

Prof. Dr. Tobias Singelstein
Goethe-Universität, Fachbereich Rechtswissenschaft
Theodor-W.-Adorno-Platz 4
60323 Frankfurt a.M.

An das
Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk
76131 Karlsruhe

Frankfurt, den 25. September 2023

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

der Frau Silvia Gingold u.a.
– 1 BvR 2133/22 –

machen die Änderungen eines Teils der angegriffenen Regelungen durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei vom 29. Juni 2023 (HessGVBl 2023 S. 456) eine Anpassung des Verfahrensgegenstandes erforderlich.

Hinsichtlich folgender Regelungen des Hessischen Verfassungsschutzgesetzes halte ich ungeachtet partieller Änderungen durch das Gesetz vom 29. Juni 2023 an der Verfassungsbeschwerde fest, wenngleich teils mit reduzierten oder modifizierten Rügen nach Maßgabe der folgenden Ausführungen:

§ 9, nunmehr auch unter Einbeziehung von § 3 Abs. 2,

§ 12 Abs. 1, nunmehr auch unter Einbeziehung von § 3 Abs. 2, § 12 Abs. 3 Satz 2 und 3, Abs. 4 Satz 1,

§ 13 Abs. 1 Satz 1 (vorher § 13 Abs. 1),

§ 16 Abs. 1, nunmehr auch unter Einbeziehung von Abs. 7 Satz 1,

§ 18 Abs. 3,

§ 20 Satz 2, § 20a, § 20b Abs. 2 und § 21 des Hessischen Verfassungsschutzgesetzes in seiner Fassung vom 12. Juli 2023 (anstelle der ursprünglich angegriffenen Vorgängerregelungen in § 20 Abs. 1 Nr. 1 und 2, Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, § 21 Abs. 2 HVSG a.F.).

Ferner erhalte ich die Verfassungsbeschwerde hinsichtlich aller durch das Änderungsgesetz vom 29. Juni 2023 nicht betroffenen Regelungen nach Maßgabe der Ausführungen in der ursprünglichen Beschwerdeschrift vom 2. Juli 2019 sowie im Schriftsatz vom 23. September 2022 aufrecht. Hierzu zählen folgende Regelungen des Hessischen Verfassungsschutzgesetzes in seiner Fassung vom 12. Juli 2023:

§ 8 Abs. 4,

§ 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1,

§ 10 Abs. 6,

§ 11 Abs. 8 (vorher § 11 Abs. 9)

§ 26 Abs. 1.

Ebenso erhalte ich die Rüge fehlender Benachrichtigungspflichten nach Maßgabe der Ausführungen in der ursprünglichen Beschwerdeschrift vom 2. Juli 2019 sowie im Schriftsatz vom 23. September 2022 aufrecht.

Begründung

Durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei vom 29. Juni 2023 wurden zahlreiche Regelungen des Hessischen Verfassungsschutzgesetzes geändert, darunter auch eine Reihe der Vorschriften, gegen die sich die vorliegende Verfassungsbeschwerde richtet. Ziel der meisten Änderungen ist, das Hessische Verfassungsschutzgesetz an die verfassungsrechtlichen Vorgaben anzupassen, die sich insbesondere aus dem BayVSG-Urteil des Senats vom 26. April 2022 (1 BvR 1619/17) ergeben.

Das HVSG in seiner Fassung vom 12. Juli 2023 (nachfolgend: n.F.) wird den verfassungsrechtlichen Maßstäben, wie sie im BayVSG-Urteil vom Senat konkretisiert wurden, jedoch nur zum Teil gerecht.

Das zeigt sich zum Beispiel daran, dass eine Rücknahme der ursprünglichen Rügen (in der Fassung des Schriftsatzes vom 23. September 2023) weiterhin nicht angezeigt ist. Zwar zeigt sich in mehreren Neuregelungen, dass sie die verfassungswidrigen Vorgängernormen (allen voran §§ 9, 12, 13, 20 Abs. 2 HVSG a.F.) ablösen sollen und das Gesetz zur Änderung

sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei vom 29. Juni 2023 hierbei ersichtlich eine Bereinigung nach Maßgabe der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung versucht. Jedoch greift das Änderungsgesetz an gleich mehreren Stellen zu kurz, weshalb auch die aktuellen Eingriffsbefugnisse ihrerseits verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht vollständig gerecht werden (**unten I**). Dies gilt insbesondere für die verfassungsrechtlich geforderten strengeren Eingriffsschwellen für besonders intensive Eingriffe bei der Mobilfunkendgerätortung sowie beim Einsatz von verdeckten Mitarbeiter:innen und Vertrauensleuten und ferner für die weiterhin unzureichenden Schwellen für die Datenübermittlung durch das Landesamt. Aus diesem Grund haben die ursprünglichen Rügen der Sache nach weiterhin Bestand, insbesondere soweit sie das Fehlen hinreichender Eingriffsvoraussetzungen angreifen. Sie werden nach Maßgabe der folgenden Ausführungen lediglich modifiziert, um sie an die nunmehr geltende Rechtslage anzupassen.

Eine Modifizierung ist nicht nur dort notwendig, wo der hessische Gesetzgeber hinter den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus dem BayVSG-Urteil zurückgeblieben ist (**unten I.**), sondern auch dort, wo er weitere Neuregelungen eingeführt hat, die ihrerseits verfassungsrechtlich unzureichend sind (**unten II**). Dies betrifft den nunmehr explizit geregelten Kernbereichsschutz auf Planungsebene beim Einsatz verdeckt Ermittlender und von Vertrauensleuten. Dies betrifft ferner die unzulässige Verlängerung datenrechtlicher Prüfpflichten.

Schließlich wurde ein Teil der in den vorliegenden Verfahren erhobenen Rügen durch das Änderungsgesetz vom 29. Juni 2023 überhaupt nicht berührt, da die entsprechenden Regelungen unverändert blieben (**unten III.**).

I. Unzureichende Abhilfeversuche im Gesetz zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei vom 29. Juni 2023

Das Gesetz zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei vom 29. Juni 2023 sollte ersichtlich den verfassungsrechtlichen Mängeln des HVSG a.F. abhelfen. Dabei hat es jedoch zu kurz gegriffen, sodass diese Mängel zumindest teilweise fortbestehen. Im Einzelnen betrifft dies die qualifizierte Eingriffsschwelle für die Mobilfunkendgerätortung und den Einsatz von verdeckten Mitarbeiter:innen und Vertrauensleuten sowie die unzureichende Umsetzung verfassungsrechtlicher Vorgaben durch die nunmehrigen Übermittlungsvorschriften.

1. Ortung von Mobilfunkendgeräten mit besonders hoher Eingriffsintensität, § 9 HSVG n.F.

§ 9 Abs. 1 HVSG n.F. normiert nunmehr eine im Einzelfall zu prüfende Eingriffsschwelle, wobei auf einen verfassungsschutzspezifischen Aufklärungsbedarf abgestellt und von dem

unzureichenden Gefahrbegriff Abstand genommen wird. Für diejenigen Ortungseinsätze, die nicht besonders eingriffsintensiv sind, dürfte verfassungsrechtlichen Anforderungen insoweit Genüge getan sein. Gleichwohl gelingt dem hessischen Gesetzgeber die Umsetzung des BayVSG-Urteils hinsichtlich der Mobilfunkendgerätortung im Ergebnis nur teilweise. Zu beanstanden ist nunmehr, dass der Anwendungsbereich der in § 9 Abs. 2 normierten qualifizierten Eingriffsvoraussetzungen zu eng gefasst wurde. Das führt dazu, dass eine Vielzahl von Ortungseingriffen mit hoher Eingriffsintensität in verfassungswidriger Weise allein an die niederschwelligeren Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 HVSG n.F. geknüpft werden (**dazu a**). Zudem verfehlt die Eingriffsschwelle der erheblichen Beobachtungsbedürftigkeit die verfassungsrechtlichen Anforderungen (**dazu b**).

a) Zu enger Anwendungsbereich der qualifizierten Eingriffsvoraussetzungen

Anlässlich der Verfassungsbeschwerde gegen Art. 12 BayVSG a.F. hat der Senat klargestellt, dass die Mobilfunkendgerätortung die Befugnis zur Erstellung eines Bewegungsprofils eröffnet,

siehe BVerfG, UrT. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17 Rn. 318 ff.

Erlaubt die Norm länger andauernde Nachverfolgungen der Bewegung im Raum, so ermächtigt sie damit zu schwerwiegenden Grundrechtseingriffen,

siehe a.a.O. Rn. 331.

Die Intensität des Grundrechtseingriffs hängt dabei nicht davon ab, ob die Ortung den expliziten Zweck verfolgt, von der beobachteten Person ein Bewegungsprofil zu erstellen. Ausreichend ist, wenn die Profilerstellung technisch und rechtlich möglich ist,

siehe a.a.O. Rn. 322.

Der Gesetzgeber muss der potentiellen Schwere des Grundrechtseingriffs durch die Mobilfunkortung dadurch Rechnung tragen, dass er die Nutzung der Befugnis in diesen Fällen von einem gesteigerten Beobachtungsbedarf abhängig macht,

siehe a.a.O. Rn. 328.

Der hessische Gesetzgeber versucht diesen verfassungsrechtlichen Direktiven mit § 9 Abs. 2 HVSG n.F. Rechnung zu tragen. Denn er normiert hier für bestimmte Ortungen aktiv geschalteter Mobilfunkendgeräte die zusätzliche Eingriffsvoraussetzung der erheblichen Beobachtungsbedürftigkeit. Nur für diese Eingriffe soll dann auch der Richtervorbehalt nach § 9 Abs. 3 Satz 2 HVSG n.F. gelten. Seine Bemühungen greifen jedoch zu kurz. Denn er verengt den Anwendungsbereich dieser qualifizierten Eingriffsvoraussetzungen derart, dass nicht alle

besonders intensiven Ortungseingriffe tatsächlich unter die erhöhte Eingriffsschwelle fallen und damit auch nicht dem Richtervorbehalt unterfallen.

Den Anwendungsbereich für die erhöhte Eingriffsschwelle und den Richtervorbehalt regelt ebenfalls § 9 Abs. 2 HVSG n.F. Hierfür müssen kumulativ (vgl. „und“) zwei Voraussetzungen vorliegen.

Erstens muss die Ortungsmaßnahme eingesetzt werden, „um anhand der Standortdaten die Bewegungen des Mobiltelefons nachzuverfolgen (Bewegungsprofil)“, § 9 Abs. 2 Nr. 1 HVSG n.F.

Zweitens muss sie zu diesem Zweck an mehr als drei aufeinanderfolgenden Tagen mehrfach täglich eingesetzt werden, § 9 Abs. 2 Nr. 2 HVSG n.F.

Dies wird verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht. Denn es werden nicht alle schwerwiegenden Ortungseingriffe erfasst, die an sich an dem Kriterium gesteigerter Beobachtungsbedürftigkeit zu messen wären und eine unabhängige Vorabkontrolle erforderlich machen.

Dies liegt daran, dass § 9 Abs. 2 Nr. 1 HVSG n.F. die erhöhten Eingriffsvoraussetzungen erst dann zur Anwendung bringt, wenn die Ortung des Mobilfunkendgeräts mit dem behördlichen Ziel erfolgt, ein Bewegungsprofil zu erstellen (vgl. „um“, „zu diesem Zweck“). Nicht allein die Dauer der Ortung verschärft die Bedingungen, unter denen eine Ortung (nur) erfolgen darf. Vielmehr ist dies nach der hessischen Regelung auch von der *ex ante* Motivlage des Verfassungsschutzamtes abhängig.

Hierbei verkennt der hessische Gesetzgeber, dass der Senat den schwerwiegenden Eingriff bei einer Mobilfunkendgerätortung aber allein an die (technische und rechtliche) Möglichkeit der Profilerstellung knüpft,

siehe a.a.O. Rn 322.

Diese Möglichkeit ist aber bereits dann gegeben, wenn die Norm eine Überwachung über einen längeren Zeitraum hinweg erlaubt. Der schwerwiegende Eingriff setzt damit gerade nicht voraus, dass das Landesamt die Ortung vornimmt, *um* damit ein Bewegungsprofil zu erstellen. Allein die technische und rechtliche Möglichkeit der Profilerstellung macht den Eingriff besonders intensiv, nicht erst die behördliche Zielsetzung. Dies gilt umso mehr, als die Erstellung von Bewegungsprofilen in der Praxis nicht immer vordergründiger oder gar *ex ante* bereits klar artikulierter Zweck der Maßnahme ist, was dem Grundrechtseingriff jedoch gerade nicht die besondere Eingriffsintensität nimmt. Auch nach der Neuregelung schließt die Norm weder rechtlich noch technisch die Erstellung von Bewegungsprofilen außerhalb der strengeren

Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 aus, weshalb sie weiterhin in ihrer Gesamtheit an dieser Möglichkeit zu messen ist.

Auch das zweite Kriterium nach § 9 Abs. 2 Nr. 2 HVSG n.F. greift zu kurz. Der hessische Gesetzgeber versucht hiermit den „länger andauernden“,

siehe a.a.O. Rn. 331,

Ortungseingriff rechtlich näher zu konturieren. Hiernach greifen die strengeren Eingriffsvoraussetzungen erst, wenn die Ortung „an mehr als drei aufeinanderfolgenden Tagen mehrfach täglich“ stattfindet. Auch dies wird verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht gerecht. Denn eine Ortung kann auch dann „länger andauern“ und damit besonders eingriffsintensiv sein, wenn sie die zeitliche Schwelle des hessischen Gesetzgebers (noch) nicht überschreitet. Insbesondere das Erfordernis, dass die Ortung „an mehr als drei aufeinanderfolgenden Tagen“ stattfinden muss, beschränkt den Kreis der schwerwiegenden Eingriffe in unzulässiger Weise. Denn die technische Möglichkeit, die gewonnenen Daten im Nachhinein zu einem Bewegungsprofil zusammen zu fügen, besteht nicht erst dann, wenn die Daten an drei aufeinanderfolgenden Tagen erhoben wird. Vielmehr kann dies bereits dann der Fall sein, wenn die Ortung an „lediglich“ zwei aufeinanderfolgenden Tagen, dafür jedoch für 48 Stunden durchgehend, erfolgt,

vgl. Art. 12, 19a Abs. 2 BayVSG in seiner seit dem 1. August 2023 geltenden Fassung.

Dem trägt § 9 Abs. 2 Nr. 2 keine Rechnung. Vielmehr ergeben sich aus ihm weitgreifende Umgehungsmöglichkeiten. Denn das Kriterium der „aufeinanderfolgenden Tage“ lässt sich aus Sicht des Verfassungsschutzamts bereits dadurch umgehen, dass an zwei Tagen über 48 Stunden geortet wird, an dem dritten Tag pausiert wird und sodann am erneut eine Ortung über 48 Stunden erfolgt. In einem solchen Fall griffen weder die erhöhte Eingriffsschwelle nach § 9 Abs. 2 noch der Richtervorbehalt des § 9 Abs. 3, obgleich auch hier die technische wie rechtliche Möglichkeit besteht, von der beobachteten Person ein Bewegungsprofil zu erstellen, und damit ein besonders schwerwiegender Eingriff vorliegt.

b) Zu weite Definition der erheblichen Beobachtungsbedürftigkeit

Der Gesetzgeber muss die dem Eingriffsgewicht der verschiedenen Überwachungsbefugnisse entsprechenden Eingriffsschwellen durch Maßgaben zur jeweils erforderlichen Beobachtungsbedürftigkeit hinreichend bestimmt und normenklar regeln,

BVerfG, Urt. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17 Rn. 199 ff.

Erforderlich ist eine abstrakt beschreibende Bezeichnung des dem Eingriffsgewicht jeweils angemessenen Maßes der Beobachtungsbedürftigkeit, für das zudem hinreichend bestimmte Kriterien vorgegeben sein müssen,

siehe a.a.O. Rn. 202.

Der hessische Gesetzgeber versucht dem gerecht zu werden, indem er die Ortung von Mobilfunkgeräten nach § 9 Abs. 2 HVSG n.F. nur zulässt, soweit dies zur Aufklärung einer erheblich beobachtungsbedürftigen Bestrebung oder Tätigkeit gemäß § 3 Abs. 2 HVSG n.F. im Einzelfall geboten ist. § 3 Abs. 2 Satz 1 HVSG n.F. enthält eine Definition für erheblich beobachtungsbedürftige Bestrebungen und Tätigkeiten. In Satz 2 werden Kriterien benannt, die im Wesentlichen dem BayVSG-Urteil entnommen wurden bzw. daran angelehnt sind,

vgl. a.a.O. Rn. 192 ff.

§ 3 Abs. 2 Satz 2 HVSG n.F. wird jedoch den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht gerecht, soweit die dort genannten Tatbestände jeweils zwangsläufig eine erhebliche Beobachtungsbedürftigkeit begründen,

vgl. *Rusteberg*, Ausschussvorlage INA 20/73 Teil 3, S. 5 (Paginierung am unteren Seitenrand): „unwiderlegliche Vermutungen“.

Das ist nicht mit der Verfassung vereinbar, weil es sich nach der Rechtsprechung des Senats lediglich um „Anhaltspunkte“ bzw. „Indizien“ handelt, aus denen sich eine gesteigerte Beobachtungsbedürftigkeit ergeben kann bzw. die Aufschluss darüber geben können,

BVerfG, Urt. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17 Rn. 192 ff.

Zudem sind die Tatbestände teilweise zu weit. Nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 lit. c) HVSG n.F. sind Bestrebungen erheblich beobachtungsbedürftig, wenn sie zur Zielverfolgung Straftaten begehen oder darauf gerichtet sind. Da Straftaten nur von natürlichen Personen begangen werden können, dürfte hier auf die Einzelpersonen abzustellen sein, die in oder für einen Personenzusammenschluss handeln bzw. von denen selbst eine Bestrebung ausgeht (vgl. § 3 Abs. 1 HVSG i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 1 bis 4 BVerfSchG). Es reicht daher aus, wenn Personen zur Zielverfolgung vereinzelt Bagatelldelikte (z.B. Verstöße gegen das Versammlungsgesetz, Sachbeschädigung, Hausfriedensbruch) begehen,

vgl. *Rusteberg*, Ausschussvorlage INA 20/73 Teil 3, S. 5 (Paginierung am unteren Seitenrand).

Der Senat hat im BayVSG-Urteil hingegen nicht jede Straftat ausreichen lassen. Er hat vielmehr beispielhaft auf Gewalttaten, Volksverhetzung und besonders schwere Straftaten verwiesen,

BVerfG, Urt. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17 Rn. 194 und 197.

Nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 HVSG n.F. sind Bestrebungen erheblich beobachtungsbedürftig, wenn sie in erheblichem Umfang gesellschaftlichen Einfluss auszuüben suchen. Der Begriff

„suchen“ ist hier im Sinne von „versuchen“ oder „trachten“ zu verstehen. Der Tatbestand setzt somit nicht voraus, dass die Bestrebung tatsächlich in erheblichem Umfang gesellschaftlichen Einfluss ausübt. Ausreichend ist ein entsprechender Vorsatz. Damit verliert der Tatbestand jegliche eingrenzende Funktion. Denn das Ziel der erheblichen gesellschaftlichen Einflussnahme ist jeder Bestrebung immanent.

Der Senat hat im BayVSG-Urteil hingegen auf den tatsächlichen gesellschaftlichen Einfluss der Bestrebung abgestellt. Entscheidend ist danach, „ob eine Umsetzung der von der Bestrebung verfolgten Ziele möglich erscheint“,

a.a.O. Rn. 195.

2. Einsatz von verdeckten Mitarbeiter:innen und Vertrauensleuten mit besonders hoher Eingriffsintensität , §§ 12 Abs. 1 Satz 2, 13 Abs. 1 HVSG n.F.

Auch für den Einsatz verdeckter Mitarbeiter:innen und Vertrauensleute zieht der hessische Gesetzgeber den Kreis derjenigen Maßnahmen mit hoher Eingriffsintensität zu eng.

Zu begrüßen ist zunächst, dass § 12 Abs. 1 Satz 1 HVSG n.F., der über § 13 Abs. 1 HVSG n.F. auch auf die Vertrauensleute Anwendung findet, nunmehr allgemeine Eingriffsschwellen vorsieht und den Einsatz jener Ermittlungsmethoden nicht mehr quasi voraussetzungslos zulässt. Ferner regelt § 12 Abs. 2 HVSG n.F. nunmehr explizit den gezielten Einsatz verdeckter Mitarbeiter:innen gegen Unbeteiligte und unterwirft ihn bestimmten Voraussetzungen. Hiermit dürfte den durch das angerufene Gericht konkretisierten verfassungsrechtlichen Maßstäben Genüge getan sein, jedoch nur soweit es um Maßnahmen mit geringem Eingriffsgewicht geht,

vgl. a.a.O. Rn. 343.

Im Übrigen ist die Eingriffsbefugnis weiterhin verfassungswidrig. Denn der hessische Gesetzgeber bleibt hinter verfassungsrechtlichen Anforderungen zurück, soweit es um Einsätze mit besonderen Eingriffsgewicht geht.

Diese Einsätze hat das angerufene Gericht erhöhten Eingriffsvoraussetzungen unterworfen,

siehe a.a.O.,

und hierbei insbesondere auf einen erhöhten Beobachtungsbedarf und Aufklärungsgewinn abgestellt.

Der hessische Gesetzgeber versucht dem Erfordernis einer qualifizierten Eingriffsschwelle durch § 12 Abs. 1 Satz 2 HVSG n.F. Genüge zu tun, greift hierbei aber ersichtlich zu kurz. Nach § 12 Abs. 1 Satz 2 HVSG n.F. gilt für bestimmte Einsätze von verdeckten Mitarbeiter:innen die zusätzliche Voraussetzung der erheblichen Beobachtungsbedürftigkeit. Soweit dabei

auf die Definition in § 3 Abs. 2 HVSG n.F. verwiesen wird, leidet die Befugnis an denselben verfassungsrechtlichen Mängeln, wie die Ermächtigung zur Ortung von Mobiltelefonen,

siehe oben unter 1.b).

Zudem gilt die höhere Eingriffsschwelle nur für Einsätze mit einer Mindestdauer von mehr als sechs Monaten. Hierbei übersieht der hessische Gesetzgeber, dass die Dauer eines Einsatzes nicht das einzige Kriterium ist, das den Einsatz eines verdeckten Mitarbeiters zu einem besonders schweren Eingriff macht und hierdurch das Erfordernis strengerer Eingriffsvoraussetzungen aktiviert.

Der Senat geht in seinem BayVSG-Urteil davon aus, dass ab einer bestimmten Dauer jedenfalls ein solcher schwerwiegender Eingriff wegen der Tiefe des Vertrauensbruchs gegeben ist,

siehe a.a.O. Rn. 341.

Der hessische Gesetzgeber missversteht den Senat hier dahingehend, dass er die Dauer als abschließendes und einziges Kriterium normiert. Hierbei übersieht er, dass die Dauer lediglich eines von mehreren Kriterien, die der Senat beispielhaft aufgezählt hat und die für die Eingriffsintensität Bedeutung haben können. Ein schwerwiegender Eingriff liegt deshalb jedenfalls ab einer Dauer von sechs Monaten vor. Es ist aber gerade nicht ausgeschlossen, dass der Einsatz eines verdeckten Mitarbeiters auch unterhalb dieser festen Zeitschwelle schwerwiegend sein kann. Denn der Vertrauensbruch kann im Einzelfall auch bei kurzfristigeren Einsätzen je nach konkreter Ausgestaltung und Eigenart der Beziehung zwischen den verdeckt Ermittelnden und der beobachteten Person besonders tief sein. Der Gesetzgeber muss auch für diese Fälle explizit regeln, dass die Befugnisnorm erst dann genutzt wird, wenn ein Fall gesteigerter Beobachtungsbedürftigkeit vorliegt. Dem tragen §§ 12 Abs. 1, 13 Abs. 1 HVSG n.F. keine Rechnung.

3. Aushöhlung des Erfordernisses einer unabhängigen Vorabkontrolle durch unzulässig lange Befristungsmöglichkeit der richterlichen Einsatzanordnung, § 12 Abs. 3 Satz 2 HSVG n.F.

Unzulänglich ist ferner § 12 Abs. 3 Satz 2 HVSG n.F., sofern dieser die Möglichkeit vorsieht, eine richterliche Einsatzanordnung auf zwölf Monate zu befristen. Der Senat hatte für den Einsatz verdeckter Mitarbeiter:innen eine unabhängige Vorabkontrolle gefordert,

siehe BVerfG, Ur. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17 Rn. 348.

Ein Richtervorbehalt stellt im Grundsatz eine hinreichende Vorkehrung für eine unabhängige Vorabkontrolle dar. Der Senat hat dies dahingehend präzisiert, dass diese Kontrolle bei länger

andauernden Einsätzen wiederholt werden muss. Wiederholungen der Kontrolle erübrigen sich (nur), wenn der Gesetzgeber den Einsatz von vornherein gesetzlich kurz genug befristet,

siehe a.a.O.

Eine solche Befristung des Einsatzes an sich sieht § 12 HSVG n.F. jedoch nicht vor.

Es bleibt also bei dem Erfordernis, dass die unabhängige Vorabkontrolle wiederholt werden muss. Dem kann der Gesetzgeber zutreffender Weise dadurch gerecht werden, dass er die Geltung der richterlicher Anordnung befristet und so das Landesamt zwingt, eine erneute Anordnung zu beantragen, bei der dem Gericht erneut entsprechender Tatsachenvortrag zu erbringen ist. Die Möglichkeit einer richterlichen Anordnung für zwölf Monate birgt jedoch die Gefahr, dass das Erfordernis einer substantiellen Vorabkontrolle faktisch ausgehöhlt wird. Denn die Anordnung setzt eine richterliche Prognoseentscheidung voraus. Eine wirksame Vorabkontrolle ist aber nur dann gewährleistet, wenn diese Prognoseentscheidung auf einer tragfähigen Grundlage beruht, die insbesondere den Ermittlungsstand und den erhofften Erkenntnisgewinn miteinbezieht. Wie dies bei einer Anordnung für zwölf Monate gewährleistet werden soll, ist unklar. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Anordnung quasi „auf Vorrat“ erteilt wird und damit gerade keine unabhängige Vorabkontrolle erfolgt.

Das ist insbesondere deshalb verfassungswidrig, weil das Erfordernis einer wiederholten (und damit substantiellen), unabhängigen Vorabkontrolle gerade in Fällen heimlicher Datenerhebung durch verdeckt Ermittlende und die hiermit häufig verbundene Erfassung nichtöffentlicher Gespräche unverzichtbar ist,

siehe a.a.O. Rn. 219 mit Verweis auf BVerfGE 114, 220 (294 Rn. 174).

4. Unzureichende Umsetzung verfassungsrechtlicher Maßgabe für die Datenübermittlung, § 20 Satz 2, § 20a, § 20b Abs. 2 und § 21 HVSG n.F.

Mit Neufassung der §§ 20 bis 21 versucht der Gesetzgeber, die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus dem BayVSG-Urteil,

BVerfG, Ur. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17 Rn. 225 ff.,

und der Entscheidung des Senats zu den Übermittlungsbefugnissen im Bundesverfassungsschutzgesetz,

BVerfG, Beschl. v. 28.9.2022 – 1 BvR 2354/13 Rn. 116 ff,

umzusetzen. Dies gelingt ihm jedoch nicht durchgängig.

a) Übermittlung an Gefahrenabwehrbehörden

Bei der Übermittlung nachrichtendienstlich ersterhobener personenbezogener Daten und daraus gewonnener Informationen an Gefahrenabwehrbehörden gelten besonders strenge Anforderungen, wenn diese über operative Zwangsbefugnisse verfügen. Im Ergebnis setzt dies voraus, dass für ein besonders gewichtiges Rechtsgut wenigstens eine konkretisierte Gefahr besteht,

BVerfG, Urt. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17 Rn. 235 ff.

§ 20 HVSG n.F. genügt diesen Anforderungen. Das Problem besteht darin, dass der Anwendungsbereich zu eng ist, sodass die Übermittlung an Gefahrenabwehrbehörden mit operativen Zwangsbefugnissen sich teilweise nach § 20b Abs. 2 HVSG n.F. richtet, der keine wenigstens konkretisierte Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut voraussetzt. Zudem verstößt § 20 Satz 2 HVSG n.F. gegen den Grundsatz der Normenklarheit, da er offenlässt, was unter operativen Zwangsbefugnissen zu verstehen ist.

§ 20 Satz 1 HVSG n.F. regelt die Übermittlung an Polizeibehörden. § 20 Satz 2 HVSG n.F. weitet den Anwendungsbereich aus auf „die Übermittlung an sonstige Gefahrenabwehrbehörden, wenn sie den Einsatz operativer Zwangsbefugnisse ermöglichen soll“.

Dies genügt in dreifacher Hinsicht nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Erstens knüpft der Senat seinen strengen Verhältnismäßigkeitsmaßstab bei der Übermittlung an andere Behörden bereits an die bloße Rechtstatsache, dass diese Behörde über operative Zwangsbefugnisse verfügt. Dass die Übermittlung darüber hinaus dem expliziten Ziel dienen soll, den Einsatz dieser Zwangsbefugnisse zu ermöglichen, ist nicht erforderlich. § 20 Satz 2 HVSG n.F. erklärt hingegen die strengeren Übermittlungsschwellen des § 20 Satz 1 HVSG n.F. nur dann für anwendbar, wenn die Übermittlung im Einzelfall den Einsatz operativer Zwangsbefugnisse ermöglichen soll. Im Übrigen – also in absentia eines entsprechenden Zwecks – richtet sich die Übermittlung nach der Generalklausel des § 20b Abs. 2 HVSG n.F.

Zweitens verstößt § 20 Satz 2 HVSG n.F. gegen den Grundsatz der Normenklarheit, weil aus dem Gesetz nicht hervorgeht, was unter operativen Zwangsbefugnissen zu verstehen ist,

vgl. zur Festlegung des Kreises der Empfängerbehörden: BVerfGE 154, 152 <304 Rn. 311>.

In der Begründung zu § 20 HVSG n.F. wird behauptet, das Bundesverfassungsgericht habe mit dem Begriff der „operativen Maßnahmen“ neben dem Zwangscharakter kennzeichnend das Merkmal der Unmittelbarkeit hervor. Von „operativen Maßnahmen“ in diesem Sinne seien somit behördliche Maßnahmen zu unterscheiden, die typischerweise im Rahmen förmlicher Verwaltungsverfahren (§ 9 VwVfG) durch Verwaltungsakt (§ 35 VwVfG) umgesetzt werden, der erst nach Anhörung des Betroffenen erlassen wird (§ 28 VwVfG),

LT-Drs. 20/10821 S. 35.

Damit missinterpretiert der Gesetzgeber die Rechtsprechung des Senats. Für den Begriff der operativen Befugnisse, kommt es nicht zwingend auf die „Unmittelbarkeit“ in diesem Sinne an,

vgl. *Müller/Schwabenbauer*, GSZ 2023, 1 (5).

Soweit in der Begründung zum Gesetz behauptet wird, dass polizeiliche Maßnahmen typischerweise unmittelbar mit Zwang durchgesetzt werden, ist dem zu widersprechen. Zahlreiche polizeiliche Maßnahmen erfolgen im Rahmen eines förmlichen Verwaltungsverfahrens, so dass vor der Vollziehung zumindest Eilrechtsschutz zu erlangen ist. Beispielhaft genannt seien Vorladungen (§ 30 HSOG), Meldeauflagen (§ 30a HSOG), Aufenthaltsverbote, Kontaktverbote (§ 31 HSOG) und elektronische Aufenthaltsüberwachung, Aufenthaltsvorgaben und Kontaktverbote zur Verhütung terroristischer Straftaten (§ 31a HSOG). Dennoch hat der Senat entschieden, dass für die Übermittlung an Polizeibehörden stets die höheren Anforderungen gelten.

Dass das Merkmal der Unmittelbarkeit des Zwangs keine zwingende Voraussetzung für die Geltung der strengeren Vorgaben ist, zeigt sich auch daran, dass diese auch für die Übermittlung zu Strafverfolgungszwecken gelten. Hier ist der Zwangseinwirkung stets ein Gerichtsverfahren vorgeschaltet (von bestimmten strafprozessualen Maßnahmen abgesehen),

vgl. *Rusteberg*, Ausschussvorlage INA 20/73 Teil 3, S. 14 (Paginierung am unteren Seitenrand).

Schließlich müsste, drittens, das Gesetz jedenfalls festlegen, dass die nach § 20b Abs. 2 HVSG n.F. übermittelten Daten nicht für operative Maßnahmen genutzt werden dürfen,

vgl. § 11b Abs. 2 Satz 2 BNDG-E, BR-Drs. 436/23 S. 13.

Das ist nicht der Fall. § 19a Abs. 4 HVSG n.F. enthält nur eine Zweckbindung, beschränkt jedoch nicht die zur Erreichung des Zwecks zu tätigen Maßnahmen.

b) Übermittlung an Strafverfolgungsbehörden

Eine Übermittlung an Strafverfolgungsbehörden von nachrichtendienstlich ersterhobenen Daten kommt nur zum Schutz eines herausragenden öffentlichen Interesses und daher nur zur Verfolgung besonders schwerer Straftaten in Betracht,

BVerfG, Urt. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17 Rn. 251.

Was besonders schwere Straftaten sind, hat der Senat nicht entschieden. Er hat lediglich darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber Straftaten in – jeweils näher bestimmte – erhebliche,

schwere und besonders schwere Straftaten eingeteilt hat, ohne eine Aussage dazu zu treffen, ob diese Einteilung verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht,

siehe a.a.O.

An anderer Stelle hat der Senat entschieden, dass insbesondere Delikte, die einen Strafrahmen von bis zu einem und drei Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe vorsehen (vgl. § 20 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 VereinsG, § 89b StGB und § 97 Abs. 2 StGB), die verfassungsrechtlichen Anforderungen an besonders schwere Straftaten verfehlen. Eine positive Definition von besonders schweren Straftaten, enthält die Entscheidung nicht,

siehe BVerfG, Beschl. v. 28.9.2022 – 1 BvR 2354/13 Rn. 155.

Zum Begriff der besonders schweren Straftaten im Sinne des Art. 13 Abs. 3 GG hat der Senat entschieden, dass diese den mittleren Kriminalitätsbereich deutlich übersteigen müssen. Dies sei bei Straftaten mit einer Höchststrafe von über fünf Jahren der Fall,

BVerfGE 109, 279 (343 ff. Rn. 225 ff.).

Diese Rechtsprechung ist jedoch nicht ohne weiteres auf die Übermittlung von nachrichtendienstlich ersterhobenen Daten an Strafverfolgungsbehörden zu übertragen. Sie ist vielmehr hier um eine rechtsgutsbezogene Betrachtung zu ergänzen. Denn der Senat hat hinsichtlich der nachrichtendienstlich ersterhobenen Daten entschieden, dass zwischen der präventiven und der repressiven Anknüpfung von Übermittlungsvoraussetzungen an Straftaten ein Gleichlauf besteht. Im Bereich der präventiven Anknüpfung müssen die Straftaten dabei dem erforderlichen Rechtsgut „entsprechen“,

siehe BVerfG, Urt. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17 Rn. 244.

Im präventiven Bereich ist die Übermittlung nur zum Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter zulässig. Hierzu zählen Leib, Leben und Freiheit der Person sowie der Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes. Darüber hinaus kann auch der Schutz von Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, die Übermittlung rechtfertigen, wobei allerdings ein enges Verständnis geboten ist,

siehe a.a.O. Rn 243.

Diesen Rechtsgütern müssen folglich sowohl im präventiven als auch im repressiven Bereich die Straftaten entsprechen, an die angeknüpft wird. Da die die Strafrechtspflege kein Wert an sich ist, sondern mittelbar ebenfalls dem Rechtsgüterschutz dient, sind an Datenübermittlungen zu repressiven Zwecken jedenfalls keine geringeren Anforderungen zu stellen als an Übermittlungen zu präventiven Zwecken. Ansonsten käme es zu eklatanten Wertungswidersprüchen. Das Landesamt dürfte die Polizei nicht über eine geplante Straftat informieren, wäre

aber – nach Begehung der Straftat – befugt, die Strafverfolgungsbehörden zu informieren. Die im repressiven Bereich in Bezug genommenen Straftaten müssen daher dem Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter dienen.

Dem wird § 20a nicht gerecht.

Nach § 20a Satz 2 lit. a) HVSG n.F. sind besonders schwere Straftaten solche, die mit einer Höchststrafe von mindestens zehn Jahren Freiheitsstrafe bedroht sind. Hierunter fallen etwa der Meineid (§ 154 StGB) und der Bandendiebstahl (§ 244 Abs. 1 Nr. 2 StGB), also auch Straftaten, die nicht dem Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter dienen.

Noch problematischer ist § 20a Satz 2 lit. b) HVSG n.F., der an eine Höchststrafe von mindestens fünf Jahren Freiheitsstrafe anknüpft. Die davon erfassten Straftaten übersteigen nicht deutlich den mittleren Kriminalitätsbereich,

vgl. BVerfGE 109, 279 (347 f. Rn. 238).

Zudem sind zahlreiche Straftatbestände erfasst, die nicht besonders gewichtige Rechtsgüter schützen, wie beispielsweise der einfache Diebstahl (§ 242 Abs. 1 StGB) oder die Urkundenfälschung (§ 267 Abs. 1 StGB).

Diese Ausweitung wird nicht durch das zusätzliche Erfordernis kompensiert, dass die Straftat im Zusammenhang mit der Beteiligung an einer beobachtungsbedürftigen Bestrebung oder in Ausübung einer beobachtungsbedürftigen Tätigkeit begangen wurde. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Person, deren Daten übermittelt werden, nicht selbst die Straftat im Zusammenhang mit der Beteiligung an einer beobachtungsbedürftigen Bestrebung oder in Ausübung einer beobachtungsbedürftigen Tätigkeit begangen haben muss. Denn nach § 20a Satz 1 HVSG n.F. genügt die Teilnahme bzw. der Versuch der Teilnahme. Zudem ist der Begriff des Zusammenhangs denkbar weit und unscharf, sodass unter Umständen die bloße Mitgliedschaft des (Haupt-)Täters bzw. der (Haupt-)Täterin in einem beobachteten Personenzusammenschluss herangezogen werden kann.

Schließlich genügt auch § 20a Satz 3 HVSG n.F. nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Diese Norm erfasst sogar Straftaten mit einer Höchststrafe von unter fünf Jahren, die erst recht nicht den mittleren Kriminalitätsbereich deutlich übersteigen,

vgl. BVerfGE 109, 279 (347 f. Rn. 238).

Es wird zwar an bestimmte Rechtsgüter angeknüpft. Gleichwohl ist nicht hinreichend sichergestellt, dass es sich um besonders schwere Straftaten handelt. § 20a Satz 3 HVSG n.F. spricht – wie in § 7 Abs. 1 Nr. 2, § 20 Satz 1 Nr. 3 oder § 21 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 HVSG n.F. – von der „Freiheit einer Person“, sondern lediglich von „Freiheit“. Es muss daher davon

ausgegangen werden, dass Straftaten, die sich gegen die Freiheit der Willensbildung und Willensbetätigung richten, wie die Nötigung (§ 240 StGB), von der Norm erfasst sind. Auch das in der Begründung genannte Beispiel der Beschädigung von Fahrzeugen von Synagogenbesuchern spricht für eine extensive Auslegung der in Bezug genommenen Rechtsgüter,

vgl. LT-Drs. 20/10821 S. 36.

Unabhängig davon ist unklar, wann sich eine Straftat gegen die genannten Rechtsgüter „richtet“. Auch bloße Äußerungsdelikte wie die Billigung von Straftaten (§ 140 StGB) können diese Voraussetzung erfüllen.

Dass § 20a Satz 3 HVSG n.F. bestimmte Beweggründe oder Ziele verlangt, genügt nicht für die Charakterisierung als besonders schwere Straftaten,

BVerfG, Beschl. v. 28.9.2022 – 1 BvR 2354/13 Rn. 155.

Schließlich führt auch die Eignung, bestimmte Tatfolgen herbeizuführen, nicht zu einer hinreichenden Beschränkung der Übermittlungsbefugnis. Dabei ist § 20a Satz 3 Nr. 2 HVSG n.F. noch am ehesten hinreichend konturiert. Wann hingegen eine Straftat geeignet ist, Personen zu instrumentalisieren (Nr. 1) oder das Vertrauen der Bevölkerung in die Unverbrüchlichkeit des Rechts zu erschüttern (Nr. 3), ist gänzlich unklar. Bei den Merkmalen handelt es sich um den misslungenen Versuch, die zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung gehörenden Prinzipien der Menschenwürde und der Rechtsstaatlichkeit in auf Straftaten bezogene Tatfolgen zu überführen.

c) Übermittlung an sonstige Stellen

Für die Übermittlung an sonstige Stellen gilt Folgendes: Hat die empfangende Stelle operative Befugnisse, gelten dieselben Grundsätze wie bei der Weitergabe an Polizeibehörden. Hat sie hingegen keine operativen Anschlussbefugnisse, kommt je nach dem Gewicht des ursprünglichen Datenerhebungseingriffs eine Absenkung in Betracht. Unerlässlich bleibt indessen die Zweckbindung der Übermittlung an ein Rechtsgut von herausragendem öffentlichem Interesse. Zudem ist dem jeweiligen Gewicht des Grundrechtseingriffs Rechnung zu tragen. Denn je nach Aufgaben- und Befugnisbereich der empfangenden Stelle kann die Übermittlung auch dann noch massive Folgen für die Grundrechte der Betroffenen haben. Dass die Übermittlung in einem solchen Fall nur unter strengen Voraussetzungen erfolgt, ist in der Übermittlungsermächtigung sicherzustellen,

siehe BVerfG, Urte. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17 Rn. 258 f.

§ 20b Abs. 2 HVSG n.F. genügt nicht diesen Anforderungen. Die Übermittlung ist zwar nur zum Schutz besonders gewichtiger Rechtsgüter zulässig, setzt jedoch keine mindestens

konkretisierte Gefahr voraus. Dies wäre nur verfassungsrechtlich tragfähig, wenn auf dieser Grundlage keine Daten an Stellen mit operativen Befugnissen übermittelt werden. Dies ist jedoch nicht sichergestellt. § 20 HVSG n.F. enthält nur eine vorrangige Spezialvorschrift für Polizeibehörden und sonstige Gefahrenabwehrbehörden. Alle anderen Behörden mit operativen Befugnissen fallen unter den Auffangtatbestand des § 20b Abs. 2 HVSG n.F.,

siehe *Müller*, Ausschussvorlage INA 20/73 Teil 2, S. 74 (Paginierung am oberen Seitenrand).

Es ist auch nicht sichergestellt, dass die nach § 20b Abs. 2 übermittelten Daten nicht für operative Maßnahmen genutzt werden dürfen,

dazu siehe oben unter b).

Schließlich ist nicht sichergestellt, dass die nach § 20b Abs. 2 HVSG n.F. erfolgten Übermittlungen keine massiven Folgen für die Grundrechte der Betroffenen haben.

d) Übermittlung an ausländische Stellen

Für die Übermittlung nachrichtendienstlicher Daten ins Ausland gelten die gleichen Anforderungen wie für die inländische Übermittlung nachrichtendienstlich ersterhobener Daten,

siehe BVerfG, Urt. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17 Rn. 261.

Soweit § 21 Abs. 1 Satz 2 HVSG n.F. die §§ 20 bis 20b HVSG n.F. für entsprechend anwendbar erklärt, genügt die Norm aus den oben genannten Gründen nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben.

II. Neue verfassungswidrige Regelungen im Gesetz zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei vom 29. Juni 2023

Die neuen verfassungswidrigen Regelungen im HVSG haben zum Gegenstand den Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung sowie die Verlängerung der Prüfpflichten hinsichtlich der Datenspeicherung.

1. Unzureichender Kernbereichsschutz auf Planungsebene, § 12 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 HVSG n.F.

Gemäß § 12 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 HVSG n.F. sollen bei der Planung von Einsatzumständen nach Möglichkeit Situationen vermieden werden, bei denen regelmäßig Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung gewonnen werden würden.

Hiermit versucht der hessische Gesetzgeber, den Kernbereichsschutz nach Maßgabe des Urteils des Senats vom 9. Dezember 2022 zum Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (1 BvR 1345/21) zu stärken, was an sich zu begrüßen ist.

Die Formulierungen „nach Möglichkeit“ und „sollen“ greifen hierbei jedoch zu kurz.

Die Formulierung scheint an die Rn. 111 des zitierten Urteils angelehnt zu sein, wonach auf Erhebungsebene ein Eindringen in den Kernbereich zu vermeiden ist, soweit dies mit praktisch zu bewältigendem Aufwand möglich ist. Mit dem Kriterium der praktischen Möglichkeit trägt das angerufene Gericht der Tatsache Rechnung, dass es kaum vollständig vermeidbar sein dürfte, dass Vertrauenspersonen und verdeckt Ermittelnde *bei ihrem Einsatz* kernbereichsrelevante Informationen erhalten,

vgl. BVerfG, Urt. v. 9. Dezember 2022 – 1 BvR 1345/21, Rn. 112.

Das Gericht bezieht den Möglichkeitseinwand damit ausdrücklich auf die Erhebungsebene, d.h. den Moment, in dem die verdeckt Ermittelnden gerade ihren Einsatz durchführen. Der hessische Gesetzgeber entreißt die bundesverfassungsgerichtliche Formulierung aus ihrem Kontext „Erhebungsebene“, indem er auch die *Planung von Einsatzumständen* dem Möglichkeitseinwand unterwirft und durch die Soll-Vorschrift sogar noch weitere Spielräume einräumt. Anders als auf Einsatzebene sind kernbereichsrelevante Situationen auf Planungsebene grundsätzlich vermeidbar. Dies bringt die doppelt abgeschwächte Formulierung in § 12 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 HSVG n.F. nicht zum Ausdruck,

ebenso *Rusteberg*, Ausschussvorlage INA 20/73 Teil 3, S. 10 (Paginierung am unteren Seitenrand).

2. Verlängerung der Prüfpflichten, § 16 Abs. 7 HVSG n.F.

Gemäß § 16 Abs. 7 Satz 1 HVSG n.F. sind gespeicherte personenbezogene Daten spätestens nach fünf Jahren daraufhin zu prüfen, ob sie zur Aufgabenerfüllung noch erforderlich sind. Der zweite Halbsatz sieht vor, dass diese Prüfung in bestimmten Fällen in der Regel erst nach zehn Jahren erfolgt. Letztlich läuft dies für diese Fälle auf eine Mindestspeicherfrist von zehn Jahren heraus, weil erst nach Ablauf dieses Zeitraums überhaupt eine Prüfung erfolgt, die schlussendlich zur Löschung führen könnte.

Maßgeblich für diese faktische Speicherfrist von zehn Jahren ist, ob tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine Person eine der in § 3 Abs. 1 und 1a des Artikel- 10-Gesetzes genannten Straftaten plant, begeht oder begangen hat.

Dies ist mit verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht vereinbar, insbesondere ist die zeitlich hinausgeschobene Prüfpflicht unverhältnismäßig.

Es mag sein, dass in bestimmten Fällen eine verlängerte Datenspeicherung nötig ist. Jedoch ist zu beachten, dass § 16 Abs. 7 HSVG n.F. gerade nicht als Rechtsfolge die Datenlöschung normiert, sondern lediglich Zeiträume für eine Erforderlichkeitsprüfung regelt. Dann aber erschließt sich nicht, weshalb die Erstprüfung für manche Fälle pauschal auf zehn Jahre hochgesetzt werden muss. Verbliebe es auch für diese Fälle bei dem Regelzeitrahmen von fünf Jahren, so bedeutete dies gerade nicht, dass die Daten dann nach fünf Jahren zu löschen wären. Es bedeutete lediglich, dass eine Überprüfung erfolgt. Kommt das Landesamt danach zu der Überzeugung, dass die Daten weiterhin zur Aufgabenerfüllung notwendig sind, so kann es diese auch weiterhin speichern. Auch der Regelzeitrahmen von fünf Jahren erlaubt es dem Landesamt damit, sicherzustellen, dass Daten in den genannten qualifizierten Fällen – soweit sie eben noch erforderlich sind – weiterhin verfügbar sind. Die Erstprüfung nach fünf Jahren ist damit gleich geeignet. Aus Sicht des Betroffenen ist sie jedoch milder als die Pauschalregelung des jetzigen § 16 Abs. 7 HVSG n.F.,

ebenso *Rusteberg*, Ausschussvorlage INA 20/73 Teil 3, S. 10 ff. (Paginierung am unteren Seitenrand).

Zu bemängeln ist schließlich die gewählte Regelungstechnik für die Mindestspeicherfrist. § 16 Abs. 7 HSVG n.F. verweist zunächst auf den Straftatkatolog des § 3 Abs. 1 des Artikel-10-Gesetzes und über Abs. 1a ferner auch auf § 72 Abs. 1 und 3 des Zollfahndungsdienstgesetzes. Dabei wird nicht deutlich, ob es sich bei § 16 Abs. 7 HSVG n.F. um eine dynamische oder statische Verweisung auf Normentscheidungen auf Bundesebene handelt. Hierin liegt ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot,

vgl. BVerfG, Urt. v. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17 Rn. 382 ff., ebenso *Rusteberg*, Ausschussvorlage INA 20/73 Teil 3, S. 10 f. (Paginierung am unteren Seitenrand).

III. Durch das Gesetz zur Änderung sicherheitsrechtlicher Vorschriften und zur Umorganisation der hessischen Bereitschaftspolizei vom 29. Juni 2023 nicht berührte Rügen

Ein weiterer Teil der verfassungsrechtlichen Rügen, die im vorliegenden Verfahren gegen das HVSG vorgebracht werden, wurden durch das Änderungsgesetz vom 29. Juni 2023 nicht berührt, da die entsprechenden Regelungen nicht geändert wurden. Im Einzelnen betrifft dies folgende Rügen:

Die Ermächtigungen zu Auskunftersuchen an Verkehrsunternehmen nach § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HVSG ist weiterhin verfassungswidrig, weil sie das potentiell hohe Eingriffsgewicht einer solchen Abfrage verkennt und deshalb die Abfrage nicht von einem gesteigerten Beobachtungsbedarf abhängig macht,

vgl. S. 46 der Beschwerdeschrift vom 2. Juli 2019 sowie S. 13 ff. des Schriftsatzes vom 23. September 2022.

Weiterhin verfassungswidrig und von den Änderungen des HVSG nicht betroffen sind ferner §§ 16, 18 Abs. 3 HVSG, die die Datenverarbeitung aus Wohnraumüberwachung und Zugriffen auf informationstechnische Systeme nur unzureichend beschränken,

vgl. S. 56 ff. der Beschwerdeschrift vom 2. Juli 2019 sowie S. 17 ff. des Schriftsatzes vom 23. September 2022.

Festgehalten wird auch an der Rüge des unzureichenden Auskunftsanspruchs in § 26 Abs. 1 HVSG, der im Wesentlichen fortgilt. Dass die n.F. nunmehr davon absieht, vom Auskunftsteller den Hinweis auf einen konkreten Sachverhalt zu fordern, hilft den geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken nicht ab,

vgl. S. 54 ff. der Beschwerdeschrift vom 2. Juli 2019 sowie S. 22 des Schriftsatzes vom 23. September 2022.

Aufrechterhalten wird ferner die Rüge unzureichender Benachrichtigungspflichten nach Maßgabe der Ausführungen auf

S. 51 ff. der Beschwerdeschrift vom 2. Juli 2019 sowie S. 5 ff., 20 ff. des Schriftsatzes vom 23. September 2022.

§§ 9, 12, 13 HVSG sehen weiterhin keine Benachrichtigung der Betroffenen vor. § 10 Abs. 6 HVSG verweist weiterhin auf den unzureichenden § 12 Abs. 1 G 10. § 8 Abs. 4 und § 11 Abs. 8 HVSG n.F. übernehmen dessen Wortlaut.