



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde

der Frau (...),

- gegen
- a) den Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 8. März 2022 - 8 D 1302/21 -,
 - b) den Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 2. November 2021 - 8 D 1302/21 -,
 - c) den Beschluss des Verwaltungsgerichts Gießen vom 26. Mai 2021 - 4 K 1898/21.GI -

hat die 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richterin Ott
und die Richter Radtke,
Wolff

am 30. Oktober 2023 einstimmig beschlossen:

1. Der Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 2. November 2021 - 8 D 1302/21 - verletzt die Beschwerdeführerin in ihrem Anspruch auf Rechtsschutzgleichheit aus Artikel 3 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes und wird aufgehoben. Der Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 8. März 2022 - 8 D 1302/21 - wird damit gegenstandslos.

2. Die Sache wird zur erneuten Entscheidung an den Hessischen Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.
3. Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen.
4. Das Land Hessen hat der Beschwerdeführerin ihre notwendigen Auslagen für das Verfassungsbeschwerdeverfahren zu erstatten.

G r ü n d e :

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Versagung von Prozesskostenhilfe für einen rechtshängigen Verwaltungsrechtsstreit über einen Antrag auf nachträgliche Feststellung der Rechtswidrigkeit polizeilicher Standardmaßnahmen (Identitätsfeststellung, Durchsuchung von Sachen). 1

I.

1. Der vorliegende Fall trug sich vor dem Hintergrund der Proteste gegen die Rodung des Dannenröder Forstes in Hessen zu. Der Dannenröder Forst liegt zirka 80 Kilometer nördlich vom Hauptbahnhof (...). Die Klägerin und Antragstellerin des Ausgangsverfahrens sowie Beschwerdeführerin im Verfassungsbeschwerdeverfahren ist eine bekannte Umweltaktivistin, die seit vielen Jahren Proteste durchführt, insbesondere Kletteraktionen. Aufgrund einer chronischen Erkrankung ist sie mittlerweile schwerbehindert und auf einen Rollstuhl angewiesen, klettert jedoch weiter. 2

2. Am 3. Dezember 2020 befand sich die Beschwerdeführerin in dem ICE (...) der Deutschen Bahn auf der Reise von ihrem Wohnort (...) nach (...), wobei sie zwei Fahrscheine mit sich führte; den einen für die Hinfahrt am 3. Dezember 2020 von (...) nach (...), den anderen für eine entsprechende Rückfahrt am 9. Dezember 2020. Während eines Halts am Hauptbahnhof in (...) wurde sie als einzige Person im ICE von Beamten der Bundespolizei angesprochen. Diese stellten die Personalien der Beschwerdeführerin fest, führten eine Durchsuchung durch und stellten einige Kletterutensilien sicher, die sich im Rucksack der Beschwerdeführerin befanden. Durch die Polizeimaßnahmen verlängerte sich der Halt des ICE im Bahnhof außerplanmäßig um zirka 40 Minuten, bevor auch die Beschwerdeführerin mit dem ICE weiterfahren konnte. Ausweislich der beigezogenen Akten des Ausgangsverfahrens wurde der Einsatz durch das Lagezentrum des Polizeipräsidiums (...) ausgelöst, das die Bundespolizei im Auftrag des Polizeipräsidiums Mittelhessen fernmündlich über die Anwesenheit einer polizeibekannten Aktivistin – der Beschwerdeführerin – im ICE (...) mit der Bitte informierte, sie einer Personenkontrolle zu unterziehen und dabei insbesondere auf mitgeführte Kletterausrüstung zu achten. 3

3. a) Gegen einen Teil der Polizeimaßnahmen erhob die Beschwerdeführerin Fortsetzungsfeststellungsklage zum Verwaltungsgericht Frankfurt am Main gegen das Land Hessen, vertreten durch das Polizeipräsidium Mittelhessen. Die durchgeführte Identitätsfeststellung sowie die Durchsuchung ihrer Sachen und Person seien rechtswidrig gewesen. Mit der Klageerhebung beantragte die Beschwerdeführerin zugleich die Bewilligung von Prozesskostenhilfe unter Beiordnung des Rechtsanwalts, der die Klageschrift verfasst hatte. 4

b) Nachdem die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch die Bundespolizeidirektion Koblenz, notwendig beigeladen worden war, lehnte das Verwaltungsgericht mit angegriffenem Beschluss den Prozesskostenhilfeantrag ab, da die Rechtsverfolgung keine hinreichende Aussicht auf Erfolg habe. Die Fortsetzungsfeststellungsklage dürfte bereits unzulässig sein, weil das notwendige Fortsetzungsfeststellungsinteresse fehle. 5

4. Die daraufhin erhobene Beschwerde wies der Verwaltungsgerichtshof mit angegriffenem Beschluss ebenfalls wegen mangelnder Erfolgsaussichten der Rechtsverfolgung zurück. Zwar liege entgegen der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts das erforderliche Fortsetzungsfeststellungsinteresse vor. Das Verwaltungsgericht habe das Prozesskostenhilfegesuch jedoch im Ergebnis zu Recht abgelehnt, da es an der hinreichenden Erfolgsaussicht der Rechtsverfolgung fehle. Die Klage dürfte unbegründet sein, weil die durchgeführten Polizeimaßnahmen rechtmäßig gewesen seien. 6

Eine Durchsuchung der Person der Beschwerdeführerin habe ausweislich des Protokolls der Bundespolizei nicht stattgefunden. Hinsichtlich der Identitätsfeststellung nach § 18 HSOG reiche ein bloßer Gefahrenverdacht aus, wobei aufgrund der relativ geringen Eingriffsintensität an die Verdachtsmomente keine allzu hohen Anforderungen zu stellen seien. Dieser habe schon deshalb vorgelegen, weil aufgrund der polizeilichen Erkenntnisse zu befürchten gewesen sei, dass sich die Beschwerdeführerin den Baumbesetzungen im Dannenröder Forst anschließe, die seinerzeit in vollem Gange gewesen seien. Daneben sei nicht auszuschließen gewesen, dass sie an Abseilaktionen von Autobahnbrücken teilnehmen werde, die im Zusammenhang mit der Rodung des Forstes seinerzeit gehäuft aufgetreten seien. Ihr Rucksack habe gemäß § 37 Abs. 1 HSOG durchsucht werden dürfen, da aufgrund der polizeilichen Erkenntnisse erneut zu befürchten gewesen sei, dass die Beschwerdeführerin im Rucksack Kletterutensilien mit sich führe, die im Zusammenhang mit der Rodung des Dannenröder Forstes zur möglichen Begehung von Ordnungswidrigkeiten oder gar Straftaten geeignet gewesen seien. Die Kletterutensilien seien sodann auch sichergestellt worden. Welche polizeilichen Erkenntnisse der Gefahrenprognose zugrunde lagen und woher sie rührten, führte der Verwaltungsgerichtshof jeweils nicht aus. 7

5. Gegen den vorgenannten Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs erhob die Beschwerdeführerin erfolglos Anhörungsrüge. 8

6. Mit ihrer Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihres Anspruchs auf Rechtsschutzgleichheit aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG sowie ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör aus Art. 103 Abs. 1 GG durch die angegriffenen Entscheidungen. 9

Ihr Anspruch auf Rechtsschutzgleichheit sei verletzt, weil die Entscheidung über die Be- 10
willigung von Prozesskostenhilfe der Entscheidung im Hauptsacheverfahren nicht vorgrei-
fen dürfe. Der Verwaltungsgerichtshof habe zwar die in der Ablehnung eines Fortsetzungs-
feststellungsinteresses liegende Grundrechtverletzung durch das Verwaltungsgericht wie-
der gut gemacht, aber die Verletzung ihres Anspruchs auf Rechtsschutzgleichheit zugleich
dadurch perpetuiert, dass er, indem er die Rechtmäßigkeit der Polizeimaßnahmen auf der
Grundlage unzureichender Informationen festgestellt habe, in der Sache entschieden
habe. Dabei seien die der Gefahrprognose zugrundeliegenden Tatsachen bis zuletzt weder
vom Gericht noch den anderen Verfahrensbeteiligten ausgeführt worden. Jedenfalls das
hätte im Rahmen des Hauptsacheverfahrens überprüft werden müssen, um die Rechtmä-
ßigkeit der Polizeimaßnahmen beurteilen zu können.

7. Der Minister für Justiz des Landes Hessen, das Land Hessen, vertreten durch das Polizei- 11
präsidium Mittelhessen sowie die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch die Bun-
despolizeidirektion Koblenz, haben allesamt von der eingeräumten Gelegenheit zur Stel-
lungnahme abgesehen. Die Akten des Ausgangsverfahrens lagen dem Bundesverfassungs-
gericht vor.

II.

Die Kammer nimmt die Verfassungsbeschwerde gemäß § 93a Abs. 2 Buchstabe b, § 93b 12
Satz 1, § 93c Abs. 1 Satz 1 BVerfGG im aus dem Tenor ersichtlichen Umfang zur Entscheidung
an und gibt ihr statt, weil dies zur Durchsetzung des Grundrechts der Beschwerdeführerin
aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG angezeigt ist (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b
BVerfGG). Die Voraussetzungen für eine stattgebende Entscheidung durch die Kammer lie-
gen vor (§ 93c Abs. 1 Satz 1 BVerfGG).

1. Das Bundesverfassungsgericht hat die für die Beurteilung der Verfassungsbeschwerde 13
maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen bereits entschieden (§ 93c Abs. 1 Satz 1
BVerfGG). Das gilt sowohl für den verfassungsrechtlichen Schutz des Grundrechts auf
Rechtsschutzgleichheit (vgl. BVerfGE 9, 124 <130 f.>; 81, 347 <356 ff.>; 92, 122 <124>;
stRSpr) als auch für die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gefahrenlage bei Ein-
griffen in das von Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG verbürgte Grundrecht auf
informationelle Selbstbestimmung (vgl. BVerfGE 44, 353 <381 f.>; 69, 315 <353 f.>; 115,
320 <364 f.>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 24. Juli
2015 - 1 BvR 2501/13 -, Rn. 14 f.).

2. Soweit sich die Verfassungsbeschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts 14
vom 26. Mai 2021 richtet, ist sie nicht zulässig. Ihre Begründung zeigt entgegen den aus
§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG folgenden Anforderungen nicht auf, dass insoweit ein
Rechtsschutzbedürfnis fortbesteht (vgl. zu diesem Erfordernis BVerfG, Beschluss der
2. Kammer des Ersten Senats vom 26. Juni 2023 - 1 BvR 491/23 -, Rn. 13 m.w.N.). Der Ver-
waltungsgerichtshof hat zwar die fachrechtliche Beschwerde der Beschwerdeführerin ge-
gen die Versagung von Prozesskostenhilfe zurückgewiesen. Es hat aber die vom Verwal-
tungsgericht für die fehlende Erfolgsaussicht allein angeführte Begründung eines fehlen-
den Fortsetzungsfeststellungsinteresses als rechtlich unzutreffend bewertet und die feh-
lende Erfolgsaussicht der beabsichtigten Klage stattdessen auf einen gänzlich anderen

Grund, nämlich die Rechtmäßigkeit der von der Beschwerdeführerin beanstandeten polizeilichen Maßnahmen, gestützt.

3. Die Annahme der gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs vom 2. November 2021 gerichteten Verfassungsbeschwerde ist zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte der Beschwerdeführerin angezeigt (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Die Verfassungsbeschwerde ist insoweit teilweise zulässig (a) und hat soweit zulässig auch in der Sache Erfolg (b). 15

a) Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, soweit die Beschwerdeführerin die Verletzung ihres Anspruchs auf Rechtsschutzgleichheit (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 4 GG) durch die angegriffene Beschwerdeentscheidung des Verwaltungsgerichtshofs vom 2. November 2021 rügt. In Bezug auf die Rüge der Verletzung ihres rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG) fehlt es indes an einem Vortrag, der den aus § 23 Abs. 1 Satz 2 und § 92 BVerfGG folgenden Begründungsanforderungen (vgl. BVerfGE 78, 320 <329>; 89, 155 <171>; 99, 84 <87>; 108, 370 <386 f.>; 115, 166 <179 f.>; 130, 1 <21>) genügt. 16

b) Die Verfassungsbeschwerde hat, soweit sie zulässig ist, auch in der Sache Erfolg. Der Verwaltungsgerichtshof hat in dem vorstehend genannten Beschluss die aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG folgenden Anforderungen an die im Prozesskostenhilfverfahren zu prüfenden Erfolgsaussichten der Klage überspannt. 17

aa) Das Grundgesetz gebietet eine weitgehende Angleichung der Situation von Bemittelten und Unbemittelten bei der Verwirklichung des Rechtsschutzes. Dies ergibt sich für den Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG (vgl. BVerfGE 78, 104 <117 f.>; 81, 347 <357>; 117, 163 <187>). Es ist dabei verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich, die Gewährung von Prozesskostenhilfe davon abhängig zu machen, dass die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg hat und nicht mutwillig erscheint (vgl. nur BVerfGE 81, 347 <357>). Die Prüfung der Erfolgsaussichten darf jedoch nicht dazu dienen, die Rechtsverteidigung selbst in das summarische Verfahren der Prozesskostenhilfe zu verlagern und dieses an die Stelle des Hauptsacheverfahrens treten zu lassen (vgl. BVerfGE 81, 347 <357>). Das Prozesskostenhilfverfahren will den Rechtsschutz, den der Rechtsstaatsgrundsatz erfordert, nicht selbst bieten, sondern zugänglich machen. Dies bedeutet zugleich, dass Prozesskostenhilfe nur verweigert werden darf, wenn ein Erfolg in der Hauptsache zwar nicht schlechthin ausgeschlossen, die Erfolgschance aber lediglich eine entfernte ist (BVerfGE 81, 347 <357 f.>; stRspr). 18

Die Auslegung und Anwendung des auch im Verwaltungsrechtsstreit anzuwendenden § 114 Abs. 1 Satz 1 ZPO obliegt in erster Linie den zuständigen Fachgerichten. Das Bundesverfassungsgericht kann daher nur eingreifen, wenn die Entscheidung der Fachgerichte Fehler erkennen lassen, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung der verfassungsrechtlich verbürgten Rechtsschutzgleichheit beruhen (BVerfGE 81, 347 <357 f.>; BVerfGE 2, 279 <281>). Die Fachgerichte überschreiten den Entscheidungsspielraum bei der Auslegung des gesetzlichen Tatbestandsmerkmals der „hinreichenden Erfolgsaussicht“ erst dann, wenn sie einen Auslegungsmaßstab verwenden, der den Zugang zum Recht un- 19

verhältnismäßig erschwert, indem sie die Anforderungen an die Erfolgsaussicht überspannen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn sie schwierige, bislang ungeklärte Rechts- und Tatsachenfragen im Prozesskostenhilfverfahren entscheiden, denn diese müssen auch von Unbemittelten der Klärung in einem Verfahren, in dem sie anwaltlich vertreten sind, zugeführt werden können (vgl. BVerfGE 81, 347 <357 ff.>; stRspr). Kommt zudem eine Beweisaufnahme ernsthaft in Betracht und liegen keine konkreten und nachvollziehbaren Anhaltspunkte dafür vor, dass die Beweisaufnahme mit großer Wahrscheinlichkeit zum Nachteil des Beschwerdeführers ausgehen würde, so läuft es dem Gebot der Rechtsschutzgleichheit zuwider, dem Unbemittelten wegen fehlender Erfolgsaussichten seines Rechtsschutzbegehrens Prozesskostenhilfe zu verweigern (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 28. Oktober 2019 - 2 BvR 1813/18 -, Rn. 27 m.w.N.; stRspr).

bb) Der Beschluss vom 2. November 2021 genügt diesen aus der Rechtsschutzgleichheit folgenden Anforderungen nicht. Denn ungeachtet der mit dem Fortsetzungsfeststellungsinteresse und der Gefahrenannahme verbundenen tatsächlichen und grundrechtlichen Fragen hat der Verwaltungsgerichtshof schon im Rahmen der summarischen Prüfung des Prozesskostenhilfverfahrens die Erfolgsaussicht der Klage von vornherein verneint. Insbesondere hat der Verwaltungsgerichtshof die Versagung der Prozesskostenhilfe – durch den Verzicht auf eine dem Klageverfahren vorbehaltene Beweiserhebung – auf einer unzureichenden tatsächlichen Grundlage getroffen, zumal die Beschwerdeführerin in dem ICE (...) dem Dannenröder Forst nähergelegene Haltestellen bereits passiert und den Beamten der Bundespolizei ihre Fahrausweise von (...) nach (...) und zurück gezeigt hatte. Welche polizeilichen Erkenntnisse dennoch die Annahme einer Gefahr beziehungsweise auch nur eines Gefahrenverdachts in der konkreten Situation durch das Verhalten der Beschwerdeführerin haben begründen sollen, bleibt unklar – etwa sichtbare Kletterutensilien oder ein Tweet der Beschwerdeführerin, der die Teilnahme an einer nicht mehr von Art. 8 Abs. 1 GG gedeckten Protestaktion ankündigte. Die augenscheinliche Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, dass die Eigenschaft als polizeibekannte Aktivistin für eine jederzeitige Durchsuchung an Verkehrsknotenpunkten im Bundesgebiet ausreiche, wäre jedenfalls einer vertieften Erörterung im Hauptsacheverfahren vorbehalten gewesen. Stützt sich die Polizei für die Vornahme von Grundrechtseingriffen auf gespeicherte Daten aus ihren Datenbeständen, dürfen die Gerichte die Rechtmäßigkeit dieser Speicherung und Verwendung nicht ohne Weiteres unterstellen. Sind – wie hier – Vorkenntnisse die Grundlage für ein gezieltes Herausgreifen einer Person, kann von dieser Rechtmäßigkeitsprüfung grundsätzlich nicht abgesehen werden. 20

III.

Der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs vom 2. November 2021 - 8 D 1302/21 - beruht auf der Verletzung von Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG und ist aufzuheben (§ 93c Abs. 2 i.V.m. § 95 Abs. 2 BVerfGG). Die Sache ist an den Verwaltungsgerichtshof zur erneuten Entscheidung über den Antrag der Beschwerdeführerin auf Gewährung von Prozesskostenhilfe für die weiterhin bei dem Verwaltungsgericht anhängige Klage zurückzuverweisen (vgl. BVerfGE 104, 337 <356>). 21

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen. 22

Ott

Radtke

Wolff