

# Dr. Kauß & Weingart

## Rechtsanwaltskanzlei

RAe Dr. Kauß & Weingart, Herrenstraße 62, 79098 Freiburg

Bundesverfassungsgericht  
Schloßbezirk 3

76131 Karlsruhe

Rechtsanwalt Dr. Udo Kauß  
Rechtsanwältin Alexandra Weingart

Herrenstraße 62  
79098 Freiburg i. B.

Telefon: 0761/702093  
Telefax: 0761/702059

13/11/09 ka/cm  
09/001370  
(Bitte stets angeben)

### Verfassungsbeschwerde

der/des

- 1.) Frau M. M. 79102 Freiburg  
- Beschwerdeführerin zu 1 -
  
- 2.) Herrn F. E. 79761  
Waldshut-Tiengen  
- Beschwerdeführer zu 2 -
  
- 3.) Herrn I. F. 79117 Freiburg  
- Beschwerdeführer zu 3 -

alle vertreten durch Pbv.: RAe Dr. Kauß und Weingart,  
Herrenstr. 62, 79098 Freiburg -

g e g e n

Land Baden-Württemberg  
wegen Kfz-Massenabgleichs

Es wird beantragt,

§ 22a des Polizeigesetzes (PolG) des Landes Baden-Württemberg, eingeführt durch Gesetz vom 18.11.2008 (GBl. S. 390) mit Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 sowie mit Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes für unvereinbar und nichtig zu erklären.

## **Begründung der Beschwerde**

### Gang der Beschwerdeschrift:

<u>1. Sachverhalt</u>	
<u>2. Rechtliche Würdigung</u> .....	3
2.1 Zulässigkeit der Beschwerde .....	3
2.1.1 Beschwerdefrist .....	3
2.1.2 Betroffenheit .....	3
2.2 Begründetheit .....	4
2.2.1 Verletzung des Art. 2 i.V.m. Art. 1 GG .....	4
2.2.1.1 Eingriff in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht .....	4
2.2.1.2 Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung .....	6
2.2.1.3 Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	7
2.2.1.3.1 Verstoß gegen Art. 74 GG .....	7
2.2.1.3.1.1 Kompetenzwidrige Fahndung nach Ausschreibungen gemäß §§ 163e, 463a StPO (§ 22a Abs. 2 S. 3 Nr. 1 Var. 2 PolG) .....	11
2.2.1.3.1.2 Kompetenzwidrige Fahndung nach Ausschreibungen gemäß Art. 99 SDÜ (§ 22a Abs. 2 S. 3 Nr. 1 Var. 3 PolG).....	16
2.2.1.3.1.3 Kompetenzwidrige Fahndung nach Ausschreibungen für Zwecke der Strafverfolgung (§ 22a Abs. 2 S. 3 Nr. 3 PolG) .....	19
2.2.1.3.1.4 Kompetenzwidrige Fahndung nach Ausschreibungen für Zwecke der Strafvollstreckung (§ 22a Abs. 2 S. 3 Nr. 4 PolG) .....	20
2.2.1.3.2 Verletzung des Bestimmtheitsgebots .....	20
2.2.1.3.2.1 Verwendungszweck .....	20
2.2.1.3.2.2 Vergleichsdatenbestand.....	21
2.2.1.3.2.3 Verwendung.....	21
2.2.1.3.3 Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgebots.....	22
2.2.1.3.3.1 Voraussetzungen .....	22
2.2.1.3.3.2 Vergleichsdatenbestand.....	28
2.2.1.3.3.3 Datenverwendung.....	29
2.2.2 Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG .....	31
<u>3 Annahmeveraussetzungen</u> .....	31

### 1. Sachverhalt

Mit dieser Beschwerde wenden sich die Bf. gegen eine verfassungswidrige Ermächtigung zum automatisierten Abgleich der Kfz-Kennzeichens der Kraftfahrzeuge der Bf. mit polizeilichen Dateien.

Die Bf. benutzen jeweils einen auf sie zugelassenen Pkw und sind hierbei insbesondere auf den im Lande Baden - Württemberg gelegenen Straßen unterwegs. Das Kennzeichen des PKW der Bf. 1, die von Beruf Diplom-Psychologin ist, lautet FR –

.Die Bf. zu 1 ist damit ca. 5.000 km jährlich unterwegs. Das Kennzeichen des privat genutzten PKW des Bf. 2, von Beruf Personaldezernent, lautet FR- , nach alsbald vorgenommener Ummeldung WT- . Daneben benutzt der Bf. 2 einen Dienstwagen mit dem Kennzeichen WT - . Der Bf. 2 ist jährlich ca. 20.000 km mit dem PKW unterwegs. Das Kennzeichen des PKW des Bf. 3, von Beruf Leiter einer Forschungsabteilung in der Privatwirtschaft, lautet FR – . Der Bf., ist damit ca. 12.000 km jährlich unterwegs. Es ist zu befürchten, dass die Bf. dabei regelmäßig in in diesem Bundeslande eingerichtete standortfeste oder mobile Kfz-Kennzeichenkontrollen s geraten oder jederzeit geraten können.

## 2 Rechtliche Würdigung

### 2.1 Zulässigkeit der Beschwerde

#### 2.1.1 Beschwerdefrist

Das Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes vom 18.11.2008 wurde am 21.11.2008 verkündet und trat am Folgetag in Kraft (siehe Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes), so dass die bis zum 21.11.2009 laufende Beschwerdefrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG gewahrt ist.

#### 2.1.2 Betroffenheit

Die Bf. sind durch die angegriffene Ermächtigung unmittelbar, selbst und gegenwärtig in ihren Grundrechten betroffen.

§ 22a PolG ermächtigt ausdrücklich zu einem verdeckten Abgleich des Kfz-Kennzeichens. Eine Benachrichtigung ist nicht vorgesehen. Dadurch ist eine zeitnahe Kenntnis von der Maßnahme und eine daran anknüpfende Möglichkeit zur Überprüfung im gerichtlichen Verfahren nicht gewährleistet.

Die Bf. sind auch selbst und gegenwärtig betroffen, weil sie mit einiger Wahrscheinlichkeit durch das Kfz-Massenscanning in ihren Grundrechten berührt werden.<sup>1</sup> Betroffener einer Überwachung ist jeder, in dessen Persönlichkeitsrechte durch die Maßnahme eingegriffen wird. Die Bf. sind eingetragene Halter von Kraftfahrzeugen und damit regelmäßig auf Straßen in Baden-Württemberg unterwegs. Die Möglichkeit, einer Kennzeichenerfassung unterzogen zu werden, besteht praktisch für jeden Kraftfahrzeughalter, dessen Fahrzeug in Baden-Württemberg unterwegs ist.

---

<sup>1</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 59.

Ein weitergehender Nachweis, etwa dahingehend, dass seine Kennzeichen darüber hinaus in polizeilichen Datenbeständen verzeichnet sind, ist nicht erforderlich.<sup>2</sup>

## 2.2 Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist auf der Grundlage der Rechtsprechung des Hohen Gerichts auch offensichtlich begründet, so dass nach § 93c BVerfGG entschieden werden kann. Die angegriffene Vorschrift verletzt das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Bf. aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sowie das in Artikel 19 Abs. 4 GG verbürgte Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz.

### 2.2.1 Verletzung des Art. 2 i.V.m. Art. 1 GG

#### 2.2.1.1 Eingriff in das Allgemeines Persönlichkeitsrecht

Folgt man der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, so greift der automatisierte Abgleich des Kfz-Kennzeichens in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Bf. ein. Der Rechtsprechung des Hohen Gerichts zufolge ist Betroffener einer Überwachung jeder, in dessen Persönlichkeitsrechte durch die Maßnahme eingegriffen wird.<sup>3</sup> Dies ist im Fall des Kfz-Kennzeichenabgleichs bei jeder Person der Fall, die eingetragene Halterin ihres Pkw ist und mit ihm regelmäßig auf Straßen in dem jeweiligen Bundesland unterwegs ist.<sup>4</sup> Dies ist bei den Bf. der Fall.

Dementsprechend sehen die Zivilgerichte bereits in dem Aufstellen einer Kameraattrappe einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht.<sup>5</sup> Denn die freie Entfaltung der Persönlichkeit ist bereits dann beeinträchtigt, wenn der Anschein einer Aufzeichnung und Kontrolle des eigenen Verhaltens erweckt wird. Die abschreckende Wirkung eines solchen Anscheins beeinträchtigt die unbefangene, freie Entfaltung der Persönlichkeit. Selbst, wenn tatsächlich nur eine Attrappe vorliegt, kann sich der Betroffene nicht sicher sein, ob dies so ist und bleibt. Er muss vielmehr damit rechnen, dass tatsächlich eine Aufzeichnung und Auswertung erfolgen könnte.

Nicht anders ist es bei Einrichtungen zum Einlesen von Kfz-Kennzeichen. Auch hier kann niemand sicher sein, von der Maßnahme nicht betroffen zu sein. Was mit den erfassten Daten geschieht, ist nicht erkennbar. Ebenso wenig ist erkennbar, ob ein

---

<sup>2</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 59.

<sup>3</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 60.

<sup>4</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 60.

Kennzeichen in einer polizeilichen Datei ausgeschrieben ist oder wird. Dies kann auch ohne Veranlassung erfolgen, beispielsweise aufgrund eines Fehlers. Die Bf. werden von einer etwaigen Speicherung auch nicht benachrichtigt. Selbst, wenn ein Kfz-Kennzeichen gegenwärtig nicht gespeichert ist und auch künftig nicht eingespeichert wird – was unsicher ist –, müssen die Bf. befürchten, aufgrund des Kfz-Massenscannings irrtümlich angehalten und kontrolliert zu werden. Denn nicht selten werden von der Technik nicht gesuchte Fahrzeuge fälschlich gemeldet. Versuche der Hessischen Polizeischule haben ergeben, dass die Fehlerquote in der Praxis bei bis zu 40% liegt.<sup>6</sup>

Hierzu wird aus dem Protokoll des sächsischen Landtags der Anhörung des Projektleiters Kennzeichenerkennung in Bayern, des Herrn Polizeioberst Schmelzer vom Polizeipräsidium Oberfranken, zitiert:<sup>7</sup>

„Darunter sind natürlich auch Treffer, die von minderer Qualität sind, wo auch einmal eine fehlerhafte Lesung möglich ist. Es besteht nach wie vor das Syntax-Problem, zum Beispiel mit Stuttgarter und Salzburger Kennzeichen. Dadurch kann es sein, dass eine fehlerhafte Lesung erfolgt.“

Die eingesetzte Technik ist danach nicht einmal in der Lage, ausländische von deutschen Kennzeichen zu unterscheiden, so dass es schon dadurch zu systematischen Falschmeldungen kommen muss.

Im Übrigen gilt: Selbst wenn die Fehlerquote nur bei 5% läge, würden bei der Vielzahl monatlicher Meldungen noch immer Dutzende Menschen zu Unrecht gemeldet. Nach Auskunft des bayerischen Projektleiters meldet allein eine Anlage an der Autobahn alle zehn Minuten einen Treffer.<sup>8</sup> Bei einer Fehlerquote von 5% und mehreren Anlagen käme es danach stündlich zu Falschmeldungen.

Falschmeldungen durch eine menschliche Nachprüfung zu korrigieren, wird nicht immer gelingen. Außerdem kann bereits die Ausschreibung zu Unrecht oder irrtümlich erfolgt sein. So gehen Experten davon aus, dass dies bei den meisten Ausschreibungen der

---

<sup>5</sup> LG Bonn, NJW-RR 2005, 1067; LG Berlin, GE 1991, 405; AG Charlottenburg, MM 2004, 77; AG Aachen, NZM 2004, 339; AG Berlin-Wedding, WuM 1998, 342.

<sup>6</sup> Polizeirat Bernd Ricker, zitiert im hr3-Bericht vom 25.01.2007, <http://snipurl.com/22q72>.

<sup>7</sup> Polizeioberst Schmelzer, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, [http://www.landtag.sachsen.de/slt\\_online/de/infothek/dokumente/viewer.aspx?dok\\_nr=60540&dok\\_art=APr&leg\\_per=4&pos\\_dok=3](http://www.landtag.sachsen.de/slt_online/de/infothek/dokumente/viewer.aspx?dok_nr=60540&dok_art=APr&leg_per=4&pos_dok=3), 28.

Fall sei,<sup>9</sup> was in Anbetracht der strafrechtlichen Einstellungsquote auch plausibel erscheint.

#### 2.2.1.2 Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Daneben greift die Maßnahme auch in das Grundrecht der Bf. auf informationelle Selbstbestimmung ein. Dieses Grundrecht schützt vor jeglicher Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe persönlicher Lebenssachverhalte ohne den Willen des Betroffenen.<sup>10</sup> Die automatisierte Erfassung von Kfz-Kennzeichen und ihr Abgleich mit Suchlisten stellt zweifellos eine Erhebung und Verwendung personenbezogener Lebenssachverhalte dar. Nach bislang ständiger Rechtsprechung liegt schon in der Erfassung personenbezogener Daten ein Grundrechtseingriff, weil die Datenerhebung die Grundlage für eine etwa nachfolgende Datenverarbeitung schafft. An einem Eingriff fehlt es nur, soweit Daten ungezielt und allein technikbedingt miterfasst, unmittelbar nach der Erfassung aber technisch wieder spurlos, anonym und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, ausgesondert werden.<sup>11</sup> In einem solchen Fall des bloßen „Durchflusses“ kann der Tatbestand der Datenerhebung verneint werden. Im Fall des Kfz-Massenabgleichs werden die Kennzeichendaten indes nicht ungezielt und allein technikbedingt miterfasst, um unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder spurlos ausgesondert zu werden. Ziel der Erfassung der Kennzeichendaten ist es vielmehr, diese Daten für die staatlichen Datenverarbeitungssysteme verfügbar zu machen, um sie mit dem „Fahndungsbestand“ abgleichen zu können. Die Löschung der Daten erfolgt nicht unmittelbar nach ihrer Erfassung, sondern erst nach ihrer polizeilichen Verarbeitung, dem Abgleich mit den in den Fahndungsbestand eingestellten Daten. Die spätere Löschung kann den vorangegangenen Grundrechtseingriff nicht wieder ungeschehen machen. Grundrechtsdogmatisch und aus Gründen der Rechtssicherheit wäre es deshalb verfehlt, die Eingriffsqualität einer Maßnahme von zeitlich nachgelagerten, noch nicht feststehenden Schritten abhängig zu machen.

Auch der Schutzzweck des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung spricht für die Annahme eines Grundrechtseingriffs. Das Grundrecht soll die unbefangene Inanspruchnahme der grundrechtlich geschützten Freiheiten der Betroffenen

---

<sup>8</sup> Polizeioberrat Schmelzer, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, 28.

<sup>9</sup> So Roggan, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, 38.

<sup>10</sup> St. Rspr. seit BVerfGE 65, 1 (42 f.); in neuerer Zeit etwa BVerfGE 103, 21 (32 f.)

<sup>11</sup> BVerfGE 100, 313 (366); BVerfGE 107, 299 (328); BVerfGE 115, 320 (343); BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Absatz-Nr. 68.

gewährleisten.<sup>12</sup> Im Fall der Erhebung eines Kfz-Kennzeichens ist für die Betroffenen nicht vorhersehbar, ob und inwieweit ihre Daten weiter verarbeitet werden. So ist im Regelfall davon auszugehen, dass der Betroffene seine bzw. des vom ihm gesteuerten PKW Erfassung gar nicht wahrnimmt. Und wenn er im Ausnahmefall die aufnehmende Kamera wahrnehme, dann sähe er der Kamera nicht an, mit welchen Daten abgeglichen wird, ob seine Daten nach dem Abgleich wieder gelöscht werden oder ob (nachteilige) Meldungen oder Registrierungen erfolgen. Nicht zu folgen ist daher der Ansicht, eine automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen zwecks Abgleichs mit dem Fahndungsbestand greife nicht in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein, wenn das betroffene Kennzeichen nach dem Abgleich mit dem Fahndungsbestand ohne weitere Auswertung sofort und spurlos wieder gelöscht werde.<sup>13</sup> Vielmehr greift die Erfassung und Erhebung von Kfz-Kennzeichen (Bildaufnahme, Erkennung des Kennzeichentextes) ebenso in die Grundrechte der Betroffenen ein wie der anschließende Abgleich der erhobenen Daten mit dem Vergleichsdatenbestand.<sup>14</sup> Im Übrigen gewährleistet § 22a PolG auch keine „sofortige Löschung“, wie sie das Bundesverfassungsgericht verlangt hat, sondern nur eine „unverzügliche“ Löschung (§ 22a Abs. 3 PolG). Die Landesregierung spricht von einer „umgehenden“ Löschung,<sup>15</sup> so dass offensichtlich auch tatsächlich keine sofortige Löschung beabsichtigt ist. Der Bundesdatenschutzbeauftragte hat in der Vergangenheit selbst eine siebentägige Aufbewahrung von Telekommunikationsverkehrsdaten noch als „unverzügliche“ Löschung angesehen, so dass schwerwiegende Unterschiede zwischen „sofort“ und „unverzüglich“ bestehen. Selbst wenn man der aufgezeigten Meinung folgen wollte, liegt jedenfalls – wie oben gezeigt – ein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht vor.

Welche Spannbreite die gesetzliche Anordnung „unverzüglicher“ Löschung zudem haben kann, zeigt die Regelung des rheinland-pfälzischen Polizeigesetzes zum automatischen Kennzeichenabgleich. In einer Art Legaldefinition schreibt der dortige Gesetzgeber vor, dass die in diesem Zusammenhang gespeicherten Daten „unverzüglich, spätestens nach zwei Monaten zu löschen oder vernichten“ seien (§ 27 Abs. 6 POG Rheinland-Pfalz). In Kenntnis dieser Vorgängerregelung hat sich der

---

<sup>12</sup> BVerfG, 1 BvR 1550/03 vom 13.6.2007, Absatz-Nr. 133, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070613\\_1bvr155003.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070613_1bvr155003.html); vgl. auch BVerfGE 100, 313 (376); BVerfG, 1 BvR 668/04 vom 27.7.2005, Absatz-Nr. 136, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050727\\_1bvr066804.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050727_1bvr066804.html).

<sup>13</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 62 ff.

<sup>14</sup> Soria, DÖV 2007, 779 (782 f.); Hornmann, NVwZ 2007, 669 (670); Arzt in: Aden, Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit (2006), 232; Arzt, DÖV 2005, 56 (57); Schieder; NVwZ 2004, 778 (780 f.); Bundesregierung, BT-Drs. 15/4725, 39.

<sup>15</sup> Gesetzesbegründung der Landesregierung, LT-Drs. 14/3165, 46.

baden-württembergische Gesetzgeber ausdrücklich zu solch einer unbestimmten und weiten Spielraum lassenden Regelung entschlossen.

### 2.2.1.3 Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Grundrechtseingriff ist unzulässig, weil er gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstößt (Art. 2 GG). § 22a PolG ist in mehrfacher Hinsicht mit dem Grundgesetz unvereinbar.

#### 2.2.1.3.1 Verstoß gegen Art. 74 GG

Die Maßnahme fällt bereits nicht in die Zuständigkeit des Landes. Die Frage, „ob die Länder zur Regelung der automatisierten Erfassung der Kraftfahrzeugkennzeichen im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung überhaupt befugt wären“, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Kfz-Massenabgleich allerdings offen gelassen, „da die angegriffenen Regelungen schon aus anderen Gründen verfassungswidrig sind“.<sup>16</sup> In anderem Zusammenhang weist es zwar darauf hin, dass Ausschreibungen zwecks Eigentumssicherung und wegen Verstößen gegen das Pflichtversicherungsgesetz „jedenfalls auch einen präventiven Zweck“ verfolgen.<sup>17</sup>

Nicht entschieden worden ist aber, ob dieser Umstand eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder begründet.

Auszugehen ist von der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach die polizeirechtliche Gesetzgebungskompetenz der Länder im Überschneidungsbereich mit Bundeskompetenzen wie folgt zu definieren ist:

„Nur solche Regelungen, bei denen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung den alleinigen und unmittelbaren Gesetzeszweck bildet, können einem selbständigen Sachbereich zugerechnet werden, der als Polizeirecht im engeren Sinne bezeichnet wird und in die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung fällt.“<sup>18</sup>

Der Gesetzeszweck der hier angefochtenen Grundrechtsbeschränkung ergibt sich aus dem in § 22a Abs. 2 PolG genannten Vergleichsdatenbestand. Da die automatisierte Erhebung des Kfz-Kennzeichens einzig dem unverzüglichen automatisierten Abgleich des Kennzeichens mit Fahndungsausschreibungen dient (§ 22a Abs. 3 PolG), determiniert der Zweck des Abgleichs den Zweck der Datenerhebung. Da der automatisierte Abgleich des Kfz-Kennzeichens den Zwecken dient, zu denen die

---

<sup>16</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 179.

<sup>17</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 152.

<sup>18</sup> BVerfGE 8, 143 (150); BVerfGE 109, 190 (215).



Ausschreibungen erfolgt sind (§ 22a Abs. 4 S. 3 Nr. 1 PolG), determiniert der Zweck des Vergleichsdatenbestandes den Zweck des Abgleichs und damit letztlich den Zweck des gesamten § 22a PolG.<sup>19</sup>

Unerheblich für den Zweck des Kfz-Massenabgleichs ist, ob der Gesetzgeber zu ihrer Anwendung in den Polizeigesetzen ermächtigt und sie Polizeibehörden überträgt. Die allgemeine präventive Aufgabenbestimmung in den Polizeigesetzen bestimmt nicht den Hauptzweck jedweder polizeilichen Befugnis. Vielmehr wird die Polizei oftmals auch als Ermittlungsperson der Staatsanwaltschaft tätig (§ 152 GVG) oder führt sonstiges Bundesrecht aus. Abzustellen ist daher – wie bereits ausgeführt – auf den tatsächlichen Hauptzweck der Maßnahme. Nicht die Bezeichnung oder Begründung einer Vorschrift ist für die Abgrenzung maßgeblich, sondern ihr tatsächlicher Hauptzweck.

Unerheblich ist aus diesem Grunde auch, dass zur Fahndung ausgeschriebene Kfz-Kennzeichen in polizeilichen Dateien gespeichert sind. Für die Bestimmung der Gesetzgebungskompetenz entscheidend ist der Zweck der einzelnen Maßnahme, nicht aber, bei welcher Stelle die hierfür genutzten Daten gespeichert sind.

Für die Gesetzgebungskompetenz ist auch die Vorstellung des Gesetzgebers unerheblich, zumal wenn sie – wie hier – im Widerspruch zum tatsächlichen Regelungsinhalt der Norm steht. Der Landesgesetzgeber kann sich für eine bundesrechtlich geregelten Zwecken dienende Norm nicht dadurch eine Gesetzgebungskompetenz schaffen, dass er im Tatbestand seiner Norm oder in ihrer Begründung behauptet, sie diene anderen Zwecken.

Für die Bestimmung des Gesetzeszwecks unerheblich ist danach, dass § 22a Abs. 1 S. 1 PolG die angefochtene Datenerhebung „zur Abwehr einer Gefahr oder zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ zulässt. Weil sich an die Datenerhebung immer, zwingend und unmittelbar ein Abgleich zu ganz anderen als diesen Zwecken anschließt (§ 22a Abs. 2 PolG) und die Datenerhebung nach Absatz 1 ausschließlich zum Zweck dieses Abgleichs erfolgt (§ 22a Abs. 3 PolG), kann der bloß programmatisch und ohne praktische Bedeutung proklamierte Erhebungszweck in § 22a Abs. 1 PolG keinen Aufschluss über den Zweck der Gesamtmaßnahme „Kfz-Massenabgleich“<sup>20</sup> geben. Bei einem automatisierten Kfz-Kennzeichenabgleich fallen

---

<sup>19</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 99: „Ermittlungszweck [...], dem sowohl die Erhebung als auch der Abgleich letztlich dienen sollen“.

<sup>20</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 99: „Ermittlungszweck [...], dem sowohl die Erhebung als auch der Abgleich letztlich dienen sollen“.

Datenerhebung und Datenabgleich technisch und zeitlich zusammen. In einem solchen Fall wäre es lebensfremde Fiktion, zwischen Erhebungs- und Fahndungszweck zu trennen. Der Zweck der Kfz-Massenabgleichs muss sich vielmehr nach dem Zweck der Ausschreibungen bestimmen, nach denen gesucht wird, denn der Kfz-Massenabgleich hat kein anderes Ziel als den Abgleich mit den Fahndungsausschreibungen.

Die Absicht des Gesetzgebers, Straftaten zu verfolgen, spiegelt sich in der Erklärung des Abgeordneten Lenke wieder, der Kfz-Massenabgleich treffe „Verbrecher“ und „[d]iese wollen wir ja auch kriegen.“<sup>21</sup>

Falsch ist daher die Argumentation, der Abgleich etwa mit repressiven Fahndungsdaten ändere nichts daran, dass die Erhebung der Kfz-Kennzeichen zu präventiven Zwecken erfolgt sei. Nach dieser Argumentation sollen strafverfolgungsrelevante Treffer bloße „Zufallsfunde“ sein, wie sie aus jeder polizeirechtlichen Maßnahme resultieren könnten. Die Nutzung der Daten zur Strafverfolgung soll eine „Umwidmung“ und Zweckänderung darstellen. Dieser Betrachtungsweise kann nicht gefolgt werden. Die Erhebung von Daten ist kein Selbstzweck, sondern dient immer deren späteren Verwendung. Werden Daten stets und notwendig zur Suche nach Straftätern verwendet, so dient schon ihre Erhebung dem Zweck der Strafverfolgung. Die grundgesetzliche Kompetenzordnung würde umgangen, würde man den Ländern das Recht geben, eine Maßnahme beliebig zu „etikettieren“, nur um sie tatsächlich zu anderen, ihrer Gesetzgebungskompetenz entzogenen Zwecken einzusetzen. Eine Zweckänderung kann nur angenommen werden, wenn die Daten primär einem anderen Zweck gedient haben, nicht aber, wenn von vornherein der landesrechtlich nicht regelbare Zweck verfolgt wird. Bei dem zwingenden Abgleich mit repressiven Fahndungsdaten (§ 22a Abs. 2 PolG) kann von „Zufall“ keine Rede sein. Jedenfalls sind repressive Treffer nicht zufälliger als präventive Treffer im Sinne des § 22a Abs. 1 PolG. Eher sind präventive Treffer seltener, weil präventive Ausschreibungen nur einen kleinen Bruchteil des Vergleichsdatenbestandes nach § 22a Abs. 2 PolG ausmachen.

Strafverfolgungsrelevante Treffer sind auch deswegen keine Zufallsfunde, weil der Abgleich mit Ausschreibungen gestohlener Fahrzeuge nach den bundesrechtlichen Vorgaben zwingend und stets strafprozessuale Maßnahmen nach sich zieht (§§ 152 Abs. 2, 163 Abs. 1 S. 1 StPO).<sup>22</sup> Nach dem Willen des Bundesgesetzgebers soll die „mit der Ausschreibung [...] vorgesehene Maßnahme“ die Zuständigkeit determinieren (§§ 11 Abs. 2 S. 2, 9 Abs. 1 S. 1 BKAG). Dementsprechend muss sich auch die

---

<sup>21</sup> LT-Prot. 14/54, 3795.

Gesetzgebungskompetenz für Fahndungsmaßnahmen nach der Gesetzgebungskompetenz für die mit der Fahndung bezweckte Maßnahme richten. Zielt eine Fahndung auf bundesrechtlich geregelte Maßnahmen ab (z.B. die Identifizierung und Überführung eines Straftäters), so ist auch die Fahndungsmaßnahme selbst bundesrechtlich zu regeln.

Richtet sich der Gesetzeszweck somit nach dem Zweck der abzugleichenden Ausschreibungen, so verstößt § 22a PolG gegen Art. 74 Nr. 1 GG, soweit er die Suche nach Ausschreibungen zum Zweck der Strafverfolgung oder Strafvollstreckung zulässt.

2.2.1.3.1.1 Kompetenzwidrige Fahndung nach Ausschreibungen gemäß §§ 163e, 463a StPO (§ 22a Abs. 2 S. 3 Nr. 1 Var. 2 PolG)

§ 22a Abs. 2 S. 3 Nr. 1 PolG ermächtigt zur Suche nach Personen, die zur polizeilichen Beobachtung, verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle ausgeschrieben sind. Derartige Ausschreibungen dienen dazu, den Betroffenen zu kontrollieren oder sein Antreffen zu notieren. Ausschreibungen nach der Strafprozessordnung bezwecken die Erforschung des Sachverhalts zur Aufklärung des Verdachts einer Straftat, die Ermittlung des Aufenthaltsortes eines Straftäters oder die Vollstreckung der Führungsaufsicht über einen Verurteilten.

Unter die Variante der Erforschung des Sachverhalts fällt auch die Fahndung nach gestohlenen und unterschlagenen Kraftfahrzeugen. Die Sicherstellung eines als gestohlen ausgeschriebenen Fahrzeugs ist nötig, um den Täter zu identifizieren oder Beweismittel für die Tat zu gewinnen (z.B. Spuren am Fahrzeug). Die Fahndung nach unterschlagenen und gestohlenen Fahrzeugen und Kennzeichen ist daher der Strafverfolgung zuzuordnen.

In der Begründung des Gesetzentwurfs argumentiert die Landesregierung zwar, die Rückgabe eines gestohlenen Fahrzeugs betreffe die präventive Polizeiarbeit, da es um die Beendigung einer Verletzung der Rechtsordnung gehe.<sup>23</sup> Diese Argumentation ist in der Hauptsache jedoch unzutreffend.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht eine polizeirechtliche Gesetzgebungskompetenz der Länder im Überschneidungsbereich mit Bundeskompetenzen nur für „solche Regelungen, bei denen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung den alleinigen und unmittelbaren Gesetzeszweck

---

<sup>22</sup> Roggan, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, 23.

<sup>23</sup> LT-Drs. 14 / 3165, 47.

bildet“.<sup>24</sup> Dies ist bei der Fahndung nach gestohlenen Fahrzeugen und Kennzeichen nicht der Fall, weil diese unzweifelhaft zumindest auch der Strafverfolgung dient. Selbst wenn man abweichend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf den Schwerpunkt des Gesetzeszwecks abstellen wollte, weil es sich um eine doppel funktionale Maßnahme handele,<sup>25</sup> besteht keine Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Fahndung nach gestohlenen Fahrzeugen und Kennzeichen, weil diese in erster Linie der Strafverfolgung dient.<sup>26</sup> Kraft Bundesrechts ist die Polizei nach der Beschlagnahme oder Sicherstellung eines (tatsächlich oder vermutlich) gestohlenen Fahrzeugs verpflichtet, Maßnahmen zur Ermittlung und Überführung des Täters einzuleiten (§§ 152 Abs. 2, 163 Abs. 1 S. 1 StPO), etwa Fingerabdrücke oder andere Spuren an dem Kraftfahrzeug abzunehmen. Erst, wenn das Fahrzeug „für Zwecke des Strafverfahrens nicht mehr benötigt“ wird, darf es an den Eigentümer herausgegeben werden (so ausdrücklich § 111k StPO). Der Vorrang der Strafverfolgung vor der Restitution ist folglich sowohl bundesgesetzlich angeordnet wie auch in zeitlicher Hinsicht tatsächlich gegeben, weswegen die Beendigung der Eigentumsverletzung nicht als Hauptzweck der Suche nach gestohlenen Sachen anzusehen ist. Außerdem unterfällt die Rückgabe gestohlener Sachen, nachdem sie zur Strafverfolgung nicht mehr benötigt werden, der Bundeskompetenz des Art. 74 GG, von welcher der Bundesgesetzgeber auch Gebrauch gemacht hat (§ 111k StPO). Dementsprechend stellt die Beschlagnahme oder Sicherstellung eines als gestohlen ausgeschriebenen Kraftfahrzeugs wie auch die Fahndung nach gestohlenen Kraftfahrzeugen<sup>27</sup> eine in der Strafprozessordnung des Bundes abschließend geregelte Maßnahme dar.

Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht an einer Regelung zum Kfz-Massenscanning zutreffend moniert: „Jedenfalls schließt die gesetzliche Regelung es nicht aus, künftig auch Fahndungsdateien einzubeziehen, die im Schwerpunkt oder gar ausschließlich zu strafprozessualen Zwecken erstellt werden und die Kennzeichenerfassung dabei auch zu repressiven Zwecken zu nutzen.“<sup>28</sup> Eben dies gilt auch für § 22a PolG.

---

<sup>24</sup> BVerfGE 8, 143 (150); BVerfGE 109, 190 (215).

<sup>25</sup> Arzt, DÖV 2005, 56 (59).

<sup>26</sup> Braun, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, 7; Arzt in: Aden, Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit (2006), 234.

<sup>27</sup> Soiné, NStZ 1997, 321 (322); vgl. auch Nr. 39 Abs. 1 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren; vgl. ferner KK-Schoreit, § 163e, Rn. 8: „Polizeirecht kann nicht zur Lückenfüllung herangezogen und vermengt mit Strafverfahrensrecht angewendet werden (zust. SK-Wolter RdNr. 2).“

<sup>28</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 152.

Der Bundeskompetenz steht nicht entgegen, dass die Rückgabe gestohlener Sachen auch der Beendigung der Eigentumsverletzung dient. Dass die Beendigung der Eigentumsverletzung durch Rückgabe einer gestohlenen Sache nicht „den alleinigen und unmittelbaren Gesetzeszweck“ der Fahndung nach gestohlenen Sachen oder auch nur ihren überwiegenden Hauptzweck bildet, ist bereits ausgeführt worden. Im Übrigen räumt die Landesregierung in der Begründung des Gesetzentwurfs selbst ein, dass nach Fahrzeugen, die „durch eine Straftat abhanden gekommen sind“, „zum Zwecke der Strafverfolgung gefahndet wird“.<sup>29</sup>

Auch die Verhinderung von Anschlussstraftaten oder sonstigen weiteren Straftaten bildet weder den „alleinigen und unmittelbaren Gesetzeszweck“ der Fahndung nach gestohlenen Sachen noch auch nur ihren Hauptzweck. Zunächst wird bestritten, dass gestohlene Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeugkennzeichen „erfahrungsgemäß zur Begehung weiterer Straftaten oder im Zusammenhang mit weiteren Dauerdelikten (z. B. einer Geiselnahme) verwendet“ würden.<sup>30</sup> Dies ist eine bloße Behauptung, die empirisch nicht belegt ist. Entscheidend ist jedoch die folgende Erwägung: Die Verhütung von Straftaten kann eine Länderkompetenz jedenfalls dann nicht begründen, wenn als Präventionsmittel lediglich die Verfolgung bereits begangener Straftaten eingesetzt wird. Andernfalls wäre jede Maßnahme der Strafverfolgung zugleich als Verhütung von Straftaten anzusehen. Dadurch würde die Unterscheidung von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr obsolet, was mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG nicht in Einklang zu bringen ist. Die bundesrechtliche Kompetenz für Strafverfolgungsmaßnahmen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) besteht unabhängig davon, welche Zwecke mit der Strafverfolgungsmaßnahme verfolgt werden. Strafverfolgung dient stets auch spezial- und generalpräventiven Zwecken, ohne dass sie deswegen der Bundeskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG entzogen wäre.

Durch einen Abgleich mit Ausschreibungen gestohlener Fahrzeuge werden nicht nur im Einzelfall auch für das Gebiet der Strafverfolgung relevante Ergebnisse erzielt. Vielmehr ist die Polizei nach der Meldung eines (tatsächlich oder vermutlich) gestohlenen Fahrzeugs kraft Bundesrechts stets und zwingend verpflichtet, Maßnahmen zur Ermittlung und Überführung des Diebes einzuleiten (§§ 152 Abs. 2, 163 Abs. 1 S. 1 StPO).

Auch § 483 Abs. 3 StPO ändert an der Kompetenz des Bundes für die Fahndung nach gestohlenen Sachen nichts. Diese Norm ordnet an, dass sich die Verarbeitung

---

<sup>29</sup> Gesetzesbegründung der Landesregierung, LT-Drs. 14/3165, 49.

(Definition § 3 BDSG: Speicherung, Übermittlung, Sperrung, Löschung) und Nutzung personenbezogener Daten in Mischdateien nach dem Recht derjenigen Stelle richtet, welche die jeweiligen Daten eingespeichert hat. Wird etwa auf der Grundlage des § 163e Abs. 2 StPO ein Kfz-Kennzeichen ausgeschrieben, um einen mutmaßlichen Mörder zu finden, so bleibt die Strafprozessordnung die Rechtsgrundlage der Ausschreibung und der Fahndung. Die Ausschreibung darf für Zwecke des Strafverfahrens gegen den Täter gespeichert und genutzt werden (§ 483 Abs. 1 StPO) und ist mit Erledigung des Strafverfahrens wieder zu löschen (§ 489 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 StPO). Eine Anwendung von Polizeirecht auf die Ausschreibung würde keinen Sinn machen, weil die polizeirechtlichen Regelungen an die Gefahrenabwehr anknüpfen und nicht an die Erforderlichkeit der Daten zur Strafverfolgung. Dementsprechend kann § 483 Abs. 3 StPO keineswegs entnommen werden, dass Fahndungsausschreibungen zur Strafverfolgung dem Polizeirecht unterstellt werden sollten.

Die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zur Schleierfahndung<sup>31</sup> ändert an der aufgezeigten Kompetenzverteilung des Grundgesetzes nichts. Die Entscheidung ist durch die spätere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Strafverfolgungsvorsorge<sup>32</sup> überholt, wenn sie nicht schon damals der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts widersprach, wonach eine Landeskompetenz nur dort besteht, wo ausschließlich Gefahren für die öffentliche Sicherheit abgewehrt werden. Im Übrigen kann bei der hier angefochtenen Ermächtigung zum Kfz-Massenabgleich von einer „schon im Tatbestand [...] verankerten präventiv-polizeilichen Zweckbestimmung der Norm“<sup>33</sup> ohnehin keine Rede sein, weil sie in Absatz 2 Satz 3 ausdrücklich auf bundesrechtlich geregelte Zwecke Bezug nimmt.

Für einen Abgleich mit repressiven Fahndungsdaten sind die Länder auch dann nicht zuständig, wenn die gesetzliche Regelung ausdrücklich auf den Zweck der Abwehr von Gefahren oder Verhinderung von Straftaten beschränkt wird. Maßnahmen der Strafverfolgung sind trotz etwaiger präventiver Wirkungen abschließend in der Strafprozessordnung geregelt. Wegen des bundesrechtlichen Legalitätsprinzips (§ 152 Abs. 2, § 163 Abs. 1 Satz 1 StPO) ist es rechtlich unmöglich, Ausschreibungen (auch) zur Strafverfolgung ausschließlich zu präventiven Zwecken zu nutzen. Denn sobald Anhaltspunkte einer Straftat vorliegen, ist die Polizei verpflichtet, Strafverfolgungsmaßnahmen einzuleiten. Das Vorliegen einer Straftat schließt es zwar nicht aus, dass nach einem Kraftfahrzeug oder seinem Fahrer auch zur Abwehr einer

---

<sup>30</sup> So die Gesetzesbegründung der Landesregierung, LT-Drs. 14/3165, 48.

<sup>31</sup> BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375 ff.

<sup>32</sup> BVerfG, 1 BvR 668/04 vom 27.7.2005, Absatz-Nr. 92.

hiervon ausgehenden Gefahr nach Polizeirecht gefahndet werden darf („Doppelfunktionalität“). Ein bloßer vorangegangener Diebstahl und die andauernde Vorenthaltung des Fahrzeugs begründen jedoch noch keine Gefahr, welche eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder eröffnen könnte.<sup>34</sup> Andernfalls wäre die Kompetenzordnung des Grundgesetzes im Bereich der Eigentumsdelikte obsolet.

§ 22a Abs. 2 PolG beschränkt die Suche nach repressiven Ausschreibungen nicht einmal auf durch Straftat abhanden gekommene Fahrzeuge, bei denen zumindest nachrangig auch eine präventive Zielsetzung vorliegt.<sup>35</sup> Vielmehr wird der Abgleich selbst mit Ausschreibungen allein zur Strafverfolgung und Strafvollstreckung ohne jeden präventiven Begleit Zweck zugelassen (§ 22 Abs. 2 S. 3 Nr. 1, 3 und 4). Eine Nutzung der Kennzeichenerfassung zu allein repressiven Zwecken darf in keinem Fall zugelassen werden.<sup>36</sup> § 22a Abs. 4 S. 4 Nr. 2 PolG sieht demgegenüber ausdrücklich vor, dass Kraftfahrzeugkennzeichen, für die eine Fahndungsnotierung besteht, nicht gelöscht werden, wenn sie zur Verfolgung von Straftaten benötigt werden.<sup>37</sup>

Die Strafprozessordnung regelt die Befugnisse zur Verfolgung von Straftaten und Verurteilten unter Einschluss von Fahndungsmaßnahmen abschließend (vgl. etwa § 111 StPO).<sup>38</sup> Auch § 163e StPO regelt abschließend, dass die Beobachtung nur „anlässlich von polizeilichen Kontrollen, die die Feststellung der Personalien zulassen“, erfolgen darf. Die Begründung des Gesetzentwurfs zu § 163e StPO<sup>39</sup> spricht davon, dass aufgrund der Ausschreibung des Verdächtigen „sein Antreffen anlässlich anderer polizeilicher Kontrollen (z.B. Kontrollstellen nach § 111 StPO, Grenzkontrollen) einschließlich der dabei festgestellten Umstände, die für die Aufklärung erheblich sein können (z.B. Begleitpersonen, Reiseweg, mitgeführte Gegenstände)“, gemeldet werden solle. Hieraus ergibt sich eindeutig, dass der Bundesgesetzgeber im Jahre 1992 eine Fahndung nur unter „angetroffenen“ und anderweitig kontrollierten Personen oder Fahrzeugen zulassen wollte. Keineswegs wollte er den massenhaften, automatisierten Abgleich sämtlicher passierender Fahrzeuge zulassen, wie es im Übrigen damals technisch noch nicht möglich war. Der Bundesgesetzgeber hat mit § 163e StPO ein abgeschlossenes Regelungskonzept verfolgt. Die Entscheidung, ob er neben durch personellen Einsatz vorgenommenen „menschlichen“ Stichprobenkontrollen künftig

---

<sup>33</sup> BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375 ff.

<sup>34</sup> Vgl. Hornmann, NVwZ 2007, 669 (669 f.); vgl. auch OVG Lüneburg, NJW 1980, 855 zur Einordnung von Fahndungsmaßnahmen

<sup>35</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 152.

<sup>36</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 152.

<sup>37</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 152.

<sup>38</sup> Hornmann, NVwZ 2007, 669 (669).

<sup>39</sup> Bundesregierung, BT-Drs. 12/989, 43.

auch automatisierte Massenabgleiche zur Fahndung nach § 163e StPO zulassen will, muss dem Bundesgesetzgeber vorbehalten bleiben. Die Länder können das Regelungskonzept des Bundes nicht in eigener Machtvollkommenheit ausweiten und unterlaufen. Dasselbe gilt für § 463a Abs. 2 StPO, der ebenfalls mit dem OrgKG im Jahre 1992 eingeführt worden ist.

#### 2.2.1.3.1.2 Kompetenzwidrige Fahndung nach Ausschreibungen gemäß Art. 99 SDÜ (§ 22a Abs. 2 S. 3 Nr. 1 Var. 3 PolG)

Nach Art. 99 SDÜ können Kfz-Kennzeichen europaweit zur verdeckten Registrierung oder zur gezielten Kontrolle ausgeschrieben werden. Nach Art. 99 Abs. 4 SDÜ können das Antreffen und die Umstände des Antreffens an die ausschreibende Stelle gemeldet werden.

Nach Art. 99 Abs. 2 und 3 SDÜ können Ausschreibungen sowohl zur Strafverfolgung wie auch zur Abwehr von Gefahren erfolgen. § 22a Abs. 2 S. 3 Nr. 1 Var. 3 PolG verstößt gegen Art. 74 GG, weil er den Abgleich mit solchen Notierungen nicht auf die Ausschreibungen zur Gefahrenabwehr beschränkt.

Verfassungsrechtlich unerheblich ist, dass eine solche Beschränkung gegenwärtig technisch noch nicht möglich ist. Der gegenwärtige Aufbau der SIS-Sachfahndungsdatei ermöglicht keine präzise Trennung, weil der Zweck von Ausschreibungen in der Datei nicht festgehalten wird.<sup>40</sup> Im Datenfeld N24 („Anlass der Ausschreibung Sachfahndung“) werden Ausschreibungen nach Art. 99 SDÜ nur in Ausschreibungen zur verdeckten Registrierung und in Ausschreibungen zur gezielten Kontrolle unterschieden.<sup>41</sup> Es wäre allerdings verfassungsrechtlich geboten, bei Ausschreibungen zur Fahndung deren Zweck so präzise festzuhalten, dass die Rechtsgrundlage der Ausschreibung festgestellt werden kann. Dies erfordert bereits die Bindung der Verwaltung an das Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) sowie das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG). Denn wenn für eine Ausschreibung die Rechtsgrundlage nicht feststellbar ist, kann nicht überprüft werden, ob die Datenspeicherung gesetzlich zulässig ist und ob ein gesetzlicher Lösungsgrund eingetreten ist. Sowohl die Speicherungs- wie auch die Lösungsbedingungen hängen entscheidend von der jeweiligen Rechtsgrundlage ab und sind etwa in Strafprozessordnung und Polizeirecht unterschiedlich geregelt. Solange eine Trennung nicht möglich ist, darf der Landesgesetzgeber einen Abgleich mit Mischdateien nicht erlauben.

---

<sup>40</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 150.

<sup>41</sup> Schriftsatz der Hessischen Staatskanzlei vom 23.10.2007, [www.datenspeicherung.de/data/Hessen\\_Antworten\\_2007-10-23.pdf](http://www.datenspeicherung.de/data/Hessen_Antworten_2007-10-23.pdf), 9.



Dies gilt in jedem Fall dann, wenn die Mischdatei schwerpunktmäßig der Strafverfolgung dient. Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes sind die Länder nicht befugt, einen Abgleich mit Ausschreibungen zu ausschließlich oder überwiegend repressiven Zwecken zu genehmigen.<sup>42</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat an der schleswig-holsteinischen Regelung dementsprechend beanstandet, sie schließe nicht aus, „auch Fahndungsdateien einzubeziehen, die im Schwerpunkt oder gar ausschließlich zu strafprozessualen Zwecken erstellt werden“.<sup>43</sup>

Unzutreffend ist daher die Auffassung der Landesregierung, ein Abgleich sei auch mit überwiegend repressiven Ausschreibungen zulässig, weil der Kfz-Massenabgleich verdachts- und ereignisunabhängig erfolge und nicht nur aus Anlass konkreter Strafverfahren.<sup>44</sup> Die Landesregierung vermengt hier unzulässig den Zweck der Maßnahme mit ihren materiellen Voraussetzungen (Eingriffsschwelle). Aus welchem Anlass und unter welchen Voraussetzungen ein Grundrechtseingriff zugelassen wird, ist eine Frage des materiellen Rechts und für die Gesetzgebungskompetenz unerheblich.<sup>45</sup>

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts richtet sich die Gesetzgebungskompetenz vielmehr nach dem Zweck der geregelten Maßnahme.<sup>46</sup> Die Fahndung mittels des polizeilichen Informationssystems „INPOL“ hat der Gesetzgeber dementsprechend wie folgt geregelt: Nach den §§ 11 Abs. 2 S. 2, 9 Abs. 1 S. 1 BKAG kann eine Behörde „personenbezogene Daten in Dateien speichern, verändern und nutzen, soweit dies erforderlich ist zur Fahndung und polizeilichen Beobachtung, wenn das Bundeskriminalamt oder die die Ausschreibung veranlassende Stelle nach dem für sie geltenden Recht befugt ist, die mit der Ausschreibung für Zwecke der Strafverfolgung, des Strafvollzugs, der Strafvollstreckung oder der Abwehr erheblicher Gefahren vorgesehene Maßnahme vorzunehmen oder durch eine Polizeibehörde vornehmen zu lassen.“ Nach dem Willen des Bundesgesetzgebers soll also die „mit der Ausschreibung [...] vorgesehene Maßnahme“ die Zuständigkeit determinieren. Auch die Gesetzgebungskompetenz für Fahndungsmaßnahmen muss sich nach der Gesetzgebungskompetenz für die mit der Fahndung bezweckte Maßnahme richten. Zielt eine Fahndung auf bundesrechtlich geregelte Maßnahmen ab (z.B. die

---

<sup>42</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 179.

<sup>43</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 152

<sup>44</sup> Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 14 / 3165, 47.

<sup>45</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 668/04 vom 27.7.2005, Absatz-Nr. 94, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050727\\_1bvr066804.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050727_1bvr066804.html).

<sup>46</sup> BVerfGE 8, 143 (150); BVerfGE 109, 190 (215).

Identifizierung und Überführung eines Straftäters), so ist auch die Fahndungsmaßnahme selbst bundesrechtlich zu regeln.

Ausschreibungen nach Art. 99 SDÜ dienen fast ausschließlich der Strafverfolgung. Zwar kann der Schwerpunkt der SIS-Sachfahndungsdatei nicht automatisiert bestimmt werden, weil sie sich technisch nicht näher aufschlüsseln lässt.<sup>47</sup> Sie dürfte aber eine vergleichbare Zusammensetzung aufweisen wie der nationale Sachfahndungsbestand. Hier ergibt sich das Überwiegen repressiver Zwecke daraus, dass die INPOL-Sachfahndungsdatei zu 87% aus abhanden gekommenen – also gestohlenen – Fahrzeugen und Kennzeichen besteht.<sup>48</sup> Allein der Schlüssel 11 des Datenfeldes „N24“ („Anlass der Ausschreibung-Sachfahndung“) erfasst Fälle der „Gefahrenabwehr“. Ausweislich der Aufschlüsselung des Fahndungsbestandes durch die Hessische Staatskanzlei findet sich jedoch keine einzige Ausschreibung unter diesem Schlüssel.<sup>49</sup> Die Strafverfolgung steht dementsprechend auch in der gesetzlichen Regelung der Fahndungsdateien (§ 9 Abs. 1 S. 1 BKAG) sowie in Ziff. 2.2.1 der Polizeidienstvorschrift 384.1 (Sachfahndung) an erster Stelle. § 22a Abs. 2 S. 3 Nr. 1 Var. 3 PolG verstößt danach gegen Art. 74 GG, weil der dort vorgesehene Abgleich ausschließlich oder überwiegend der bundesrechtlich abschließend geregelten Strafverfolgung dient.

Eine Gesetzgebungszuständigkeit des beklagten Landes für die Maßnahme des Kfz-Massenabgleichs wäre nur gegeben, wenn der Abgleich gesetzlich auf Daten beschränkt worden wäre, die der Abwehr von Gefahren dienen. Präventiv sind etwa vorfallsbezogene Fahndungsdaten, etwa bei der Suche nach einem psychisch kranken Autofahrer oder wenn die unmittelbar bevor stehende Begehung einer schweren Straftat verhindert werden soll. Es kann sich des weiteren um allgemeine polizeiliche Störerddateien handeln, wenn diese einem präventiven Zweck dienen. Als verfassungskonforme Vorlage kann die vom Bundesverfassungsgericht angeführte<sup>50</sup> brandenburgische Regelung heran gezogen werden, die einen Abgleich ausschließlich „mit zur Abwehr der Gefahr nach Absatz 1 gespeicherten polizeilichen Dateien“ zulässt (§ 36a bbgPolG). Von der Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht gedeckt ist hingegen § 22a PolG, weil er einen Abgleich mit sämtlichen Ausschreibungen nach Art. 99 SDÜ – also auch mit Ausschreibungen zu Strafverfolgungszwecken – zulässt.

---

<sup>47</sup> Schriftsatz der Hessischen Staatskanzlei vom 23.10.2007, [www.datenspeicherung.de/data/Hessen\\_Antworten\\_2007-10-23.pdf](http://www.datenspeicherung.de/data/Hessen_Antworten_2007-10-23.pdf), 10.

<sup>48</sup> Schriftsatz der Hessischen Staatskanzlei vom 23.10.2007, [www.datenspeicherung.de/data/Hessen\\_Antworten\\_2007-10-23.pdf](http://www.datenspeicherung.de/data/Hessen_Antworten_2007-10-23.pdf), 10 f.

<sup>49</sup> Schriftsatz der Hessischen Staatskanzlei vom 23.10.2007, [www.datenspeicherung.de/data/Hessen\\_Antworten\\_2007-10-23.pdf](http://www.datenspeicherung.de/data/Hessen_Antworten_2007-10-23.pdf), S. 10 f.

<sup>50</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 183.

Das Ergebnis kompetenzwidriger Gewährung von dem Bundesgesetzgeber vorbehaltenen Befugnissen der Strafverfolgung wird auch in der verfassungsrechtlichen Analyse des ADAC und dessen Autor Roßnagel bestätigt, mit der die Umsetzung der Erfordernisse des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 11.03.2008 in der Landesgesetzgebung und hierbei auch der hier angegriffenen Bestimmung untersucht worden ist<sup>51</sup>:

„Das Regelungskonzept des Bundes sieht jedoch solche Kontrollen nicht vor und räumt auch nicht den Ländern einen Spielraum ein, die Bundesregelung zu ergänzen. Daher verstößt § 22a Abs. 2 PolG Baden-Württemberg gegen die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG. Diese Regelung ist daher verfassungswidrig und daher nichtig.“

#### 2.2.1.3.1.3 Kompetenzwidrige Fahndung nach Ausschreibungen für Zwecke der Strafverfolgung (§ 22a Abs. 2 S. 3 Nr. 3 PolG)

Bereits zu den Ausschreibungen nach den §§ 163e, 463a StPO ist dargelegt worden, warum die Länder die Fahndung für Zwecke der Strafverfolgung nicht regeln dürfen. Aus denselben Gründen verstößt auch § 22a Abs. 2 S. 3 Nr. 3 PolG gegen Art. 74 Nr. 1 GG.

#### 2.2.1.3.1.4 Kompetenzwidrige Fahndung nach Ausschreibungen für Zwecke der Strafvollstreckung (§ 22a Abs. 2 S. 3 Nr. 4 PolG)

Offensichtlich ist der Verstoß gegen Art. 74 Nr. 1 GG auch, wo ein Abgleich mit Ausschreibungen für Zwecke der Strafvollstreckung zugelassen wird (§ 22a Abs. 2 S. 3 Nr. 4 PolG).<sup>52</sup> Dass § 483 Abs. 3 StPO die entsprechende Bundeskompetenz unberührt lässt, ist bereits ausgeführt worden. Dass keine Zweckänderung vorliegt, ist ebenfalls bereits ausgeführt worden. Die Verarbeitung von Kennzeichendaten zum Zweck der Strafvollstreckung – wie überhaupt die Befugnisse zur Verfolgung von Straftätern<sup>53</sup> – regelt das Bundesrecht erkennbar abschließend, so dass die Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG von der Gesetzgebung ausgeschlossen sind.<sup>54</sup> Sachfahndungsdateien sind

---

<sup>51</sup> Roßnagel, Kennzeichenscanning – Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Rechtsgutachten für den Allgemeinen Deutschen Automobil-Club e.V., März 2009, S. 43 (44)

<sup>52</sup> Ebenso für den vergleichbaren sächsischen Gesetzentwurf Kugelmann, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, 16; Braun, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, 8.

<sup>53</sup> Weichert, Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Novellierung des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes, 17.03.2005, <http://www.datenschutzzentrum.de/material/themen/polizei/bay-pag.htm>, Punkt III.

<sup>54</sup> Hornmann, NVwZ 2007, 669 (669).

in § 483 StPO bundesrechtlich geregelt, für den internationalen Bereich in § 14 Abs. 2 BKAG. Der Bundesgesetzgeber hat in § 111 StPO die Einrichtung von Kontrollstellen vorgesehen, in § 163b StPO die Identitätsfeststellung und in § 100f Abs. 1 Ziff. 1 StPO die Herstellung von Bildaufnahmen. Diese Vorschriften lassen keinen Raum für weitere Maßnahmen auf Straßen und Plätzen zur Ergreifung von Straftätern.<sup>55</sup>

#### 2.2.1.3.2 Verletzung des Bestimmtheitsgebots

§ 22a PolG verstößt zudem in mehrfacher Hinsicht gegen das Bestimmtheitsgebot.

##### 2.2.1.3.2.1 Verwendungszweck

Um den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots zu genügen, muss eine Ermächtigung zur Vornahme eines Kfz-Massenabgleichs den Zweck, dem die Erhebung und der Abgleich letztlich dienen soll, bereichsspezifisch und präzise festlegen.<sup>56</sup> Schon daran fehlt es der angefochtenen Regelung. Diese nennt – wie bereits ausgeführt<sup>57</sup> – als Zweck der Erhebung in Absatz 1 ganz andere Zwecke als sie ausweislich des Absatzes 2 wirklich verfolgt. Bereits wegen dieser falschen und widersprüchlichen Zweckbestimmung ist § 22a PolG nicht hinreichend bestimmt und für den Bürger in seinen Auswirkungen nicht hinreichend vorhersehbar.

Unzureichend ist es ferner, wenn eine Ermächtigung zum Kfz-Massenabgleich die Verwendung der erlangten Daten an den Fahndungszweck der jeweiligen Ausschreibung bindet.<sup>58</sup> Eben dies tut § 22a Abs. 4 S. 4 Nr. 1 PolG.

##### 2.2.1.3.2.2 Vergleichsdatenbestand

§ 22a Abs. 2 PolG bestimmt präziser als frühere Regelungen, mit welchen Daten die erhobenen Kfz-Kennzeichen abgeglichen werden dürfen. Allerdings muss die Definition der zugelassenen Vergleichsdaten ausschließen, dass sich der Umfang der Datenbestände laufend und in gegenwärtig nicht vorhersehbarer Weise verändert,<sup>59</sup> was § 22a Abs. 2 S. 3 Nr. 2-4 PolG mit seiner dynamischen Bezugnahme auf bestimmte Arten von Dateien nicht gewährleistet.<sup>60</sup> Erforderlich wäre zumindest die Nennung der Rechtsgrundlage der Ausschreibungen, mit denen ein Abgleich

---

<sup>55</sup> Hornmann, NVwZ 2007, 669 (669 f.) m.w.N.

<sup>56</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 98.

<sup>57</sup> s.o. 2.2.1.3.1.

<sup>58</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 135.

<sup>59</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 131.

<sup>60</sup> Ebenso für den vergleichbaren sächsischen Gesetzentwurf Kugelmann, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, 16.

zugelassen werden soll, wie es in § 22a Abs. 2 S. 3 Nr. 1 PolG erfolgt ist. Die Ziffern 2 - 4 der Vorschrift gewährleisten demgegenüber nicht, dass sich der Gesetzgeber darüber im Klaren war, welche Daten er im Einzelnen einbezieht und welche Regelungen für die Aufnahme dieser Daten gelten. Ferner ist nicht gewährleistet, dass die Polizei eindeutig bestimmen kann, welche Daten sie für den Abgleich heranziehen darf. Dies können deswegen auch die Gerichte nicht dem Gesetz entnehmen. Schließlich kann die Bürgerin oder der Bürger aus § 22a Abs. 2 S. 3 Nr. 2 - 4 PolG nicht ersehen, mit welchen Daten das Kennzeichen des PKW im Einzelnen abgeglichen werden darf, unter welchen Voraussetzungen er in den Fahndungsbestand aufgenommen werden kann und welche Regelungen dafür sonst gelten.

#### 2.2.1.3.2.3 Verwendung

Nicht bereicherspezifisch und präzise geregelt ist auch der weitere Umgang mit den durch Abgleich gewonnenen Daten. § 22a Abs. 4 PolG enthält zwar eine Lösungsregelung, bestimmt aber – entgegen der Auffassung der Landesregierung<sup>61</sup> – nicht, zu welchen Zwecken die erhobenen Daten bis zur Löschung genutzt werden dürfen. Im Übrigen ist es nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich unzureichend, die Verwendung der erlangten Daten nur an den Fahndungszweck der jeweiligen Ausschreibung zu binden,<sup>62</sup> wie es § 22a Abs. 4 S. 4 Nr. 1 PolG möglicherweise beabsichtigt.

#### 2.2.1.3.3 Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgebots

§ 22a PolG verstößt vor allem gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot. Dem Verhältnismäßigkeitsgebot zufolge darf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nur eingeschränkt werden, soweit dies im überwiegenden Allgemeininteresse erforderlich ist.<sup>63</sup> Dass öffentliche Interessen den Anspruch des Bürgers auf unbeobachtete Fahrt im Fall der angefochtenen Regelung nicht überwiegen, ergibt sich aus der Kombination von drei Faktoren: Erstens den gesetzlichen Voraussetzungen des Kfz-Massenabgleichs, zweitens dem Umfang des zum Abgleich heran gezogenen Vergleichsdatenbestands und drittens der Ausgestaltung der weiteren Verwertung der gewonnenen Informationen.<sup>64</sup>

#### 2.2.1.3.3.1 Voraussetzungen

---

<sup>61</sup> Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 14 / 3165, 52.

<sup>62</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 135.

<sup>63</sup> BVerfGE 65, 1 (44, 46); BVerfGE 100, 313 (375 f.).

<sup>64</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 182.

Was die Voraussetzungen eines Kfz-Massenabgleichs anbelangt, macht die Regelung schon nicht einen bestimmten Anlass zur Voraussetzung der Maßnahme, wie es grundrechtlich geboten ist.<sup>65</sup> Der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts, der Anlass müsste gerade „automatisierte Informationserhebungen und -verwertungen rechtfertigen“,<sup>66</sup> macht deutlich, dass die Eingriffsvoraussetzungen nicht-automatisierter Maßnahmen wie der Identitätsfeststellung nach § 26 PolG gerade nicht übernommen werden dürfen. Anders als jene Maßnahme greift der Kfz-Massenabgleich lückenlos in die Grundrechte einer großen Vielzahl von Personen ein. Mit der Identitätsfeststellung nimmt § 26 PolG gleichwohl auf die weiteste denkbare polizeiliche Befugnisnorm überhaupt Bezug.<sup>67</sup> Dies ist unverhältnismäßig.<sup>68</sup>

Die Anknüpfung an die Ermächtigung zur Identitätsfeststellung ist schon deswegen verfehlt, weil der Kfz-Massenabgleich nicht der Identitätsfeststellung dient.<sup>69</sup> Nur hierauf sind aber die gesetzlichen Voraussetzungen dieser Maßnahme zugeschnitten.<sup>70</sup> Die individuelle Kontrolle einer Person kann nicht mit einer Massenkontrolle des gesamten Straßenverkehrs gleichgesetzt werden.<sup>71</sup> Die Identitätsfeststellung ist schon durch die personellen Kapazitäten auf Stichprobenkontrollen begrenzt. Überträgt man die Voraussetzungen einer Identitätsfeststellung auf eine automatisierte Maßnahme wie den Kfz-Massenabgleich, so entfällt diese Begrenzung. Die unscharfen und weiten Voraussetzungen des § 26 PolG erlauben ein Kfz-Massenscanning letztendlich nahezu überall.<sup>72</sup>

Während in kriminologischen Zonen eine Razzia mit Identitätsfeststellungen noch eine präventive Wirkung entfalten mag (§ 26 PolG), lässt sich der Kfz-Kennzeichenabgleich für solche Razzien offenkundig nicht einsetzen.<sup>73</sup> Er kann auch sonst schon deswegen nicht abschreckend wirken, weil er verdeckt eingesetzt wird (§ 22a Abs. 1 S. 1 PolG).

---

<sup>65</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 172.

<sup>66</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 99.

<sup>67</sup> Ebenso für den vergleichbaren sächsischen Gesetzentwurf Kugelmann, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, 16.

<sup>68</sup> Ebenso für den vergleichbaren sächsischen Gesetzentwurf Kugelmann, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, 16; Bergemann, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, 3; für die Bezugnahme auf Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 bayPAG auch Roßnagel, NJW 2008, 2548 (2550).

<sup>69</sup> Garstka, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, 9 f.; Ludovisy, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, 19; Roggan, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, 23.

<sup>70</sup> Garstka, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, 9 f.

<sup>71</sup> Kauß, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, 12.

<sup>72</sup> Kauß, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, 12.

<sup>73</sup> Garstka, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, 10 und 43.

Im Übrigen kann bei der verfassungsrechtlichen Würdigung keineswegs davon ausgegangen werden, dass § 26 PolG selbst verfassungskonform sei. Hierüber hat das Bundesverfassungsgericht bislang nicht entschieden.

Die § 26 Abs. 1 Nr. 5 PolG vergleichbare Vorschrift des § 18 Abs. 2 Nr. 5 HSOG ist als Voraussetzung eines Kfz-Massenabgleichs zutreffend wie folgt kritisiert worden:<sup>74</sup>

„Ebenfalls verfassungsrechtlich fragwürdig ist der Einsatz automatisierter Kennzeichenerfassungssysteme an Kontrollstellen unter den Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 Nr. 5 HSOG. [...] Dafür müssen aber die in Bezug genommenen Straftaten auch typischerweise geeignet sein, mit Hilfe einer automatisierten Kennzeichenerkennung wirksam verhindert werden zu können. [...] Dies ist vorliegend allerdings nicht der Fall. Aus der uninspirierten Inbezugnahme des Straftatenkatalogs des § 100a StPO (der erst kürzlich wieder erweitert wurde) resultiert eine nicht mehr zu rechtfertigende 'Beliebigkeit'. Zwar werden nur erhebliche Straftaten in Bezug genommen. Es ist aber nicht ersichtlich, warum Straftaten, zu deren Aufklärung eine Telekommunikationsüberwachung statthaft ist, gerade auch durch den Einsatz von Kennzeichenerfassungssystemen verhindert werden können. Den in § 18 Abs. 2 Nr. 5 HSOG i.V.m. § 100a StPO aufgeführten Straftaten ist schon kein auf die Besonderheiten des Einsatzes von Kennzeichenerkennungssystemen zugeschnittenes gesetzgeberisches Konzept zu entnehmen. Es ist unerklärlich, welchen Beitrag eine Kennzeichenerfassung etwa zur Verhinderung einer Abgeordnetenbestechung, einer Geldwäsche, eines Bankrotts oder einer Steuerhinterziehung leisten soll. [...]

Zusammenfassend kann festgestellt werden: Soweit die Befugnis an die Vorschriften zur Identitätsfeststellung anknüpft, fehlt es an einem Regelungskonzept, das den rechtsstaatlichen Bindungen, die das BVerfG in seiner Entscheidung vom 11. März 2008 formuliert hat, vollumfassend gerecht wird. Angesichts der Weite der in Bezug genommenen Regelungen zur Identitätsfeststellung und dem Fehlen eines auf die Besonderheiten des Einsatzes von Kennzeichenerkennungssystemen zugeschnittenen Konzepts zur Straftatenverhinderung gelingt kaum ein verhältnismäßiger Ausgleich der Freiheitsinteressen der Bürger und der Sicherheitsinteressen der Gemeinschaft. Will man weiter an die polizeiliche Identitätsfeststellung anknüpfen, bedürfte es

---

<sup>74</sup> Heckmann, Ausschussvorlage INA 17/3 des hessischen Landtags, <http://starweb.hessen.de/cache/AV/17/INA/INA-AV-003-T1.pdf>, 79 f.

einer eingrenzenden, enumerativen Beschreibung der Anlassfälle in der Befugnisregelung selbst sowie der Regelung spezifischer funktionaler, räumlicher und zeitlicher Begrenzungen des Eingriffsinstrumentariums.“

Die Ermächtigung zu einem stichprobenhaften Abgleich ohne einzelfallbezogenen Anlass kann zulässig sein, wenn sowohl der Vergleichsdatenbestand wie auch die Nutzung der gewonnenen Daten strikt auf das Anhalten gesuchter Fahrzeuge beschränkt werden<sup>75</sup> und eine Sammlung oder Weiterverarbeitung der gewonnenen Informationen ausgeschlossen wird.<sup>76</sup> Zeitlich impliziert der Begriff „stichprobenhaft“, dass keine Dauerkontrollen vorgenommen werden dürfen und auch nicht gezielt bestimmte Fahrzeuge, etwa auf bestimmten Strecken, beobachtet werden dürfen.<sup>77</sup> Auch bei der Zulassung stichprobenartiger Kontrollen muss ausgeschlossen werden, dass die Maßnahme flächendeckend quasi an jedem Ort<sup>78</sup> oder jedenfalls bei allen sonst anfallenden Kontrollen eingesetzt werden darf.<sup>79</sup>

§ 22a PolG ist nicht auf stichprobenartige Kontrollen beschränkt. Außerdem ist die Norm auch nicht strikt auf das Anhalten gesuchter Fahrzeuge beschränkt, sondern erlaubt die Verwendung von Trefferdaten im Grunde zu allen denkbaren Zwecken.

Dem Verhältnismäßigkeitsgebot genügen kann eine Begrenzung des Kfz-Massenabgleichs auf Fälle konkreter Gefahrenlagen oder allgemein gesteigerter Risiken von Rechtsgutgefährdungen oder -verletzungen.<sup>80</sup> So können das Fahren auf Straßen in Bereichen nahe der Bundesgrenze (nicht Landesgrenze) oder dokumentierte Lageerkenntnisse über Kriminalitätsschwerpunkte als Anknüpfungspunkt genügen.<sup>81</sup> Da der Kennzeichenabgleich in diesen Fällen letztlich ebenfalls ohne einzelfallbezogenen Anlass vorgenommen wird, ist allerdings wiederum eine strikte Begrenzung der Datenverwendung auf das Anhalten gesuchter Fahrzeuge erforderlich, die § 22a PolG fehlt.

Im Einzelnen gilt: Der Verweis auf § 26 Abs. 1 Nr. 1 PolG genügt dem Verhältnismäßigkeitsgebot nicht. Nicht die Abwehr einer jeden Gefahr rechtfertigt den massenhaften Abgleich von Kfz-Kennzeichen; es muss sich vielmehr um schwere Fälle handeln.<sup>82</sup> Der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts, der Anlass müsste gerade

---

<sup>75</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 174.

<sup>76</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 82.

<sup>77</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 146.

<sup>78</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 172.

<sup>79</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 146.

<sup>80</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 175.

<sup>81</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 175.

<sup>82</sup> Roßnagel, Kennzeichenscanning (2008), 69.



„automatisierte Informationserhebungen und -verwertungen rechtfertigen“,<sup>83</sup> macht deutlich, dass die Eingriffsvoraussetzungen nicht-automatisierter Maßnahmen wie der Identitätsfeststellung nach § 26 PolG gerade nicht übernommen werden dürfen. Anders als jene Maßnahme greift der Kfz-Massenabgleich lückenlos in die Grundrechte einer großen Vielzahl von Personen ein.

Der Verweis auf § 26 Abs. 1 Nr. 2 PolG genügt dem Verhältnismäßigkeitsgebot ebenfalls nicht. Erstens soll danach jegliche Art von Straftaten als Anknüpfungspunkt genügen und nicht nur besonders schwere Straftaten, wie es bei einem Kfz-Massenabgleich zur Voraussetzung für anlasslose, permanenter Kontrollen gemacht werden muss.<sup>84</sup> Zweitens ist eine Beziehung zwischen der Maßnahme und dem verfolgten Ziel nicht ersichtlich. Es mag zwar sein, dass an einem Ort gehäuft Ladendiebstähle oder Trunkenheitsfahrten auftreten. Der Kfz-Massenabgleich ist aber nicht geeignet, derartigen Gefahren zu begegnen, weil im Vergleichsdatenbestand nach § 22a Abs. 2 PolG im Wesentlichen nur gestohlene Kraftfahrzeuge ausgeschrieben sind. Eine Situation gesteigerter Risiken der Rechtsgutgefährdung oder -verletzung rechtfertigt die Vornahme eines Kfz-Massenabgleichs nur, wenn eine über das Maß des Zufalls hinaus gehende Wahrscheinlichkeit besteht, dass diesen Risiken gerade mit Hilfe der automatisierten Kennzeichenerfassung begegnet werden kann.<sup>85</sup> Dies gewährleisten die §§ 22a, 26 Abs. 1 Nr. 2 PolG nicht. Die Bezugnahme auf § 26 Abs. 1 Nr. 2 PolG erlaubt es letztendlich, an einem „gefährlichen Ort“ eine Maßnahme einzusetzen, die mit der Abwehr entsprechender Gefahren nichts zu tun hat. Will der Gesetzgeber bestimmte Orte überhaupt ohne besonderen Anlass als Anknüpfungspunkt für die generelle, permanente Zulassung eines Kfz-Massenscannings nehmen, so muss es sich zumindest um Orte handeln, an denen gehäuft erhebliche Gefahren auftreten, die von zur Fahndung ausgeschrieben Kraftfahrzeugen ausgehen. Nur dadurch wäre die erforderliche Beziehung zu dem konkreten Fahndungsinstrument hergestellt, welche eine solche Regelung noch als verhältnismäßig erscheinen lassen könnte. Soweit die Landesregierung eine Abschreckungswirkung zu erzielen erhofft,<sup>86</sup> ist der verdeckte Einsatz des Kfz-Massenabgleichs hierzu von vornherein nicht geeignet. Eine unsichtbare Maßnahme kann nicht abschrecken. Zudem ist der „an solchen Orten verkehrende Personenkreis“,

---

<sup>83</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 99.

<sup>84</sup> Roßnagel, Kennzeichenscanning (2008), 69; vgl. schon für bloße menschliche Identitätskontrollen MVLVerfG, Urteil vom 21.10.1999, LVerfG 2/98: nur organisierte Kriminalität.

<sup>85</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 175.

<sup>86</sup> Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 14 / 3165, 48.

der abgeschreckt werden soll, nicht zur Fahndung ausgeschrieben und kann daher selbst im Kenntnisfall etwaige Kennzeichenlesegeräte getrost ignorieren.

Auch der Verweis auf § 26 Abs. 1 Nr. 3 PolG genügt dem Verhältnismäßigkeitsgebot nicht, weil den dort beschriebenen Situationen wiederum jeglicher Bezug zum Kfz-Massenabgleich fehlt. Ein Kfz-Massenabgleich mit nahezu dem gesamten Sachfahndungsbestand hat mit dem Schutz gefährdeter Objekte – von Unfallstreffern abgesehen – nichts zu tun. Der Schutz gefährdeter Objekte kann allenfalls die gezielte Suche nach Kraftfahrzeugen rechtfertigen, von denen die Gefahr für das Objekt ausgeht. Auch dann wäre eine qualifizierte Gefahr zu fordern.

Die Bezugnahme auf § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG verstößt gegen Art. 74 GG. Der Bundesgesetzgeber hat den Einsatz eines Kfz-Massenabgleichs für Zwecke der in Bezug genommenen Kontrollen nach der Strafprozessordnung und zur Verfolgung von Straftaten nach § 100a StPO nicht zugelassen. Selbst, wenn er diese Entscheidung revidieren würde, könnte er das Instrument des Kfz-Massenabgleichs nicht ohne Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgebots allgemein bei Gelegenheit einer solchen Kontrolle zulassen, wie es § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG tun. Insbesondere dürfte der Abgleich nicht mit dem gesamten Vergleichsdatenbestand erfolgen, sondern nur zur gezielten Suche nach denjenigen Personen, die mithilfe der Kontrollstelle gefunden werden sollen.

Die zusätzliche Anforderung, dass an der Kontrollstelle nach polizeilichen Erkenntnissen Straftaten „stattfinden oder verhütet werden können“ (§ 22a Abs. 1 S. 3 Nr. 3 PolG), ändert nichts daran, dass die ausufernden Erlaubnistatbestände des § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG unzulässig auf die andersartige Maßnahme des Kfz-Massenabgleichs übertragen werden. Dass Straftaten nach „polizeilichen Erkenntnissen“ an einer Stelle „stattfinden oder verhütet werden können“ (!), ist immer und überall der Fall, insbesondere auf sämtlichen öffentlichen Straßen und Plätzen. Es wird nicht einmal gefordert, dass es sich um einen Kriminalitätsschwerpunkt handeln muss.<sup>87</sup> Das genügt dem Verhältnismäßigkeitsgebot nicht. Die Gesetzesbegründung weist darauf hin, dass die minimalen Anforderungen der Norm selbst den Massenabgleich aller Teilnehmer an einer grundrechtlich geschützten Versammlung rechtfertigen.<sup>88</sup> Dabei ist der damit verbundene Eingriff in die Versammlungsfreiheit schon deshalb verboten, weil das Polizeigesetz Art. 8 GG nicht zitiert (§ 8 PolG).

---

<sup>87</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 175.

Der Verweis auf § 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG verstößt wiederum gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot. Es ist unverhältnismäßig, einen Kfz-Massenabgleich an Durchgangsstraßen im gesamten Land zuzulassen.<sup>89</sup>

Dass ein Kfz-Massenabgleich in den Fällen des § 26 Abs. 1 Nr. 2-3 und 6 PolG „nicht dauerhaft“ oder „nicht längerfristig“ erfolgen darf, ändert an der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgebots nichts. Auch die Ermächtigung zu einem nur stichprobenhaften Abgleich ohne einzelfallbezogenen Anlass kann nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dann zulässig sein, wenn sowohl der Vergleichsdatenbestand wie auch die Nutzung der gewonnenen Daten strikt auf das Anhalten gesuchter Fahrzeuge beschränkt werden.<sup>90</sup> Dies tut § 22a PolG keineswegs. Er ermächtigt zur Speicherung einer Vielzahl von Daten (§ 22a Abs. 4 S. 1 PolG) und sogar zur Erstellung von Bewegungsbildern (§ 22a Abs. 2 S. 3 Nr. 1 PolG).<sup>91</sup> Im Übrigen zeigt die Unterscheidung des Gesetzgebers zwischen „nicht dauerhaft“ und „nicht längerfristig“ (§ 22a Abs. 1 S. 3 PolG), dass er mit dem ersten Merkmal einen längerfristigen Massenabgleich nicht ausschließen wollte. Von einem stichprobenhaften Abgleich kann im Fall eines längerfristigen Kfz-Massenabgleichs keine Rede mehr sein.

Soweit auch die Begrenzung des Instruments auf Fälle konkreter Gefahrenlagen oder allgemein gesteigerter Risiken von Rechtsgutgefährdungen oder -verletzungen das Verhältnismäßigkeitsgebot wahren kann,<sup>92</sup> erfolgt der Kennzeichenabgleich in diesen Fällen letztlich ebenfalls ohne einzelfallbezogenen Anlass. Deswegen ist auch in diesen Fällen eine strikte Begrenzung der Datenverwendung auf das Anhalten gesuchter Fahrzeuge geboten, wie sie § 22a PolG nicht vorsieht.

Die gesamte Regelung der §§ 22a, 26 Abs. 1 Nr. 2-6 PolG krankt daran, dass weit im Vorfeld jeglichen Anlasses, letztlich in Abwesenheit jeder Gefahr operiert wird, ohne dass die Verwendung der Trefferdaten strikt auf das Anhalten von Fahrzeugen beschränkt ist. Wird die Verwendung der Trefferdaten nicht auf das Anhalten von Fahrzeugen beschränkt, müssen zum Ausgleich die Eingriffsvoraussetzungen eng begrenzt werden, wie es etwa in Brandenburg der Fall ist.<sup>93</sup> Dort ist eine gegenwärtige

---

<sup>88</sup> Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 14 / 3165, 48.

<sup>89</sup> Roßnagel, Kennzeichenscanning (2008), 71f.; ausdrücklich auch für die vorliegende Bestimmung: Roßnagel, Kennzeichenscanning – Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Rechtsgutachten für den Allgemeinen Deutschen Automobil-Club e.V., März 2009, S. 52; ebenso bereits für menschliche Identitätskontrollen MVLVerfG, Urteil vom 21.10.1999, LVerfG 2/98

<sup>90</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 174.

<sup>91</sup> Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 14 / 3165, 48.

<sup>92</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 175.

<sup>93</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 183.

Gefahr oder eine unmittelbar bevor stehende Straftat Voraussetzung eines Kfz-Massenabgleichs, und gesucht werden darf nur nach dem Verursacher dieser Gefahr, nicht nach allen gesuchten Personen. Die angefochtene Regelung sieht weder diese hohe Eingriffsschwelle noch eine strikte Begrenzung von Vergleichsdatenbestand und Datennutzung auf das Anhalten von Fahrzeugen vor, die zu einem bestimmten Zweck gesucht werden. Diese Regelung ist auch angesichts ihrer Heimlichkeit nicht mit dem hohen Rang des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung mit dem Verhältnismäßigkeitsgebot vereinbar<sup>94</sup>.

#### 2.2.1.3.3.2 Vergleichsdatenbestand

Da ein Kfz-Massenabgleich nur zu bestimmten Zwecken zugelassen werden darf, muss der Vergleichsdatenbestand auf die zur Erreichung des Zwecks der jeweiligen Kontrolle erforderlichen Daten beschränkt werden. Unzulässig ist es, bei Gelegenheit der Kontrolle einen Abgleich auch mit Ausschreibungen zu anderen Zwecken zuzulassen.<sup>95</sup> Eben dies tut aber § 22a PolG. Der Gesetzgeber hat versäumt, die erforderliche Beziehung zwischen dem jeweiligen Anlass der Kontrolle (§ 26 Abs. 1 PolG) und ihrem Gegenstand (§ 22a Abs. 2 PolG) herzustellen. Er hat es versäumt, den Vergleichsdatenbestand auf die zur Erreichung des Zwecks der jeweiligen Kontrolle erforderlichen Daten zu beschränken. Wird beispielsweise ein Kfz-Massenabgleich zur Abwehr einer konkreten Gefahr vorgenommen (§§ 22a Abs. 1, 26 Abs. 1 Nr. 1 PolG), so darf auch nur nach Kennzeichen gesucht werden, die zur Abwehr dieser Gefahr ausgeschrieben worden und hierzu geeignet sind.

#### 2.2.1.3.3.3 Datenverwendung

Für den Fall, dass der Abgleich ohne Ergebnis bleibt, muss die sofortige Löschung der erhobenen Daten gesetzlich vorgeschrieben werden.<sup>96</sup> § 22a PolG gewährleistet demgegenüber keine sofortige Löschung, sondern nur eine „unverzügliche“ Löschung (§ 22a Abs. 3 PolG). Die Landesregierung spricht von einer „umgehenden“ Löschung,<sup>97</sup> so dass offensichtlich auch tatsächlich keine sofortige Löschung beabsichtigt ist. Die damit verbundene Vorratsspeicherung aller passierender Fahrzeuge verletzt das Verhältnismäßigkeitsgebot eklatant.

---

<sup>94</sup>Roßnagel, Kennzeichenscanning – Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Rechtsgutachten für den Allgemeinen Deutschen Automobil-Club e.V., März 2009, S. 52 (53) mit Verweis auf Arzt, DÖV 2005,63; ders. 2006,236f.

<sup>95</sup> Roßnagel, Kennzeichenscanning (2008), 78.

<sup>96</sup> Roßnagel, Kennzeichenscanning (2008), 79.

<sup>97</sup> Gesetzesbegründung der Landesregierung, LT-Drs. 14/3165, 46.

Die Verwendung der in Trefferfällen gewonnenen Informationen darf außerdem nur zu dem Zweck zugelassen werden, zu dem die jeweilige Kontrolle eingerichtet worden ist (Zweckbindung).<sup>98</sup> Die allgemeine Zweckbindungsvorschrift des § 37 Abs. 2 S. 1 PolG, die durch ihren Satz 2 vielfach und unvorhersehbar durchbrochen wird, wird der Eingriffsintensität des Kfz-Massenabgleichs nicht gerecht. Eine enge und konkrete Zweckbindung von Trefferdaten aus dem Kfz-Massenabgleich sieht § 22a PolG nicht vor. § 22a PolG schränkt die weitere Verwendung der Trefferdaten in keiner Weise ein. Dies verletzt das Verhältnismäßigkeitsgebot eklatant.

Um die Zweckbindung länger gespeicherter Daten zu gewährleisten, muss zudem der Zweck der Speicherung festgehalten werden, was § 22a Abs. 4 PolG nicht gewährleistet. Entfällt der Zweck der zugrunde liegenden Fahndungsausschreibung, müssen auch die dazu erhobenen Daten gelöscht werden.<sup>99</sup> Wegen § 22a Abs. 4 S. 4 Nr. 2 und 3 PolG ist dies hier nicht gewährleistet.

Eine neue Qualität des Grundrechtseingriffs liegt darin, dass § 22a PolG die Nutzung der Trefferdaten nicht nur zum Anhalten gesuchter Fahrzeuge, sondern zur polizeilichen Beobachtung und Erstellung von Bewegungsprofilen zulassen soll.<sup>100</sup> Müssen die Bürger mit der Erstellung von Bewegungsprofilen rechnen, wirkt der Kfz-Massenabgleich besonders abschreckend.<sup>101</sup> Eine polizeiliche Beobachtung mithilfe automatisierter Kennzeichenlesegeräte ist daher im Regelfall unverhältnismäßig. In keinem Fall darf die Erstellung von Bewegungsprofilen unter denselben niedrigen Voraussetzungen zugelassen werden wie die gezielte Fahndung zum Zwecke des Anhaltens. Dass bei jeglicher Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung, zur gezielten Kontrolle oder zur verdeckten Registrierung die Erstellung von Bewegungsbildern erlaubt wird, geht unverhältnismäßig weit. Die Voraussetzungen solcher Ausschreibungen nach Polizeigesetzen, Strafprozessordnung und Schengener Übereinkommen (Art. 99 SDÜ) sind auf menschliche Stichprobenkontrollen zugeschnitten und tragen einer automatisierten Dauerüberwachung keine Rechnung. Die automatisierte Erstellung von Bewegungsbildern kann vielleicht zur Abwehr einer Lebensgefahr verhältnismäßig sein, keineswegs aber unter den geringen Voraussetzungen, die allgemein für eine Ausschreibung zur Beobachtung gelten. Eine polizeiliche Beobachtung kann etwa erforderlich sein, um den Aufenthaltsort einer entführten Person festzustellen. In solchen Fällen ist aber keineswegs immer die

---

<sup>98</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 177.

<sup>99</sup> BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 177.

<sup>100</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 136 und 141 ff.

<sup>101</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 173.

Erstellung eines Bewegungsbildes erforderlich. Dies darf dementsprechend auch nicht unterschiedslos zugelassen werden. Ausschreibungen „zur gezielten Kontrolle“ dienen von vornherein nicht der Erstellung von Bewegungsbildern, sondern der gezielten Kontrolle der Person.

Fehl geht die Argumentation der Landesregierung, eine Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung, verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle (§ 25 PolG, §§ 163e, 463a StPO, Art. 99 SDÜ, § 17 Abs. 3 BVerfSchG) sei ohnehin nur unter Voraussetzungen zulässig, unter denen auch eine längerfristige und technische Observation (§ 22 Abs. 1 Nrn. 1 und 3, Abs. 3 PolG, § 100f, § 100h StPO) zugelassen sei.<sup>102</sup> Schon im Ansatz verkennt diese Argumentation, dass die Verfassungsmäßigkeit weder der einen noch der anderen Normen bislang geprüft worden ist. Zweitens haben die Ermächtigungen zur Ausschreibung von Personen nur einzelfallbezogene, menschliche Kontrollen im Blick, die schon aus personellen und finanziellen Gründen sehr viel weniger Personen betreffen als ein automatisierter Kfz-Massenabgleich. Dasselbe gilt für das Anbringen technischer Observationsmittel (z.B. GPS-Empfänger), das ebenfalls aus praktischen Gründen nur selten und aus triftigem Anlass erfolgt. Für automatisierte Massenabgleiche müssen gegenüber solchen klassischen Maßnahmen ungleich höhere Anforderungen gelten, zumal sehr viel mehr Personen davon betroffen sind: Nach Angaben der Landesregierung sind 17.000 Fahrzeuge zur verdeckten Registrierung ausgeschrieben. Eine Observation erfolgt allenfalls in einem Bruchteil dieser Fälle. Deswegen ist der Kfz-Massenabgleich sehr viel eingriffsintensiver als technische Observationen. Dass ein Kfz-Massenabgleich bisher verhältnismäßig selten zur verdeckten Registrierung von Fahrzeugen führen mag,<sup>103</sup> spricht nicht für, sondern gegen die Verhältnismäßigkeit des Einsatzes dieses Instruments. Der zunehmende Einsatz automatisierter Kennzeichenlesegeräte wird die Zahl der Ausschreibungen zur verdeckten Registrierung ohnehin wegen höherer Erfolgsaussichten immer weiter ansteigen lassen.

### 2.2.2 Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG

Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet, dass die Betroffenen von dem Kfz-Massenabgleich in Kenntnis gesetzt werden, damit sie sich gegen unzulässige Kontrollen zur Wehr setzen können.<sup>104</sup> Dazu sind entsprechende Hinweisschilder erforderlich, die hinter der Kontrollstelle aufgestellt werden können, um den Zweck der Maßnahme nicht zu gefährden. Die bloß offene Datenerhebung genügt nicht, weil die Betroffenen die

---

<sup>102</sup> Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 14 / 3165, 50 f.

<sup>103</sup> Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 14 / 3165, 50.

<sup>104</sup> Vgl. BVerfGE 100, 313 (397 f.); BVerfGE 109, 279 (366).

entsprechenden Geräte von bloßen Geschwindigkeitsmessungen nicht unterscheiden können. Eine nachträgliche individuelle Benachrichtigung der Betroffenen wird regelmäßig nicht zu leisten sein und ist in § 22a PolG auch nicht vorgesehen.

§ 22a PolG versäumt nicht nur, eine Kenntnisnahme effektiv zu gewährleisten. Er sieht vielmehr sogar einen generellen verdeckten Einsatz der Maßnahme vor. Derartiges kann allenfalls in Ausnahmefällen gerechtfertigt sein, wenn besondere Gründe im Einzelfall den grundrechtlichen Anspruch auf Kenntniserlangung überwiegen.<sup>105</sup> Dass § 22a PolG demgegenüber unterschiedslos eine unbemerkbare, verdeckte Datenerhebung vorsieht und auch eine Kenntniserlangung der Betroffenen nach der Kontrolle nicht gewährleistet, ist verfassungswidrig.<sup>106</sup>

Die allgemeine Erwägung des Gesetzgebers, ein offener Einsatz würde die problemlose Umgehung des Kontrollbereichs ermöglichen,<sup>107</sup> überwiegt keineswegs den Anspruch der Betroffenen auf Kenntniserlangung. Dieser verfassungsrechtlich gewährleistete Anspruch sichert, dass die Betroffenen gegen rechtswidrige Abgleiche gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen können (Art. 19 Abs. 4 GG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann eine Einschränkung dieses Anspruchs auf Kenntniserlangung allenfalls in Ausnahmefällen gerechtfertigt sein, wenn besondere Gründe im Einzelfall den grundrechtlichen Anspruch auf Kenntniserlangung überwiegen.<sup>108</sup> Tatsächlich gibt es aber im Fall des Kfz-Massenabgleichs keine überwiegenden Interessen der Allgemeinheit, die der Aufstellung einer Informationstafel hinter der Kontrollstelle entgegen stehen könnten. Die Informationstafel kann in einem ausreichenden Abstand oder mithilfe von Faltblenden so aufgestellt werden, dass sie erst nach dem Passieren des Lesegeräts sichtbar wird.

Im Übrigen beruft sich das Land zur Begründung seiner Gesetzgebungsbefugnis darauf, der Kfz-Massenabgleich entfalte eine Abschreckungswirkung. Davon abgesehen, dass ein messbarer generalpräventiver Effekt des Kfz-Massenscanning nicht gegeben ist, lässt sich ein solcher jedenfalls nicht durch unsichtbare Anlagen erzielen, sondern allenfalls durch den Einsatz von nachgelagerten Informationstafeln. Auch dies spricht für eine Informationstafel.

---

<sup>105</sup> Vgl. BVerfGE 100, 313 (397 f.); BVerfGE 109, 279 (366).

<sup>106</sup> Roßnagel, NJW 2008, 2548 (2550); Arzt in: Aden, Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit (2006), 237.

<sup>107</sup> Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 14 / 3165, 47.

<sup>108</sup> Vgl. BVerfGE 100, 313 (397 f.); BVerfGE 109, 279 (366).

### 3. Annahmeveraussetzungen

Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist zur Durchsetzung der verletzten Grundrechte der Bf. angezeigt. Mit der automatischen Kennzeichenerfassung ist die erste staatliche Massenkolltechnologie des öffentlichen Raumes ohne angemessene verfassungsrechtliche Begrenzung eingeführt. Die Grundrechtsverletzung hat, wie oben ausgeführt, in Anbetracht der hohen Eingriffsintensität besonderes Gewicht. Auch hat der Landtag hier eine Vielzahl von Bedenken und Änderungsvorschläge, die im Gesetzgebungsverfahren vorgebracht wurden (z.B. Gesetzgebungskompetenz<sup>109</sup>, verdeckter Einsatz<sup>110</sup>, Vorschlag einer auch technischen Umsetzung datenschutzrechtlicher Erfordernisse<sup>111</sup>) trotz Kenntnis des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 11.03.2008 ignoriert. Er hat es sogar abgelehnt, sich im Rahmen einer öffentlichen Anhörung sachverständig beraten zu lassen.<sup>112</sup> Dies verleiht den Grundrechtsverletzungen ein besonderes Gewicht.

Die Verfassungsbeschwerde sollte daher erfolgreich sein,

Dr. Kauß  
Rechtsanwalt

Anlagen:3 Vollmachten im Original

---

<sup>109</sup> Bericht des Innenausschusses vom 15.10.2008, LT-Drs. 14/7373, 6 und 12.

<sup>110</sup> Sckerl, LT-Prot. 14/54, 3799.

<sup>111</sup> Humanistische Union, Vorschlag zur datenschutzrechtlichen Eindämmung der Befugnis der automatischen Kennzeichenerfassung und der polizeilicher Auswertung in den Länderpolizeigesetzen (Aut. Kauß/Schinzel) in: Die Grünen/Bündnis 90, Polizeigesetz in guter Verfassung? Dokumentation der Anhörung der GRÜNEN im Land Baden-Württemberg, Freitag 09.Mai 2008. S. 81f

<sup>112</sup> Bericht des Innenausschusses vom 15.10.2008, LT-Drs. 14/7373, 2.,