeit der Vorschrift des § 15d HSOG

§ 15d HSOG verstößt gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf, das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme aus Art. 12a Satz 2 HessVerf, die Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 8 HessVerf sowie das Postgeheimnis aus Art. 12 HessVerf.

aa) Zum Regelungsinhalt der Vorschrift

Die Art. 47 BayPAG nachempfundene Regelung des § 15d HSOG erlaubt den Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme, regelt also die Zulässigkeit des polizeilichen Drohneneinsatzes. Demnach dürfen Daten unter den Voraussetzungen der §§ 14 Abs. 1, 3 und 4 Satz 1 und 3, 15 Abs. 1 und 2, 15a, 15b und 15c HSOG auch durch den Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme erhoben werden.

bb) Zur Gesetzesbegründung

Nach der Gesetzesbegründung zu § 15d HSOG kommt dem Einsatz von Drohnen eine nicht unerhebliche zusätzliche Eingriffsqualität zu. Deshalb will der Gesetzgeber „klarstellen“, dass auf der Grundlage der §§ 14 und 15 bis 15c HSOG auch ein Drohneneinsatz zur Datenerhebung zulässig sei:

> „Auf Grund der mit dem Einsatz von Drohnen einhergehenden nicht unerheblichen (zusätzlichen) Eingriffsqualität wird im neu eingefügten

> § 15d in Abs. 1 eine gesetzliche Klarstellung normiert, was die Zulässigkeit der Verwendung von Drohnen bei bestimmten Maßnahmen der Datenerhebung nach den §§ 14 und 15 bis 15c betrifft. Unter den Voraussetzungen der hier aufgeführten Befugnisnormen ist dabei auch ein Drohneneinsatz zur Datenerhebung zulässig. Das bedeutet zugleich, dass hiermit keine Ausweitung dieser Befugnisnormen erfolgt (gestatten diese z. B. keine Datenerhebung aus Wohnungen, so darf dies auch nach § 15d nicht erfolgen)."
>
> (LT-Drs. 21/1151, S. 9.)

Die Gesetzesbegründung zu § 15d HSOG ist in sich widersprüchlich: Einerseits erkennt der Gesetzgeber an, dass dem Einsatz von Drohnen eine nicht unerhebliche zusätzliche Eingriffsqualität zukommt. Andererseits hält der Gesetzgeber es nicht für notwendig, zusätzliche Tatbestandsvoraussetzungen für den Drohneneinsatz zu normieren. Der Bestimmung des § 15d HSOG soll lediglich „klarstellende" Bedeutung haben,

> LT-Drs. 21/1151, S. 9.

cc) Verfassungsrechtliche Bewertung

§ 15d HSOG verletzt das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf, das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme aus Art. 12a Satz 2 HessVerf, die Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 8 HessVerf sowie das Postgeheimnis aus Art. 12 HessVerf. Die Regelung des § 15d HSOG greift in den Schutzbereich der genannten Grundrechte ein. Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

(1) Eingriff in den Schutzbereich

Die Bestimmung des § 15d HSOG greift in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf, das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität

informationstechnischer Systeme aus Art. 12a Satz 2 HessVerf, die Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 8 HessVerf sowie das Postgeheimnis aus Art. 12 HessVerf ein. § 15d Abs. 1 HSOG verweist auf die Voraussetzungen der §§ 14 Abs. 1, 3 und 4 Satz 1 und 3, 15 Abs. 1 und 2, 15a, 15b und 15c HSOG, sodass in verfassungsrechtlicher Hinsicht zunächst die für die genannten Maßnahmen einschlägigen Grundrechte betroffen sind,

> vgl. *Bäuerle,* in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 15d Rn. 6; s.a. *Buckler,* in: BeckOK PSR Bayern, 24. Ed. 01.03.2024, BayPAG Art. 47 Rn. 4.

Darüber hinaus liegt in dem Drohneneinsatz ein eigenständiger Grundrechtseingriff mit einem erheblichen Eigengewicht,

> vgl. *Bäuerle,* in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 15d Rn. 8; s.a. BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 54; VG Sigmaringen, Urteil vom 20.10.2020 – 14 K 7613/18 = ZD 2021, 333 Rn. 37; *Worms/Gusy,* in: BeckOK POR NRW, 30. Ed. 15.02.2025, PolG NRW § 8 Rn. 66; *Tomerius,* „Drohnen" zur Gefahrenabwehr – Darf die Berliner Polizei nach jetziger Rechtslage Drohnen präventiv-polizeilich nutzen?, LKV 2020, 481 (486 f.).

(2) Fehlende verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Der in § 15d HSOG liegende Grundrechtseingriff ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. § 15d HSOG verstößt sowohl gegen das Bestimmtheitsgebot als auch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

(a) Zur Unbestimmtheit der Vorschrift

§ 15d HSOG ist mit dem Bestimmtheitsgebot unvereinbar. Soweit § 15d Abs. 1 Nr. 2 HSOG die Nutzung von Drohnen zur Observation

nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 HSOG gestattet, ist unklar, ob eine durch Menschen durchgeführte Maßnahme durch ein technisches Mittel (Drohne) ersetzt werden darf und ob die dabei erzeugten Bilder gespeichert werden dürfen. Zudem bleibt unerfindlich, wie diese Ermächtigung dann gegen § 15 Abs. 1 Nr. 2 HSOG abgegrenzt werden soll. Der Norm mangelt es insoweit an der hinreichenden Bestimmtheit,

Arzt, LT-Drs. 21/1151, S. 11.

(b) Zur Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs

Darüber hinaus verstößt § 15d HSOG gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Regelung ist jedenfalls nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Der polizeiliche Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme hat ein erhöhtes Eingriffsgewicht. Diesem erhöhten Eingriffsgewicht wird die Regelung des § 15d HSOG nicht gerecht. Es fehlt an zusätzlichen Tatbestandsvoraussetzungen sowie an einer durch den Gesetzgeber verantworteten Abwägung.

(aa) Erhöhtes Eingriffsgewicht

Die Intensität der mit einem Drohneneinsatz einhergehenden Grundrechtseingriffe ist mit Blick auf die (bisweilen gewollte) Nichterkennbarkeit der jeweiligen Einsatzmaßnahme als hoch einzustufen. Infolge der technischen Möglichkeiten und Charakteristika der unbemannten Luftfahrtsysteme kommt der Datenerhebung durch unbemannte Luftfahrtsysteme über die „eigentliche“ Eingriffsintensität hinaus ein beträchtliches „Eigengewicht“ zu,

> *Bäuerle,* in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 15d Rn. 8; vgl. BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 54; VG Sigmaringen, Urteil vom 20.10.2020 – 14 K 7613/18 = ZD 2021, 333 Rn. 37; *Worms/Gusy,* in: BeckOK POR NRW, 30. Ed. 15.02.2025, PolG NRW § 8 Rn. 66; *Tomerius,* LKV 2020, 481 (486 f.).

Die von § 15d HSOG erfasste Technik eröffnet ein weites Spektrum von Einsatzmöglichkeiten. Der praktische Schwerpunkt liegt dabei auf der Herstellung und Nutzung von bewegten und unbewegten Bildaufnahmen sowie von Tonaufnahmen, also der luftgestützten Lageaufklärung. Insoweit haben unbemannte Luftfahrtsysteme gegenüber klassischen Polizeihubschraubern die taktischen Vorteile der deutlich niedrigeren Geräuschemissionen, der geringeren optischen Wahrnehmbarkeit und der ggf. höheren Wendigkeit,

> *Bäuerle,* in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 15d Rn. 5.

Der Drohneneinsatz erhöht das Eingriffsgewicht polizeilicher Maßnahmen in mehrfacher Hinsicht. Zum einen ermöglicht er eine effektivere polizeiliche Ermittlungsarbeit. Die Polizeibehörden können mithilfe von Drohnen Informationen gewinnen, die auf andere Weise nicht oder nur schwer zu erlangen wären. Zum anderen ist der Einsatz von Drohnen für die Betroffenen nur schwer durchschaubar. Bürger können regelmäßig nicht erkennen, ob und wie ihr Verhalten durch Drohnen überwacht wird. Der Einsatz von Drohnen führt zu Unsicherheit, Angst und Einschüchterungseffekten. Wer damit rechnen muss, dass sein Verhalten behördlich registriert wird und ihm dadurch persönliche Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf die Grundrechtsausübung verzichten und damit jedenfalls faktisch in seiner Freiheit beeinträchtigt sein,

vgl. VG Freiburg, Urteil vom 29.07.2021 – 10 K 4722/19 = MMR 2021, 1013 Rn. 35.

Die Beobachtung mittels Drohnenkameras stellt aufgrund der technischen Möglichkeiten einen weitaus intensiveren Eingriff dar als die Beobachtung durch das menschliche Auge. Anders als eine fest installierte Kamera ist eine Drohne frei beweglich und verfügt daher über einen unbegrenzten Beobachtungsradius. Die Drohne erweitert das Beobachtungssichtfeld um die Vogelperspektive, was eine erhebliche Erweiterung des Sichtfelds zu am Boden befindlichen Kameras darstellt. Da eine Drohne bis auf nächste Distanz an ein Beobachtungsobjekt heranfliegen kann, kommt es nicht maßgeblich auf die Zoomfunktion und die Auflösung an, da etwaige Hindernisse durch die entsprechende Steuerung der Drohne umgangen werden können. Eine Drohne kann, anders als eine fest installierte Kamera, einem Beobachtungsobjekt folgen, sodass eine durchgängige Beobachtung möglich ist. Sie ist visuell, aber auch akustisch schwer erkennbar. Aufgrund ihrer Größe kann eine Drohne, anders als ein Polizeihubschrauber, auch leicht aus den Augen verloren werden. Infolgedessen können Personen nicht zweifelsfrei erkennen, ob sie weiterhin unter Beobachtung stehen, wenn sie einen bestimmten Bereich verlassen. Dadurch, dass die Drohne frei steuerbar und auf Grund ihrer Größe frei einsetzbar ist, hat es der Einzelne, anders als bei am Boden mittels Kamera überwachten Bereichen, nicht selbst in der Hand, sich der Beobachtung durch Verlassen des Beobachtungsbereichs zu entziehen. Anders als ein Polizeihubschrauber kann eine Drohne aufgrund ihrer Größe deutlich tiefer fliegen und ermöglicht auch die Aufnahmen von unübersehbaren Bereichen, in die ein Hubschrauber auf Grund baulicher Gegebenheiten nicht vordringen könnte. Überdies führt die Beobachtung aus der Luft zu einer großen Streubreite. Von der Drohne werden unterschiedslos alle Personen erfasst, die in

den Beobachtungsradius der Drohne gelangen. Verdachtslose Eingriffe mit großer Streubreite, bei denen zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich einer Maßnahme einbezogen werden, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten stehen und den Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben, weisen grundsätzlich eine hohe Eingriffsintensität auf,

VG Sigmaringen, Urteil vom 20.10.2020 – 14 K 7613/18 = ZD 2021, 333 Rn. 37.

(bb) Fehlen zusätzlicher Tatbestandsvoraussetzungen

Hieran gemessen ist die Regelung des § 15d HSOG unverhältnismäßig. Das Gesetz knüpft den Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme nicht an das Vorliegen zusätzlicher Tatbestandsvoraussetzungen,

vgl. *Arzt*, LT-Drs. 21/1151, S. 10.

Lediglich § 15d Abs. 2 Satz 1 HSOG sieht vor, dass in den Fällen des § 15d Abs. 1 Nr. 1 HSOG die „Offenheit der Maßnahme“ gewahrt bleiben muss; gemäß § 15d Abs. 2 Satz 2 HSOG soll auf den Drohneneinsatz gesondert hingewiesen werden. Im Übrigen verweist § 15d Abs. 1 Nr. 1 bis 6 HSOG allein auf die tatbestandlichen Anforderungen der dort aufgeführten Maßnahmen.

Diese Regelung wird der erhöhten Eingriffsintensität des Einsatzes unbemannter Luftfahrtsysteme nicht gerecht. Je höher die Eingriffsintensität einer Maßnahme, desto höher muss die gesetzliche Eingriffsschwelle sein,

vgl. BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 54.

Der Gesetzgeber selbst geht davon aus, dass mit dem Einsatz von Drohnen eine nicht unerhebliche (zusätzliche) Eingriffsqualität einhergeht,

vgl. LT-Drs. 21/1151, S. 9.

Entschließt sich der Gesetzgeber dazu, den polizeilichen Drohneneinsatz aufgrund seiner erhöhten Eingriffsintensität gesetzlich zu regeln, so muss er ihn auch an erhöhte Eingriffsschwellen knüpfen. Eine eigenständige Ermächtigung ohne eigenständige Tatbestandsvoraussetzungen ist ein Widerspruch in sich.

§ 15d HSOG normiert aber gerade keine erhöhte Eingriffsschwelle für den Einsatz unbemannter Luftfahrtsysteme. Die Gesetzesbegründung geht davon aus, dass durch § 15d HSOG keine Ausweitung der Befugnisnormen der §§ 14, 15 bis 15c HSOG erfolge,

LT-Drs. 21/1151, S. 9.

Diese Einschätzung ist unzutreffend. Der Drohneneinsatz verleiht den von §§ 14, 15 bis 15c HSOG erfassten Grundrechtseingriffen eine neue Qualität. Daher kann die Verwendung von Drohnen nicht allein unter den Voraussetzungen der §§ 14, 15 bis 15c HSOG zulässig sein. § 15d HSOG gestattet einen intensiveren Grundrechtseingriff, ohne hierfür tatbestandliche Voraussetzungen zu benennen,

Arzt, LT-Drs. 21/1151, S. 10.

In den Fällen des § 15d Abs. 1 Nr. 2 bis 6 HSOG wiegt der Grundrechtseingriff besonders schwer, da es sich um heimliche Maßnahmen handelt,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 10.11.2020 – 1 BvR 3214/15 = NVwZ 2021, 226 Rn. 96; BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20 = NJW 2023, 1196 Rn. 76.

Dennoch knüpft § 15d HSOG den heimlichen Drohneneinsatz an keine einschränkenden Voraussetzungen.

Das Fehlen gesonderter Tatbestandsvoraussetzungen für einen Drohneneinsatz führt zur Verfassungswidrigkeit des § 15d HSOG. Hierauf wurde schon im Gesetzgebungsverfahren (vergeblich) hingewiesen,

vgl. *Arzt*, LT-Drs. 21/1151, S. 10.

(cc) Fehlen einer durch den Gesetzgeber verantworteten Abwägung

Darüber hinaus verlangt der Einsatz technischer Instrumente zu Zwecken der Telekommunikationsüberwachung (hier § 15d Abs. 1 Nr. 5 und 6 HSOG) eine gesetzliche Grundlage, die der Gesetzgeber in Kenntnis der Eigenschaften der technischen Instrumente durch eine Abwägungsentscheidung getroffen hat und damit verantworten kann. Existieren die technischen Instrumente zum Zeitpunkt der Gesetzgebung noch nicht, muss der Gesetzgeber durch verfahrensrechtliche Vorgaben sicherstellen, dass eine verantwortliche Prüfung der Eignung der technischen Instrumente erfolgt,

LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 11.11.2014 – LVG 9/13 = LKV 2015, 33 (37); *Arzt,* LT-Drs. 21/1151, S. 11.

Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht gewahrt. Aus der Gesetzesbegründung geht nicht ansatzweise hervor, wie die in § 15d Abs. 1 Nr. 5 und 6 HSOG genannten Maßnahmen technisch ausgeführt werden sollen,

Arzt, LT-Drs. 21/1151, S. 11.

Jedenfalls ist unklar, wie technisch etwa durch unbemannte Luftfahrtsysteme verdeckt in informationstechnische Systeme nach § 15c HSOG eingreifen werden kann (§ 15d Abs. 1 Nr. 5 und 6 HSOG).

In Unkenntnis der technischen Durchführbarkeit kann der Gesetzgeber nicht in Kenntnis der Eigenschaften der technischen Instrumente eine Abwägungsentscheidung treffen und diese verantworten,

Arzt, LT-Drs. 21/1151, S. 11.

Der Gesetzgeber hätte verfahrensrechtliche Vorkehrungen treffen müssen, um eine verantwortliche Prüfung der Eignung der technischen Instrumente sicherzustellen,

vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 11.11.2014 – LVG 9/13, LKV 2015, 33 (37).

Dies hat der Gesetzgeber versäumt,

vgl. *Arzt*, LT-Drs. 21/1151, S. 11.

(dd) Zwischenergebnis

Die Vorschrift des § 15d HSOG erweist sich mithin als zu unbestimmt und unverhältnismäßig. Die Regelung verletzt nach alledem das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 12a Satz 1 HessVerf, das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme aus Art. 12a Satz 2 HessVerf, die Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 8 HessVerf sowie das Postgeheimnis aus Art. 12 HessVerf.

f) Zur Verfassungswidrigkeit der Vorschrift in § 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG

§ 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG verletzt das Grundrecht der Freiheit der Person aus Art. 5 HessVerf.

aa) Zum Regelungsinhalt

Die neu gefasste Vorschrift des § 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG regelt die maximale Dauer von Freiheitsentziehungen nach dem HSOG (sog. „Präventivhaft“) und differenziert dabei zwischen den verschiedenen Arten des Festhaltens. Danach ist ein (richterlich angeordneter) Gewahrsam grundsätzlich bis zu vier Tage (vgl. § 35 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 HSOG), im Falle des Unterbindungs- bzw. Sicherheitsgewahrsams nach § 32 Abs. 1 Nr. 2 HSOG bis zu zwölf Tage (vgl. § 35 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 HSOG) und im Falle des § 32 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 31a HSOG bis zu zwanzig Tage (vgl. § 35 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 HSOG) erlaubt.

Damit wurden die zulässige Höchstdauer von polizeirechtlichen Freiheitsentziehungen durch das zu Gesetz Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen vom 13. Dezember 2024 für alle Fälle des § 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG pauschal verdoppelt.

bb) Zur Gesetzesbegründung

Gründe für die pauschale Verdopplung der zulässigen Höchstdauer von Freiheitsentziehungen auf der Grundlage des HSOG sind der Gesetzesbegründung nicht zu entnehmen. Mit Ausnahme eines Verweises darauf, dass die Höchstdauer vom zuständigen Richter festzusetzen ist, beschränkt sich die Gesetzesbegründung auf folgenden Satz:

> *„Künftig soll dadurch in Hessen die Möglichkeit längerer Präventivhaft im begründeten Einzelfall nicht von vorneherein ausgeschlossen sein.“*

(LT-Drs. 21/1151, S. 13.)

Da der Gesetzesbegründung keine Gründe, die für eine pauschale Erhöhung der Höchstdauer polizeirechtlicher Freiheitsentziehungen sprechen könnten, zu entnehmen sind, ist davon auszugehen, dass die Verlängerung der Präventivhaft ein symbolisch-abschreckender Charakter beizumessen ist. Gefahrenabwehrrechtliche Gründe für die pauschale Verlängerung der Höchstdauer sind aus der Gesetzesbegründung jedenfalls nicht ablesbar. Bereits an dieser Stelle sei darauf verwiesen, dass die Generalprävention dem Gefahrenabwehrrecht fremd ist. Ihr ist im Rahmen repressiven Staatshandelns Bedeutung beizumessen, darf indes – wegen des fehlenden pönalen Charakters – nicht die Grundlage präventiver Gewahrsamsmaßnahmen sein,

vgl. dazu *Möstl*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, Systematische und begriffliche Vorbemerkungen zum Polizeirecht in Deutschland Rn. 97 f.; *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Rn. 84.

cc) Verfassungsrechtliche Bewertung

Die mit der Neufassung des § 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG einhergehende pauschale Erhöhung der maximalen Dauer von Freiheitsentziehungen nach dem HSOG ist als ungerechtfertigter Eingriff in das Grundrecht der Freiheit der Person aus Art. 5 HessVerf zu qualifizieren. Darüber hinaus genügt sie den Anforderungen des Art. 104 Abs. 2 Satz 3 GG sowie Art. 19 Abs. 2 Satz 1 HessVerf nicht.

(1) Prüfungsmaßstab

Grundrechtlicher Maßstab für staatliche Maßnahmen der Freiheitsentziehung ist die Freiheit der Person aus Art. 5 HessVerf. Die Verfassungsnorm stimmt inhaltlich mit dem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG überein,

Reimer, in: BeckOK Verfassung Hessen, 3. Ed. 15.01.2025, HessVerf Art. 5 Rn. 2.

Dieses Grundrecht soll – nach den verheerenden Erfahrungen mit Inhaftierungen im Nationalsozialismus – die persönliche Freiheit des Einzelnen soweit wie möglich schützen. Im Wesentlichen beinhaltet das Grundrecht daher die „Freiheit von der zwangsweisen Ortsveränderung und von der körperlichen Antastung der Person“,

Reimer, in: BeckOK Verfassung Hessen, 3. Ed. 15.01.2025, HessVerf Art. 5 Rn. 3 unter Verweis auf *Stein*, in: Zinn/Stein, HessVerf, 1954, Art. 5 Rn. 2.

Art. 5 HessVerf schützt damit die körperliche Bewegungsfreiheit. An diesem Grundrecht sind die Zulässigkeit von Freiheitsstrafen und ihrer Vollstreckung sowie vorläufige Freiheitsentziehungen aufgrund polizeilicher Ingewahrsamnahme zu messen,

Reimer, in: BeckOK BeckOK Verfassung Hessen, 3. Ed. 15.01.2025, HessVerf Art. 5 Rn. 3; *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL 2024, Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Rn. 83 ff.

Hinzu treten die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Art. 104 Abs. 2 GG und Art. 19 Abs. 2 Satz 1 HessVerf. Bei der Freiheitsentziehung handelt es sich um einen Unterfall der Freiheitsbeschränkung und deren intensivste Form. Sie ist als Festhalten auf eng umgrenzten Raum zu verstehen, sodass die körperliche Bewegungsfreiheit des Betroffenen „nach jeder Richtung“ aufgehoben ist. Sie setzt damit eine besondere Eingriffsintensität und grundsätzlich eine nicht nur kurzfristige Dauer der in Rede stehenden Maßnahme voraus,

BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u.a. = NJW 2022, 139 Rn. 250; Urteil vom 24.07.2018 – 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16 = NJW 2018, 2619 Rn. 67; *Degenhart*, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 104 Rn. 5 m.w.N.

Die Präventivhaft auf der Grundlage polizeigesetzlicher Bestimmungen ist darauf basierend gemeinhin als Freiheitsentziehung i.S.d. Art. 104 Abs. 2 GG anerkannt,

> BVerfG, Beschluss vom 18.04.2016 – 2 BvR 1833/12, 2 BvR 1945/12 = NVwZ 2016, 1079 Rn. 27 ff.; VGH Mannheim, Urteil vom 17.03.2011 – 1 S 2513/10 = BeckRS 2011, 49287; *Degenhart*, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 104 Rn. 5; vgl. *Graulich*, in: Lisken/Denninger, HdB Polizeirecht, 7. Aufl. 2021, Das Handeln von Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr Rn. 599 f.

Die Polizei darf nach Art. 104 Abs. 2 Satz 3 GG aus eigener Machtvollkommenheit eine Person äußerstenfalls bis zum Ende des auf die Freiheitsentziehung folgenden Kalendertages festhalten. Soll die durch Art. 104 Abs. 2 S. 3 GG gezogene zeitliche Grenze überschritten werden, so kann dies nur in der Form einer richterlich angeordneten Freiheitsentziehung geschehen. Verfassungsrechtlich ist durch Art. 104 Abs. 2 GG damit indes keine materiell-rechtliche Begrenzung der Dauer des Freiheitsentzuges durch den Richter gegeben. Die Regelung dieser Frage hat die Verfassung dem zuständigen Gesetzgeber überlassen, der nach Art. 104 Abs. 2 S. 4 GG das Nähere zu bestimmen hat,

> vgl. dazu *Graulich*, in: in: Lisken/Denninger, HdB Polizeirecht, 7. Aufl. 2021, Das Handeln von Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr Rn. 600.

Insofern sind die streitgegenständlichen Regelungen des § 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG nicht nur am Grundrecht aus Art. 5 HessVerf, sondern auch am Maßstab des Art. 104 Abs. 2 GG zu messen. Hinzu tritt die landesverfassungsrechtliche Regelung aus Art. 19 Abs. 2 Satz 1 HessVerf. Danach ist jeder Festgenommene binnen 24 Stunden seinem Richter zuzuführen, der ihn zu vernehmen, über die Entlassung oder Verhaftung zu befinden und im Falle der Verhaftung bis zur endgültigen richterlichen Entscheidung von Monat zu Monat neu zu prüfen hat, ob weitere Haft gerechtfertigt ist. Auch dieser verfassungsrechtlichen Norm ist indes keine Höchstdauer der Präventivhaft nach dem HSOG zu entnehmen.

Justiziable Vorgaben für die Höchstdauer sind vielmehr dem – seinerseits in der grundrechtlichen Bestimmung des Art. 5 HessVerf gründenden – Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu entnehmen, wobei aufgrund der Eingriffsintensität freiheitsbeschränkender Maßnahmen strenge Maßstäbe heranzuziehen sind,

> BVerfG, Beschluss vom 30.10.1990 – 2 BvR 562/88 = NJW 1991, 1283 (1284 f.); BVerwG, Urteil vom 26.02.1974 – I C 31/72 = NJW 1974, 807 (809); BayVerfGH, Entscheidung vom 02.08.1990 – Vf. 3-VII-89, Vf. 4-VII-89, Vf. 5-VII-89 = NVwZ 1997, 664 (669); *Leggereit/J. Müller*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 35 Rn. 1 m.w.N.

Maßgeblich ist dabei eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Verhütung befürchteter Straftaten oder Gefahren für die öffentlichen Sicherheit einerseits und dem grundrechtlichen Freiheitsanspruch des Betroffenen andererseits. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt dabei, dass der polizeiliche Gewahrsam zur Erreichung des angestrebten Zweckes geeignet und erforderlich ist und der damit verbundene Eingriff seiner Intensität nach nicht außer Verhältnis zu dem im Einzelfall verfolgten Zweck steht,

> ausf. BVerwG, Urteil vom 26.02.1974 – I C 31/72 = NJW 1974, 807 (809).

Als besonders schwerwiegender Eingriff ist der Gewahrsam nur so lange zulässig, bis andere, weniger eingreifende Mittel zum Schutz des gefährdeten Rechtsguts zur Verfügung stehen und damit der Grund der Maßnahme weggefallen ist. Dies ist regelmäßig am Abend des nächsten Tages, spätestens nach vier Tagen, in jedem Falle aber vor dem Ablauf von zwei Wochen der Fall,

> *Gusy/Eichenhofer,* Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2023, Rn. 308.

(2) Eingriff in den Schutzbereich

Dies zugrunde gelegt ist die (Neu-)Regelung des § 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG mit der darin enthaltenen Erhöhung der Höchstdauer der polizeirechtlichen Präventivhaft als Eingriff in die Freiheit der Person aus Art. 5 HessVerf zu qualifizieren. Die Schwelle des Grundrechtseingriffs wird im Zusammenhang mit der Freiheit der Person nur dann nicht erreicht, wenn es sich bei der in Rede stehenden staatlichen Maßnahme um eine geringfügige Belastung handelt,

> *Reimer*, in: BeckOK Verfassung Hessen, 3. Ed. 15.01.2025, HessVerf Art. 5 Rn. 8; *Leggereit/J. Müller*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Edition, Stand 02/2025, § 32 Rn. 7.

Dass die Präventivhaft auf der Grundlage polizeirechtlicher Bestimmungen nicht nur geringfügig wirkt, sondern einen Eingriff in die Freiheit der Person darstellt, ist vor diesem Hintergrund gemeinhin anerkannt,

> BVerfG, Beschluss vom 18.04.2016 – 2 BvR 1833/12, 2 BvR 1945/12 = NVwZ 2016, 1079 Rn. 27 ff.; VGH Mannheim, Urteil vom 17.03.2011 – 1 S 2513/10 = BeckRS 2011, 49287; *Leggereit/J. Müller*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 32 Rn. 3; *Degenhart*, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 104 Rn. 5; vgl. *Graulich*, in: Lisken/Denninger, HdB Polizeirecht, 7. Aufl. 2021, Das Handeln von Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr Rn. 599 f.

Insofern sind die mit der Neufassung des § 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG einhergehenden Erhöhungen der Höchstdauer der Präventivhaft als Eingriff in die Freiheit der Person aus Art. 5 HessVerf einzustufen.

(3) Fehlende verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Der in der Erhöhung der Höchstdauer der Präventivhaft liegende Eingriff in die Freiheit der Person aus Art. 5 HessVerf ist indes nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

(a) Einschränkungsmöglichkeit

Eingriffe in die persönliche Freiheit sind nur zum Schutze anderer Verfassungsrechtsgüter und aufgrund einer parlamentsgesetzlichen Konkretisierung zulässig, was nicht zuletzt auch aus Art. 104 Abs. 1 GG folgt,

> BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u.a. = NJW 2022, 139 Rn. 267 ff.; *Degenhart*, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 104 Rn. 242; s.a. *Reimer*, in: BeckOK Verfassung Hessen, 3. Ed. 15.01.2025, HessVerf Art. 5 Rn. 9.

Eine Rechtfertigung setzt ferner – wie gezeigt – die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs und die Beachtung der Vorgaben aus Art. 104 Abs. 2 GG sowie Art. 19 Abs. 2 Satz 1 HessVerf voraus.

Insofern kommt die Rechtfertigung einer Freiheitsentziehung nur zugunsten des Schutzes von Leib, Leben oder Eigentum anderer Personen in Betracht. Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs ist aber nur gegeben, sofern und soweit die Haft in Länge und Ausgestaltung durch die Schutzzwecke in verhältnismäßiger Weise aufgewogen wird. Wegen der Intensität des Grundrechtseingriffs und der fundamentalen Bedeutung der Bewegungsfreiheit des Einzelnen gelten hier – wie gezeigt – besonders strenge Maßstäbe,

> vgl. *Reimer*, in: BeckOK Verfassung Hessen, 3. Ed. 15.01.2025, HessVerf Art. 5 Rn. 9; BVerfG, Urteil vom 18.07.1967 – 2 BvF 3-8, 139, 140, 334, 335/62 = NJW 1967, 1795 (1800).

(b) Zur Unverhältnismäßigkeit der Vorschrift

Diesen Anforderungen genügt die Neureglung des § 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG nicht, da die darin enthaltenen Erhöhungen der Höchstdauer für Freiheitsentziehungen unverhältnismäßig sind.

Wo die verfassungsrechtliche Grenze verhältnismäßiger Zeitgrenzen für richterlich angeordnete Freiheitsentziehungen in den Polizeigesetzen der Länder verläuft, ist abstrakt kaum zu bestimmen. Maßgeblich ist vielmehr, inwiefern der Gesetzgeber den von ihm gewählten Zeitgrenzen nachvollziehbare Erwägungen zugrunde gelegt hat, die als schonender Ausgleich der widerstreitenden Interessen – dem öffentlichen Interesse an der Verhütung befürchteter Straftaten oder Gefahren für die öffentlichen Sicherheit und dem Freiheitsanspruch des Betroffenen – zu qualifizieren sind. In diesem Zusammenhang hat der Gesetzgeber zu berücksichtigen, dass präventive Freiheitsentziehungen nach den Polizeigesetzen – anders als repressive Freiheitsentziehungen aufgrund strafrechtlicher Regelungen – wegen des fehlenden pönalen Charakters stets vorläufiger und kurzfristiger Natur sein müssen,

> *Leggereit/J. Müller*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, HSOG § 35 Rn. 11.

Mit Blick auf die in § 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG enthaltene Höchstdauer der dort aufgeführten Freiheitsentziehungen ist sicherzustellen, dass der Gesetzgeber bei einer pauschalen Erhöhung der bereits enthaltenen Zeitgrenzen konkrete Gefahrenlagen im Auge hat, denen nur mit einem Gewahrsam der gesetzlich (neu-)zugelassenen Höchstdauer zu begegnen ist, sodass eine Erhöhung der gesetzlich bisher vorgesehenen Höchstdauer vonnöten ist,

> vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 02.08.1990 – Vf. 3-VII-89, Vf. 4-VII-89, Vf. 5-VII-89 = NVwZ 1997, 664 (670).

Dass der Gesetzgeber bei Erlass des Gesetzes zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Hessen ebensolche Gefahrenlagen, die eine Erhöhung der Höchstdauer der Präventivhaft erfordern, vor Augen hatte, ist indes gerade nicht der Fall. Wie der Gesetzesbegründung zu entnehmen ist, ging es dem Gesetzgeber ausschließlich darum,

die „Möglichkeit längerer Präventivhaft im begründeten Einzelfall nicht von vorneherein auszuschließen“,

vgl. LT-Drs. 21/1151, S. 13.

Insofern fehlt es für die pauschale Verdopplung der in § 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG vorgesehenen Höchstgrenzen bereits an einem legitimen Zweck. Die Gesetzesbegründung lässt darauf schließen, dass der Gesetzgeber der Neuregelung eine symbolisch-abschreckende Wirkung und damit generalpräventive Zwecke zugrunde gelegt hat, die dem Gefahrenabwehrecht indes – wie gezeigt – fremd sind,

vgl. dazu *Möstl*, in: BeckOK POR Hessen, 34. Ed. 15.02.2025, Systematische und begriffliche Vorbemerkungen zum Polizeirecht in Deutschland Rn. 97 f.; *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL 2024, Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Rn. 84.

Darüber hinaus fehlt es an der Erforderlichkeit der in der Neufassung des § 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG vorgesehenen Zeitgrenzen, da eine richterliche Verlängerung der Ingewahrsamnahme nach Ablauf der bisher vorgesehenen Höchstfristen als milderes Mittel im Vergleich zur pauschalen Verdopplung aller bisher vorgesehenen Zeitgrenzen einzustufen ist. Derartige Regelungen finden sich in den Polizeigesetzen verschiedener Länder,

vgl. etwa § 28d Abs. 2 BbgPolG; § 38 Abs. 2 Nr. 1 PolG NRW,

und tragen dem grundrechtlichen Freiheitsanspruch der Betroffenen als gleichsam effektive, aber weniger eingriffsintensive Maßnahme in überzeugender Weise Rechnung.

Ferner erweist sich die pauschale Verdopplung der bisher vorgesehenen Höchstdauer für Präventivhaftmaßnahmen als unangemessen, weil der Gesetzgeber dem Freiheitsanspruch der Betroffenen nicht das erforderliche Gewicht beigemessen hat. Insofern ist bereits nicht ersichtlich, dass die vor der Neufassung der Vorschrift in

§ 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG enthaltenen Zeitgrenzen ungenügend waren, um einen schonenden Ausgleich zwischen dem öffentlichen Interesse an der Verhütung befürchteter Straftaten oder Gefahren für die Öffentlichen Sicherheit und dem Freiheitsanspruch des Betroffenen zu gewährleisten. Dies ist indes von Verfassungs wegen (vgl. Art. 104 Abs. 2 Satz 3 GG) Voraussetzung für eine Erhöhung der gesetzlich vorgesehen Höchstdauer polizeirechtlichen Gewahrsams. Eine anlasslose Verdopplung der zeitlichen Vorgaben ist als willkürlich einzustufen.

Außerdem vermag es nicht zu überzeugen, dass der Gesetzgeber die je nach Art der Ingewahrsamnahme geltenden Zeitvorgaben pauschal verdoppelt hat. Es fehlt insofern an einer dezidierten und grundrechtsspezifischen Einzelfallentscheidung, da die verfassungsrechtlichen Anforderungen an § 35 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1-3 HSOG unterschiedlich sind. So erweist es sich als besonders eingriffsintensiv, wenn die Höchstdauer der Präventivhaft im Auffangtatbestand des § 35 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 HSOG verdoppelt wird, da der Anwendungsbereich der Vorschrift besonders weit gefasst ist. Hinsichtlich der neu eingeführten Höchstdauer von zwölf Tagen für die unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit gemäß § 35 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 HSOG stellt sich die praktische Frage, wie sich die bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit über einen derart langen Zeitraum erstrecken soll. Ferner ist der Verdopplung der vorgesehenen Höchstdauer von zehn auf zwanzig Tage im Falle des § 35 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 HSOG eine im HSOG wohl einzigartige Eingriffsintensität beizumessen, die der Gesetzgeber vorliegend mit nur einem Satz begründet, ohne die Verhältnismäßigkeit als solche überhaupt in den Blick zu nehmen oder den mit der Neuregelung einhergehenden Eingriff in das Grundrecht aus Art. 5 HessVerf zu erwähnen. Insofern ist es nur konsequent, festzustellen, dass der Gesetzgeber im

Zusammenhang mit der Neuregelung des § 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG die Bedeutung und Tragweite der Freiheit der Person vorliegend gänzlich außer Acht gelassen hat. Die pauschale Verdopplung der Höchstdauer für alle Fälle der polizeilichen Präventivhaft genügt den verfassungsrechtlichen und verfassungsgerichtlichen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit gesetzgeberischer Eingriffe in das Grundrecht der Freiheit der Person aus Art. 5 HessVerf nicht.

Darüber hinaus zeigt ein Vergleich zu den Parallelvorschriften anderer Bundesländer, insbesondere mit Blick auf die in § 35 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 HSOG vorgesehene Höchstdauer von 20 Tagen, dass die bundesweit vorgesehenen Zeitgrenzen polizeirechtlicher Präventivmaßnahmen durch die in Rede stehende Neuregelung zum Teil deutlich überschritten werden. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist mit Blick auf den grundrechtlichen Freiheitsanspruch der Betroffenen einer richterliche Verlängerung der Ingewahrsamnahme nach Ablauf der bisher vorgesehenen Höchstfristen von Verfassungs wegen der Vorzug einzuräumen.

An der Unverhältnismäßigkeit der pauschalen Verdopplung der in § 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG bisher vorgesehenen Höchstdauer für polizeirechtliche Freiheitsentziehungen ändert letztlich auch der Umstand nichts, dass die Festsetzung der Gewahrsamsdauer schlussendlich vom zuständigen Richter festzusetzen ist. Dabei handelt es sich vielmehr mit Blick auf Art. 104 Abs. 2 GG und Art. 19 Abs. 2 Satz 1 HessVerf um eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit. Den Gesetzgeber trifft indes eine verfassungsrechtliche Schutzpflicht gegenüber den Trägern des Grundrechts aus Art. 5 HessVerf, durch die Bestimmung einer verhältnismäßigen Höchstdauer für Freiheitsentziehungen einen verhältnismäßigen Rahmen für den zur Entscheidung berufenen Richter zu gewährleisten. Dieser Schutzpflicht wird die in Rede stehende Neuregelung des § 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG nicht gerecht, weshalb sich der Eingriff in die Freiheit der Person aus

Art. 5 HessVerf als unverhältnismäßig und damit ungerechtfertigt erweist.

(c) Zwischenergebnis

Der mit der pauschalen Verdopplung der Präventivhaft nach dem HSOG einhergehende Eingriff in Art. 5 HessVerf ist nicht gerechtfertigt. Die Neuregelung des § 35 Abs. 1 Satz 3 HSOG erweist sich mithin als verfassungswidrig.

g) Ergebnis zur Begründetheit

Nach alledem ist der Normenkontrollantrag auch begründet. Die im Antrag enthaltenen Bestimmungen des HSOG sind mit der HessVerf unvereinbar.

3. Zur Kostenentscheidung des § 28 Abs. 7 HStGHG (Antrag zu 2)

Nach § 28 Abs. 7 HStGHG kann der Staatsgerichtshof die volle oder teilweise Erstattung von Kosten und Auslagen anordnen. In Anbetracht der Tatsachte, dass die Antragstellerin von der Verfassungswidrigkeit der im Antrag benannten Bestimmungen des HSOG überzeugt ist und darauf hofft, dass der Staatsgerichtshof ihrer Argumentation folgt, erweist sich die vollständige Erstattung der notwendigen Kosten und Auslagen als sachgerecht,

vgl. StGH Hessen, Urteil vom 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 = BeckRS 2021, 32286 Rn. 330 f.

III. Gesamtergebnis

Der Normenkontrollantrag ist zulässig und begründet.

Für die Antragstellerin:

gez. Dr. Kalscheuer

Dr. Fiete Kalscheuer

Anlage XL/LXIII/SDM