

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Band 37

Der Einsatz Künstlicher Intelligenz beim Erlass polizeilicher Platzverweisungen

**Zulässigkeit eines Ermessensverwaltungsaktes
durch Künstliche Intelligenz im Lichte des allgemeinen
Verwaltungsrechts und des Grundgesetzes am Beispiel
der polizeilichen Platzverweisung**

Von

Lynn Schaefer



Duncker & Humblot · Berlin

LYNN SCHAEFER

Der Einsatz Künstlicher Intelligenz beim Erlass
polizeilicher Platzverweisungen

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel, Münster

Band 37

Der Einsatz Künstlicher Intelligenz beim Erlass polizeilicher Platzverweisungen

Zulässigkeit eines Ermessensverwaltungsaktes
durch Künstliche Intelligenz im Lichte des allgemeinen
Verwaltungsrechts und des Grundgesetzes am Beispiel
der polizeilichen Platzverweisung

Von

Lynn Schaefer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Ruhr-Universität Bochum hat diese Arbeit
im Jahre 2025 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpär
Druck: Primerate Zrt., Budapest, Ungarn

ISSN 2199-3475
ISBN 978-3-428-19831-3 (Print)
ISBN 978-3-428-59831-1 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
A. Gegenstand der Untersuchung	19
B. Gang der Untersuchung	20

Teil 1

Künstliche Intelligenz in der Polizeiarbeit	23
A. Entwicklung Künstlicher Intelligenz	23
I. Künstliche Intelligenz – Entwicklungslinien	23
II. Einsatz Künstlicher Intelligenz in präventiver Polizeiarbeit	28
1. Deutschland	28
2. Ausland	32
III. Zwischenergebnis	34
B. Vorteile des Einsatzes Künstlicher Intelligenz	34
I. Ergänzung personeller Kapazitäten	35
II. Zeitlich flexibler Einsatz	36
III. Umfassende Gefahrenerkennung	37
IV. Direktzugriff auf Datenbanken	38
V. Produktivität und Objektivität	39
VI. Lückenlose und transparente Dokumentation des Einsatzes	41
VII. Schutz der Rechtsgüter menschlicher Polizeibeamter	41
VIII. Kostenersparnis	42
IX. Zwischenergebnis	44
C. (Vor-)Skizzierung der Risiken des Einsatzes Künstlicher Intelligenz	44
D. Begriffsbestimmung und technische Grundlagen	47
I. Begriff der „Künstlichen Intelligenz“	47
II. Technikgrundlagen	49
1. Algorithmus	49
2. Selbstlernendes System – „anpassungsfähig“	50
a) Machine Learning	52
aa) Überwachtes Lernen	52
bb) Unüberwachtes Lernen	53

cc) Bestärkungslernen	54
b) Neuronale Netze als Ausprägung des „Machine Learning“	55
c) Roboter	57
3. Arten Künstlicher Intelligenz	58
III. Zwischenergebnis	59
E. Resümee	60

Teil 2

Zulässigkeit des Robotereinsatzes zum Erlass einer Platzverweisung nach geltendem Recht?	62
A. Ist der robotische Erlass einer Platzverweisung der „Polizei“ im Sinne des § 34 Abs. 1 S. 1 PolG NRW zuzurechnen?	62
B. Der robotische Erlass einer Platzverweisung im Lichte des § 35a VwVfG NRW	64
I. Automatische Einrichtung	65
II. Verwaltungsakt	67
III. Vollständig automatisiert erlassen	67
1. Programmierung und Training durch den Menschen	68
2. Softwareweiterentwicklung	69
3. Ermittlungsanstoß – zugleich zum Erlassbegriff des § 35a VwVfG NRW ...	71
a) Der Erlassbegriff des § 35a VwVfG NRW im Lichte der Wortlautaus- legung	72
b) Der Erlassbegriff des § 35a VwVfG NRW im Lichte einer systematischen Auslegung	72
c) Der Erlassbegriff des § 35a VwVfG NRW im Lichte einer historisch- teleologischen Auslegung	74
d) Zwischenergebnis	75
IV. Zwischenergebnis	75
C. Resümee	77

Teil 3

Zulässigkeit des Robotereinsatzes zum Erlass einer Platzverweisung durch Schaffung eines Normzusatzes?	78
A. Schaffung eines Normzusatzes für die Ermächtigungsgrundlage des § 34 Abs. 1 PolG NRW	78
B. Begründung	79
I. Fiktive Ergänzung trotz § 35a VwVfG NRW möglich?	81
II. Fiktive Ergänzung im Lichte der JI-Richtlinie möglich?	83

III. Fiktive Ergänzung im Lichte der KI-Verordnung möglich?	87
IV. Zwischenergebnis	91

Teil 4

Erlass rechtmäßiger Verwaltungsakte auf Grundlage des § 34 Abs. 1 S. 3 PolG NRW f.F. möglich?	93
--	----

A. Ermittlung des Sachverhalts – zugleich zum § 24 VwVfG NRW (Untersuchungsgrundsatz)	93
I. Wahrnehmung der tatsächlichen Umstände	95
II. Analyse der wahrgenommenen Umstände – zugleich zur Schematisierungseigenschaft von Künstlicher Intelligenz	95
III. Analyse menschlichen Sozialverhaltens durch Künstliche Intelligenz	99
IV. Zwischenergebnis	102
B. Subsumtion unter den Tatbestand von § 34 Abs. 1 S. 1 PolG NRW	103
I. Wahrnehmung des „Rohsachverhalts“	105
II. Erstreduktion des „Rohsachverhalts“ und Auswahl der Rechtsnormen	106
1. „Shortcut-Bewertung“ der wahrgenommenen Verhaltensweisen	107
2. „Shortcut-Bewertung“ der wahrgenommenen Verhaltensweisen durch einen Polizeiroboter?	109
3. „Shortcut-Bewertung“ der zu prüfenden Normen	110
III. Bestimmung des Tatbestands	112
IV. Anwendung der Definitionen	113
1. Tatbestandsmerkmale, die einer Prognose bedürfen	114
2. Unbestimmte Tatbestandsmerkmale	115
a) Subsumtion unter ausfüllungsbedürftige Rechtsbegriffe durch einen menschlichen Amtswalter	117
b) Subsumtion unter unbestimmte Rechtsbegriffe durch einen Polizeiroboter möglich?	119
3. Unbestimmte Tatbestandsmerkmale, die typischerweise als nur von einem Menschen subsumierbar bezeichnet werden	121
4. Zwischenergebnis	125
V. Ergebnis der Subsumtion = logischer Schluss	125
VI. Überprüfung des Subsumtionsergebnisses	125
1. Auslegung durch einen Menschen	128
a) Wortlautauslegung	129
b) Systematische Auslegung	133
c) Historische Auslegung	134
d) Teleologische Auslegung	135
e) Auslegungsvergleich	137

2. Auslegung durch den Polizeiroboter?	138
a) Wortlautauslegung durch den Polizeiroboter?	138
b) Systematische, historische und teleologische Auslegung durch den Polizeiroboter?	142
c) Systematische, historische und teleologische Auslegung durch den Polizeiroboter mittels des Auslegungsvergleichs ausreichend?	144
VII. Analogieschluss, teleologische Reduktion und Extension	146
VIII. Zwischenergebnis	149
C. Ausübung von Ermessen – zugleich zu § 40 VwVfG NRW	150
I. Fähigkeit zur Ermessensausübung – zugleich zum Ermessensausfall und zur Ermessensüberschreitung	151
1. Die Ermessensausübung als Abwägungsentscheidung	152
a) Problemidentifikation anhand gesetzlicher Ziele	152
b) Zusammenstellung der Handlungsalternativen	153
aa) Ausschluss ermächtigungsfremder Handlungsalternativen	154
bb) Ausschluss ungeeigneter Handlungsalternativen	157
cc) Beschränkung der Identifizierung geeigneter Handlungsalternativen durch unvollständige Trainingsdaten und fehlende Kreativität?	160
c) Relative Betrachtung der Handlungsalternativen in Bezug auf bestimmte (normative) Attribute	163
d) Gewichtung der Attribute – Abwägung im engeren Sinne	166
e) Entscheidung	172
f) Kritik der Literatur: Bloße Rechnung	175
g) Kritik der Literatur: Abwägungen erfordern Ethik und Moral	177
h) Kritik der Literatur: Aufgrund der eingeschränkten gerichtlichen Kontrolldichte unzulässig	178
i) Vorgriff etwaiger Kritik an den vorstehenden Ausführungen	178
2. Zwischenergebnis zur Ermessensausübung	179
II. Ermessens Fehlgebrauch – zugleich zur Korrelationsbildung im Lichte des Art. 3 Abs. 3 GG	180
1. Diskriminierung durch Datenverzerrungen und falsche Korrelationsbildung	181
a) Arten von Datenverzerrungen	182
b) Auswirkungen der durch Datenverzerrungen bedingten diskriminierenden Korrelationen	190
2. Zwischenergebnis	193
III. Zwischenergebnis zur Ermessensausübung	193
D. Anhörung des Betroffenen und Bekanntgabe des Verwaltungsakts – zugleich zu § 28 VwVfG NRW und § 41 VwVfG NRW	194

E. Begründung der Entscheidung – zugleich zu § 39 VwVfG NRW	196
I. Unterliegt der Polizeiroboter bei Erlass einer Platzverweisung einer Begründungspflicht?	197
1. Erfüllt ein verbal-maschineller Erlass eines Verwaltungsakts den Modus der „Mündlichkeit“ im Sinne des § 37 Abs. 2 VwVfG NRW?	198
2. Analoge Anwendung des § 37 Abs. 2 S. 2 VwVfG NRW auf verbal-maschinell erlassene Verwaltungsakte bei Qualifizierung als „in sonstiger Weise“ erlassene Verwaltungsakte?	200
3. Zwischenergebnis	202
II. Entbehrlichkeit der Begründung gemäß § 39 Abs. 2 Nr. 3 Var. 2 VwVfG NRW?	202
III. Zwischenergebnis	204
IV. Anforderungen an die Begründung vollständig automatisiert erlassener Verwaltungsakte	204
1. Darlegung der wesentlichen Entscheidungsgründe	205
a) Offenlegung des Systemcodes als „wesentlicher Entscheidungsgrund“?	208
aa) Erwägungen für eine Qualifizierung des Systemcodes als „wesentlicher Entscheidungsgrund“	208
bb) Erwägungen gegen die Qualifizierung des Systemcodes als „wesentlicher Entscheidungsgrund“	210
cc) Offenlegung des Systemcodes unter Berücksichtigung europarechtlicher Regelungen	211
b) Offenlegung aller Analyse- und Subsumtionsschritte als „wesentlicher Entscheidungsgrund“?	214
2. Zwischenergebnis	215
3. Form der Begründung	215
V. Kann eine Begründung des Polizeiroboters diesen Begründungsanforderungen entsprechen?	216
VI. Zwischenergebnis	219
VII. Teleologische Reduktion von § 39 VwVfG NRW beim Einsatz eines Polizeiroboters?	219
1. Teleologische Reduktion von § 39 VwVfG NRW aufgrund einer umfassenden <i>ex-ante</i> -Kontrolle?	219
2. Teleologische Reduktion von § 39 VwVfG NRW aufgrund einer menschlichen Begründungsnachholung?	221
3. Teleologische Reduktion von § 39 VwVfG NRW durch eine Begründungskompensation im Widerspruchsverfahren?	223
4. Zwischenergebnis	224
F. Resümee	224

Teil 5

Vereinbarkeit von § 34 Abs. 1 S. 3 PolG NRW f. F. mit Verfassungsrecht	226
A. Menschenwürde	226
I. Diskussionsstand innerhalb der Literatur	227
II. Kein Verstoß gegen die Menschenwürde	229
B. Rechtsstaatsprinzip	234
I. Bindung an Recht und Gesetz – Einrichtung einer Kontrollarchitektur für Systeme Künstlicher Intelligenz	235
Exkurs: Kontrollarchitektur im Lichte der KI-Verordnung	238
1) Kontrollstadien und -prozesse der KI-Verordnung für Hochrisiko-Systeme	238
2) Kontrollinstanz	243
II. Gewaltenteilung	247
1. Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive	247
a) Selbstbindung der Verwaltung auch durch Maßnahmen Künstlicher Intelligenz?	247
b) Gesetzesanwendung im Lichte Künstlicher Intelligenz	248
c) Gesetzesanwendungsprogrammierung	250
d) Zwischenergebnis	252
2. Verhältnis zwischen Judikative und Exekutive	253
III. Zwischenergebnis	256
C. Demokratieprinzip	257
I. Legitimationsbedürftigkeit von Künstlicher Intelligenz	258
1. Ausübung von Staatsgewalt – etablierte (technikunspezifische) Ansichten	259
2. Ausübung von Staatsgewalt – Literaturstimmen zur technischen Problematik	261
a) Karl Zeidler	261
b) Hans Peter Bull	262
c) Stephan Meyer	263
d) Viktoria Herold	263
e) Helmut Birner, Gabriele Britz/Martin Eifert, David Nink, Hanno Kube, Meinhard Schröder	265
f) Ausübung von Staatsgewalt auch durch Künstliche Intelligenz	265
II. Bestimmung des Legitimationsniveaus von Künstlicher Intelligenz anhand etablierter Legitimationstopoi	268
1. Funktionell-institutionelle Legitimation von Künstlicher Intelligenz	269
2. Organisatorisch-personelle Legitimation von Künstlicher Intelligenz	270
a) Durchbrechung der organisatorisch-personellen Legitimation? – Literaturansichten	272
aa) Viktoria Herold	272
bb) Mario Martini und David Nink	273
cc) Gabriele Britz und Martin Eifert	274

dd) Helmut Birner	274
b) Keine Durchbrechung der organisatorisch-personellen Legitimation	275
aa) Vergleich mit Künstlicher Intelligenz – Phase 1	277
bb) Vergleich mit Künstlicher Intelligenz – Phase 2	278
3. Sachlich-inhaltliche Legitimation von Künstlicher Intelligenz	281
III. Erweiterung des Legitimationskanons durch das Merkmal der Qualität der Entscheidungsergebnisse?	282
1. Einführung in den Diskussionsstand – Ansichten aus der Literatur	283
a) Niels Petersen	284
b) Utz Schliesky	285
c) Sandra Köller	287
d) Viktoria Herold	288
2. Einordnung der Output-Legitimation in den Legitimationskanon	289
a) Können Output-Kriterien die anerkannten Legitimationstopoi substituieren?	291
b) Sind Output-Kriterien als eigener Legitimationstopos zu qualifizieren? ..	292
c) Können Output-Kriterien als Teil der bewährten Legitimationstopoi das Legitimationsniveau erhöhen?	294
IV. Zwischenergebnis	297
V. Vereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 4 GG	299
VI. Zwischenergebnis	303
D. Resümee	303

Teil 6

Ergebnis und Ausblick	305
------------------------------------	------------

Teil 7

Zusammenfassung der Ergebnisse	308
---	------------

Anhang I	314
-----------------------	------------

Anhang II	319
------------------------	------------

Literaturverzeichnis	325
-----------------------------------	------------

Sachwortverzeichnis	361
----------------------------------	------------

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Amtsgericht
AI	Artificial Intelligence
AnwBl	Anwaltsblatt
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARP	Arbeitsschutz in Recht und Praxis
Art.	Artikel
ASOG Bln	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin
BattG	Batteriegelgesetz
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz
BayObLG	Bayerisches Oberlandesgericht
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgPJMDSG	Brandenburgisches Polizei-, Justizvollzugs- und Maßregelvollzugsdatenschutzgesetz
BbgPolG	Brandenburgisches Polizeigesetz
BBhV	Bundesbeihilfeverordnung
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
Bitkom	Branchenverband der deutschen Informations- und Telekommunikationsbranche
BJA	Bundeskriminalamt
BlnDSG	Berliner Datenschutzgesetz
BMI	Bundesministerium des Innern
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BRKG	Bundesreisekostengesetz
BT-Drs.	Bundestag Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CCZ	Corporate Compliance Zeitschrift

ChatGPT	Chat Generative Pre-trained Transformer
ChemBiozidV	Biozidrechts-Durchführungsverordnung
CR	Computer und Recht
d. h.	das heißt
DFKI	Deutsches Forschungszentrum für Künstliche Intelligenz
DIN	Deutsche Industrienorm
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DSB	Datenschutz-Berater
DSG	Datenschutzgesetz
DSG M-V	Datenschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern
DSG NRW	Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DStR-Beih	Deutsches Steuerrecht Beiheft
DSUG LSA	Datenschutz-Grundverordnungs-Ausfüllungsgesetz Sachsen-Anhalt
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DuR	Demokratie und Grundrechte
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EGL	Ergänzungslieferung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
E-Government	Electronic Government
ElektroG	Elektro- und Elektronikgerätegesetz
ElektroGBattGGebV	Elektro- und Elektronikgerätegesetz-Batterierecht-Durchführungs- gesetz-Gebührenverordnung
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera (und so weiter)
EU	Europäische Union
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f.	folgend
ff.	folgende
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
Fn.	Fußnote
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
Ggf.	Gegebenenfalls
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRUR-Prax	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht für die Praxis
GSZ	Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht
HDSIG	Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
HStR	Handbuch des Staatsrechts

i.CON	International Journal of Constitutional Law
InTeR	Zeitschrift zum Innovations- und Technikrecht
IT	Informationstechnologie
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JI-Richtlinie	Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	Juristische Schulung
JustG	Justizgesetz
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
Kfz	Kraftfahrzeug
KI	Künstliche Intelligenz
KIR	Künstliche Intelligenz und Recht
KI-VO	Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für Künstliche Intelligenz
KJ	Kritische Justiz
K&R	Kommunikation & Recht
LBG	Landesbeamtengesetz
LDSG	Landesdatenschutzgesetz
Lit.	Literatur
LKA	Landeskriminalamt
LRKG	Landesreisekostengesetz
LT-Drs.	Landtag Drucksache
LVOPol NRW	Laufbahnverordnung der Polizei Nordrhein-Westfalen
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
LZPD	Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste
MMR	Zeitschrift für das Recht der Digitalisierung, Datenwirtschaft und IT
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MwStR	Mehrwertsteuerrecht
NDSG	Niedersächsisches Datenschutzgesetz
NJ	Neue Justiz
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NLMR	Newsletter Menschenrechte
NLPCC	Natural Language Processing and Chinese Computing
NPOG	Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZI	Neue Zeitschrift für Insolvenz- und Sanierungsrecht
NZV	Zeitschrift Verkehrsrecht
NZWist	Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht

öAT	Zeitschrift für öffentliches Arbeits- und Tarifrecht
OBG	Ordnungsbehördengesetz
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OZG	Onlinezugangsgesetz
PAG	Polizeiaufgabengesetz
PharmR	Pharmarecht
PNAS	Proceedings of the Nation Academy of Sciences of the United States of America
POG NRW	Polizeiorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen
POG RP	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz
PolDVG	Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei
PolG	Polizeigesetz
PolG BW	Polizeigesetz Baden-Württemberg
PolG NRW	Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen
RDl	Recht Digital
Rn.	Randnummer
RUB	Ruhr-Universität Bochum
S.	Seite
SächsDSUG	Sächsisches Datenschutz-Umsetzungsgesetz
SächsPolG	Polizeigesetz des Freistaates Sachsen
SGB	Sozialgesetzbuch
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SOG	Gesetz über die Sicherheit und Ordnung
sog.	sogenannt
SOG LSA	Gesetz über die Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
SOG M-V	Gesetz über die Sicherheit und Ordnung Mecklenburg-Vorpommern
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPoDVG	Saarländisches Polizei-Datenverarbeitungsgesetz
SPoLG	Saarländisches Polizeigesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StRspr.	Ständige Rechtsprechung
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
ThürDSG	Thüringer Datenschutzgesetz
UAbs.	Unterabsatz
Urt.	Urteil
USA	United States of America
VAPPol	Ausbildungs- und Prüfungsverordnung
Var.	Variante
VersG	Versammlungsgesetz
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwR	Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung

VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
z. B.	zum Beispiel
ZD	Zeitschrift für Datenschutzrecht
ZfDR	Zeitschrift für Digitalisierung und Recht
ZfPC	Zeitschrift für Product Compliance
ZfPW	Zeitschrift für die gesamte Privatrechtswissenschaft
ZGI	Zeitschrift für das gesamte Informationsrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozess

Einleitung

A. Gegenstand der Untersuchung

Die Entwicklung von Künstlicher Intelligenz schreitet mit einer bemerkenswerten Dynamik voran, sodass schon in naher Zukunft eine Leistungsfähigkeit erreicht sein dürfte, die den Einsatz dieser Technologie in zahlreichen neuen Anwendungsfeldern ermöglicht.¹ Daher gilt es bereits heute, Einsatzoptionen der aufstrebenden Technologie einerseits unter Ausschöpfung ihrer Leistungsstärke und andererseits mit Abschätzung und Berücksichtigung des Gefahren- und Missbrauchspotenzials innerhalb des bestehenden Rechtsgefüges auszuloten. Eine solche vorausschauende Betrachtung erscheint umso dringlicher, da die rasante Weiterentwicklung der KI-Technologie andernfalls der wissenschaftlichen Diskussion enteilen könnte.

Die vorliegende Arbeit widmet sich der Polizeiarbeit als spezifischem Anwendungsbereich von Künstlicher Intelligenz. In diesem Einsatzfeld dient die Technologie gegenwärtig der Kategorisierung und Analyse von Daten insbesondere zur Strafverfolgung und zur Erstellung von Gefahren- und Kriminalitätsprognosen.

Über diesen Einsatz hinaus eröffnet die technologische Entwicklung jedoch auch die Perspektive, polizeiliche (Ermessens-)Verwaltungsakte durch Systeme Künstlicher Intelligenz zu erlassen. Während der vollständig automatisierte Erlass von Ermessensverwaltungsakten, nicht zuletzt wegen der Einführung des § 35a VwVfG², bislang auf weitgehende Ablehnung stößt, da er als rein anthropologischer Vorgang bezeichnet wird³, bedarf diese Einschätzung angesichts jüngster Fortschritte im Bereich der Künstlichen Intelligenz einer erneuten Überprüfung.

¹ Vgl. *Busche*, AöR 2024, 207, 210; *Funke*, in: Chibanguza/Kuß/Steege, Künstliche Intelligenz, § 3 Rn. 7 ff.; *Djeffal/Richter*, Wissenschaft & Management 2024 (Heft 2), 10; *Kalder*, in: Kersting et al., Wie Maschinen lernen, 2019, S. 140; *Lämmel/Cleve*, Künstliche Intelligenz, 6. Auflage 2023, S. 21; *Muttach/Link*, CR 2023, 725; *Neu et al.*, Anwendungsfelder und Herausforderungen der Künstlichen Intelligenz, 2022, S. 19 ff.; *Rohrlich*, KI und Recht, 2025, S. 14.

² § 35a VwVfG: „Ein Verwaltungsakt kann vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht.“

³ So z. B. BT-Drs. 18/8434, S. 122; Beirat Verwaltungsverfahrenrecht beim BMI, NVwZ 2015, 1114, 115; *Braun Binder*, NVwZ 2016, 960, 963; *Degrandi*, Die automatisierte Verwaltungsverfügung, 1977, S. 46 f.; *Müller*, in: Huck/Müller, VwVfG, 4. Auflage 2025, § 35a VwVfG Rn. 1; *Siegel*, DVBl 2017, 24, 26. Die Terminologie „anthropologischer Vorgang“

Ziel dieser Arbeit ist es daher, eine vergleichende Analyse der technischen und menschlichen Entscheidungsfindung vorzunehmen, um aufzuzeigen, in welchem Maße sich die Funktionsweise moderner Künstlicher Intelligenz dem menschlichen Denken angenähert hat. Dafür hat die Untersuchung unter anderem in die juristische Methodenlehre einzutauchen und unter Einbezug kognitionspsychologischer Erkenntnisse bestehende methodologisch gefestigte Vorgänge in Bezug auf den Einsatz Künstlicher Intelligenz neu zu betrachten und weiterzuentwickeln.

Aufgrund der Heterogenität polizeilicher Ermächtigungsgrundlagen und zur Wahrung einer klaren und übersichtlichen Darstellung ist eine maßnahmenbezogene Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands geboten. Hierfür erweist sich die polizeiliche Platzverweisung als geeignet, da es sich zum einen um eine in der polizeilichen Praxis häufig angewandte Maßnahme handelt, die leicht mündlich zu erlassen ist und zum anderen verglichen mit anderen polizeilichen Eingriffen eine mildere Intensität und überwiegend klar definierte rechtliche Voraussetzungen aufweist.

Polizeirechtlicher Untersuchungsgegenstand, der gleichwohl zahlreiche Bezugspunkte zur allgemeinen Diskussion um die Zulässigkeit KI-gestützter Verwaltungsakte bietet, ist somit die *Prüfung der Zulässigkeit des Einsatzes von Systemen Künstlicher Intelligenz zum vollständig automatisierten Erlass einer polizeilichen Platzverweisung*.

B. Gang der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung widmet sich der Frage, ob und inwieweit der Einsatz Künstlicher Intelligenz zum vollständig automatisierten Erlass einer Platzverweisung im Lichte des allgemeinen Verwaltungsrechts und des Grundgesetzes rechtlich zulässig ist. Das nordrhein-westfälische Recht wird dabei als exemplarische Referenz für das allgemeine Verwaltungsrecht herangezogen. Diese Herangehensweise erleichtert einerseits die Systematisierung und Strukturierung der Argumentation und ist andererseits aufgrund der weitgehenden Normähnlichkeit auf Landes- und Bundesebene über den konkret gewählten Rechtsrahmen hinaus auf vergleichbare Regelungsstatbestände übertragbar.

Die gewonnenen Erkenntnisse beschränken sich zudem keineswegs allein auf die polizeilichen Handlungsbereiche, wie es angesichts des arbeitsimmanenten Zuschnitts zunächst den Anschein haben könnte. Vielmehr lassen sich die erarbeiteten

soll in Übereinstimmung mit der rechtswissenschaftlichen Diskussion auch in der vorliegenden Schrift Anwendung finden. Zwar wird der Begriff „anthropologisch“ traditionell im medizinisch-biologischen Diskurs herangezogen, um körperliche Merkmale sowie die evolutionäre Entwicklung des Menschen zu charakterisieren, doch findet er gleichermaßen in anderen Disziplinen, wie etwa der Philosophie, Verwendung, um jene dem Wesen des Menschen inhärenten Eigenschaften zu beschreiben.

Grundsätze auf die Nutzung von Künstlicher Intelligenz zum Erlass von Ermessensverwaltungsakten in anderen Verwaltungssektoren entsprechend übertragen.

Die Bearbeitung erfolgt dreistufig: Nach Einführung in die Technologie der Künstlichen Intelligenz und ihrer (aktuellen) Einsatzgebiete in der Polizeiarbeit ist ausgehend von der polizeirechtlichen Ermächtigungsgrundlage der Platzverweisung aus § 34 Abs. 1 S. 1 PolG NRW zunächst zu untersuchen, ob der Einsatz nach geltendem Recht zulässig ist. Anschließend ist, da in der Existenz des § 35a VwVfG NRW nach geltendem Recht ein rechtliches Hindernis liegt, die Zulässigkeit des Einsatzes von Künstlicher Intelligenz nach Einführung eines fiktiven Normzusatzes (§ 34 Abs. 1 S. 3 PolG NRW f.F. [fiktive Fassung]) zu prüfen. Es ist zu eruieren, ob dieser mit einfachem Recht kompatibel und verfassungsgemäß wäre.

Im Rahmen der Prüfung einfachen Rechts ist die Kompatibilität des § 34 PolG NRW f.F. mit dem Untersuchungsgrundsatz gemäß § 24 VwVfG NRW und der Begründungspflicht aus § 39 VwVfG NRW zu erörtern. Hierbei gilt es insbesondere zu analysieren, ob Künstliche Intelligenz aufgrund ihrer Schematisierungsfunktion in der Lage ist, den Sachverhalt umfassend zu erfassen und darüber hinaus die wesentlichen Entscheidungsgründe nachvollziehbar darzulegen. Daneben bedarf es einer detaillierten Untersuchung der Frage, ob Künstliche Intelligenz sowohl die Tatbestandsvoraussetzungen des § 34 PolG NRW auslegen und subsumieren sowie die Rechtsfolgenvorgaben, die eine Ausübung von Ermessen gemäß § 40 VwVfG NRW erfordern, erfüllen kann.

Auf verfassungsrechtlicher Ebene bilden die Achtung der Menschenwürde, das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip zentrale Prüfungsschwerpunkte. Neben einer potenziellen Beeinträchtigung der Menschenwürde ist zu untersuchen, inwieweit der Einsatz Künstlicher Intelligenz in Bezug auf den aus dem Rechtsstaatsprinzip entspringenden Rechtsbindungs- und Gewaltenteilungsgrundsatz und hinsichtlich der demokratischen Legitimation Probleme aufwirft.

Diese Untersuchung verzichtet ausdrücklich auf eine Ausweitung der Kompetenzen für den Einsatz Künstlicher Intelligenz im Sinne eines „Mehr“ an Polizeimaßnahmen, wie etwa einer Fernidentifikationsmöglichkeit von Personen, und befasst sich ebenso wenig mit der Zulässigkeit KI-gestützter Zwangsmaßnahmen. Ferner bleibt das Datenschutzrecht – soweit es nicht unmittelbar die vollautomatisierte Einzelentscheidung in ihrer Außenwirkung betrifft – unberücksichtigt. Zwar ist unbestreitbar, dass der KI-basierte Erlass einer Platzverweisung verschiedenste datenschutzrechtlich relevante Verarbeitungsvorgänge impliziert. Dennoch liegt der Fokus allein auf jenen Rechtsvorschriften, die die automatisierte Entscheidungsfindung in ihrer Außenwirkung direkt regulieren, namentlich Art. 22 DSGVO sowie § 46 DSG NRW als nationale Umsetzung von Art. 11 der Richtlinie (EU) 2016/680 (im Folgenden: JI-Richtlinie). Darüber hinaus finden auch die Bestimmungen der Verordnung (EU) 2024/1689 (im Folgenden: KI-Verordnung) Berücksichtigung, soweit sie den datenschutzrechtlichen Rahmen für den Einsatz Künstlicher Intelligenz im Rahmen des vorliegenden Zuschnitts der Arbeit modifizieren. Diese Re-

gelungen werden jeweils im Kontext der entsprechenden Problembereiche eingebunden.

Für die Herstellung der Praxisnähe und zur Illustration der komplexen Causa notwendig, erfolgt die rechtliche Prüfung anhand eines fiktiven Referenzfalls.

So soll wiederkehrender Bezugspunkt der rechtlichen Betrachtung folgende Einsatzsituation sein:

Auf einem Sportgelände wurde seitens der zuständigen Polizeibehörde ein humanoider Polizeiroboter postiert, der bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 34 Abs. 1 PolG NRW Platzverweisungen erlassen kann. Der Roboter ist mit verschiedenen Sensoren ausgestattet, wie z.B. Kameras und Mikrofonen, mit denen er das Geschehen wahrnimmt. Als Hauptsoftware wurde Künstliche Intelligenz in Form eines neuronalen Netzes implementiert, die für den Polizeieinsatz trainiert wurde.

Im Rahmen eines eintägigen Sportfestivals finden sich zwei Rugby-Mannschaften – aus Neuseeland und Deutschland, jeweils bestehend aus 15 Personen – auf dem Spielfeld ein. Die neuseeländische Mannschaft führt vor Beginn des Spiels den rituellen „Haka-Tanz“ auf. Wegen des Sportfestivals trägt die neuseeländische Mannschaft eine traditionelle, indigene Körperbemalung. Die deutsche Mannschaft applaudiert anerkennend und jubelt.

Ein menschlicher Polizeibeamter weist den das Gesamtgeschehen beobachtenden Polizeiroboter darauf hin, dass sich in einem konkreten, beengten Tribünenrang ein möglicherweise einschreitungsbedürftiger Sachverhalt ereignet. Anlässlich dieses Hinweises begibt sich der Polizeiroboter zusammen mit dem Polizeibeamten in den besagten Tribünenrang. Dort stehen sich zwei Zuschauer, jeweils mit dem Trikot der konkurrierenden Mannschaft bekleidet, einander gegenüber. Der deutsche Rugbyfan hat seine rechte Hand zur Faust geballt. Er holt gegen den neuseeländischen Fan mit der geballten Faust zum Schlag aus, während er ihn mit den Worten: „Du Zecke! Du Backstein!“ wütend anschreit. Sofort fordert der Polizeiroboter den deutschen Zuschauer verbal auf, das Gelände des Sportfestivals für den Zeitraum der Veranstaltung unverzüglich zu verlassen. Während des Geschehens an der Tribüne greift der menschliche Polizeibeamte nicht ein.“⁴

⁴ Der Referenzfall wurde so gestaltet, dass der Polizeiroboter im Einsatz von einem menschlichen Polizeibeamten begleitet wird. Diese gleichzeitige Präsenz eines kontrollierenden Beamten ermöglicht eine kontinuierliche Überwachung der Entscheidungen des Roboters und gestattet bei Bedarf eine unmittelbare Intervention. Es ist anzunehmen, dass diese Fallgestaltung auf ein höheres Maß an gesellschaftlicher Akzeptanz stößt als der ausschließliche Einsatz eines Polizeiroboters, insbesondere da in weiten Teilen der Bevölkerung vornehmlich Skepsis gegenüber robotischen Systemen und der fortschreitenden Automatisierung administrativer Prozesse bestehen dürfte. Überdies knüpft diese Vorgehensweise an ein in der polizeilichen Praxis etabliertes Prinzip an, wonach Polizeibeamte üblicherweise mindestens zu zweit agieren. Ein solches personalgestütztes Tandem dient nicht nur dem wechselseitigen Schutz, sondern schafft durch kommunikative Absprachen, kurze Diskussionen und gegenseitige Kontrolle auch eine zusätzliche Sicherung für die Einhaltung rechtsstaatlicher Vorgaben. Vor diesem Hintergrund erscheint es als ausgesprochen sinnvoll, den Einsatz von KI-basierten Polizeirobotern zunächst in einem Tandem mit einem menschlichen Polizeibeamten zu untersuchen, sollte eine Erweiterung der KI-Anwendungen im polizeilichen Maßnahmenbereich angestrebt werden.