

An den
Staatsgerichtshof des Landes Hessen
Luisenstraße 13
65185 Wiesbaden

Grundrechtsklage P.St. 2047

... ./ Land Hessen

Zu dem Schriftsatz der Landesanwältin vom 10.01.2007, der eine substantiierte Auseinandersetzung mit meinen Argumenten und mit der von mir zitierten Rechtsprechung leider vermissen lässt, nehme ich Stellung, indem ich eine in Teilen ergänzte Klageschrift vorlege. Die Änderungen gegenüber der ursprünglichen Fassung sind seitlich markiert.

Außerdem lege ich diesem Schriftsatz eine Stellungnahme des Unabhängigen Landesdatenschutzzentrums und des ADAC bei.

Schließlich weise ich darauf hin, dass Hessen inzwischen die ersten automatischen Kennzeichenlesesysteme angeschafft hat und einsetzt. Vor diesem Hintergrund liegt es im Interesse der Landesbürger, dass eine baldige Entscheidung über die Zulässigkeit des Einsatzes der Geräte erfolgt. Dies gilt auch in Anbetracht der Tatsache, dass erhebliche öffentliche Mittel in die Anschaffung der Geräte investiert wurden (300.000 Euro) und weitere vergebliche Investitionen drohen.

An den
Staatsgerichtshof des Landes Hessen
Luisenstraße 13
65185 Wiesbaden

Grundrechtsklage

...

gegen das Land Hessen.

Der Kläger beantragt,

festzustellen, dass § 14 Abs. 5 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2005 (GVBl. I S. 14) mit Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 3 der Hessischen Verfassung unvereinbar ist.

Inhalt

1	TATBESTAND	4
2	ZULÄSSIGKEIT DER GRUNDRECHTSKLAGE	4
3	BEGRÜNDETHEIT DER GRUNDRECHTSKLAGE.....	5
3.1	Schutzbereich.....	7
3.2	Eingriff.....	8
3.3	Rechtfertigung.....	8
3.3.1	Verhältnismäßigkeitsgebot.....	9
3.3.2	Gesetzgebungskompetenz	23
3.3.2.1	Einheitliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes	24
3.3.2.2	Mögliche Teilkompetenz des Landes	34
3.3.3	Gebot der Normenklarheit.....	35
4	ANNAHMEVORAUSSETZUNGEN	38

1 Tatbestand

Der Kläger wohnt in Hessen und ist eingetragener Halter eines Pkw. Mit seinem Pkw benutzt er regelmäßig hessische Straßen einschließlich Autobahnen. Der Pkw des Klägers hat das Kennzeichen ...

2 Zulässigkeit der Grundrechtsklage

Der Kläger ist von § 14 Abs. 5 S. 1 HSOG selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen:

Nach § 14 Abs. 5 S. 1 HSOG können die hessischen Polizeibehörden auf öffentlichen Straßen und Plätzen Daten von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zwecke des Abgleichs mit dem Fahndungsbestand automatisiert erheben. Ob und inwieweit von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, ist dem Kläger zwar nicht bekannt. Von etwa erfolgenden Kenntnisnahmen erlangt der Kläger jedoch auch keine Kenntnis.¹ Eine Benachrichtigung Betroffener oder eine Kenntlichmachung von Erfassungsgeräten ist gesetzlich nicht vorgesehen. Soweit man § 29 Abs. 6 HSOG anwenden wollte, könnte jedenfalls wegen des „unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands“ einer Unterrichtung sämtlicher Betroffener von Benachrichtigungen abgesehen werden. Soweit die Erfassungsgeräte sichtbar sind, werden sie sich nicht von sonstigen Einrichtungen wie Staumeldern oder Mautstellen unterscheiden lassen. Auch ordnet § 14 Abs. 5 S. 2 HSOG die sofortige Löschung der Daten im Fall eines negativen Abgleichergebnisses an, so dass auch über ein Auskunftsersuchen keine Kenntnisnahme möglich ist. Dass Betroffene im Trefferfall von Anschlussmaßnahmen Kenntnis erlangen mögen, ändert nichts daran, dass es fast durchgängig nicht zu einer Kenntniserlangung kommen wird. Eine zeitnahe Kenntnis von der Maßnahme und eine daran anknüpfende Möglichkeit zur Überprüfung im gerichtlichen Verfahren sind jedenfalls nicht gewährleistet.²

¹ Vgl. BVerfG, 1 BvR 2378/98 vom 3.3.2004, Absatz-Nrn. 96 f.

² Vgl. BVerfG, 1 BvR 668/04 vom 27.7.2005, Absatz-Nr. 74, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050727_1bvr066804.html.

Unter diesen Umständen muss es genügen, dass eine Kenntnisnahme von Daten des Klägers aufgrund von § 14 Abs. 5 S. 1 HSOG „möglich“ oder „nicht auszuschließen“ ist, wenn also eine „mögliche Grundrechtsbetroffenheit“ vorliegt.³ Es genügt die Darlegung, dass der Kläger mit einiger Wahrscheinlichkeit durch die auf den angegriffenen Rechtsnormen beruhenden Maßnahmen in seinen Grundrechten berührt wird.⁴ Dies ist bei dem Kläger der Fall, denn er besitzt und benutzt ein Kraftfahrzeug, mit dem er unter anderem auch hessische Autobahnen befährt. Unschädlich ist, wenn die Möglichkeit der Betroffenheit „praktisch für jedermann“ besteht.⁵ Der effektive Grundrechtsschutz verlangt die Zulassung von Beschwerden selbst dann, wenn sich nachträglich herausstellt, dass der Kläger tatsächlich zu keiner Zeit von der angegriffenen Bestimmung betroffen war.⁶ Es muss insoweit genügen, dass die Grundrechte des Klägers jederzeit betroffen werden können.

Gegen die unmittelbar durch Gesetz erfolgte Grundrechtsverletzung ist der Rechtsweg nicht zulässig. Der Kläger hat auch sonst keine andere Möglichkeit, um gegen die Grundrechtsverletzung vorzugehen. Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht hat der Kläger weder erhoben, noch wird er dies tun.

Das Achte Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung trat am 22.12.2004 in Kraft, so dass die bis zum 22.12.2005 laufende Beschwerdefrist des § 45 Abs. 2 StGHG gewahrt ist.

3 Begründetheit der Grundrechtsklage

§ 14 HSOG lautet:

§ 14 Datenerhebung und sonstige Datenverarbeitung an öffentlichen Orten und besonders gefährdeten öffentlichen Einrichtungen

(1) Die Polizeibehörden können personenbezogene Daten auch über andere als die in den §§ 6 und 7 genannten Personen bei oder im Zusammenhang

³ BVerfGE 100, 313 [356 f.].

⁴ Vgl. BVerfG, 1 BvR 668/04 vom 27.7.2005, Absatz-Nr. 76, http://www.bverfg.de/-entscheidungen/rs20050727_1bvr066804.html.

⁵ BVerfG, 1 BvR 2378/98 vom 3.3.2004, Absatz-Nr. 101.

⁶ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Klass u.a.-D (1978), EuGRZ 1979, 278 ff., Abs. 34 und 37.

mit öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen erheben, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass bei oder im Zusammenhang mit der Veranstaltung oder Ansammlung Straftaten oder nicht geringfügige Ordnungswidrigkeiten drohen. Die Unterlagen sind spätestens zwei Monate nach Beendigung der Veranstaltung oder Ansammlung zu vernichten, soweit sie nicht zur Abwehr einer Gefahr, zur Verfolgung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit oder zur Strafvollstreckung benötigt werden. Eine Verarbeitung für andere Zwecke ist unzulässig. § 20 Abs. 7 bleibt unberührt.

(2) Die Polizeibehörden können personenbezogene Daten auch über andere als die in den §§ 6 und 7 genannten Personen bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen oder Aufzügen erheben, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass bei oder im Zusammenhang mit der Versammlung oder dem Aufzug Straftaten drohen. Die Unterlagen sind unverzüglich nach Beendigung der Versammlung oder des Aufzuges oder zeitlich und sachlich damit unmittelbar im Zusammenhang stehender Geschehnisse zu vernichten, soweit sie nicht zur Abwehr einer Gefahr, zur Verfolgung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit oder zur Strafvollstreckung benötigt werden. Eine Verarbeitung für andere Zwecke ist unzulässig. § 20 Abs. 7 bleibt unberührt.

(3) Die Polizeibehörden können zur Abwehr einer Gefahr oder wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten drohen, öffentlich zugängliche Orte mittels Bildübertragung offen beobachten und aufzeichnen. Abs. 1 Satz 2 und 3 sowie § 15 des Hessischen Datenschutzgesetzes gelten entsprechend.

(4) Die Gefahrenabwehrbehörden können mittels Bildübertragung offen beobachten und aufzeichnen

1. zur Sicherung öffentlicher Straßen und Plätze, auf denen wiederholt Straftaten begangen worden sind, sofern tatsächliche Anhaltspunkte für weitere Straftaten bestehen,

2. zum Schutz besonders gefährdeter öffentlicher Einrichtungen,

3. zur Steuerung von Anlagen zur Lenkung oder Regelung des Straßenverkehrs, soweit Bestimmungen des Straßenverkehrsrechts nicht entgegenstehen.

Gefahrenabwehrbehörde im Sinne der Nr. 2 ist auch der Inhaber des Hausrechtes. Abs. 1 Satz 2 und 3 sowie § 15 des Hessischen Datenschutzgesetzes gelten entsprechend.

(5) Die Polizeibehörden können auf öffentlichen Straßen und Plätzen Daten von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zwecke des Abgleichs mit dem Fahn-

dingsbestand automatisiert erheben. Daten, die im Fahndungsbestand nicht enthalten sind, sind unverzüglich zu löschen.

(6) Die Polizeibehörden können an öffentlich zugänglichen Orten eine Person, deren Identität nach diesem Gesetz oder anderen Rechtsvorschriften festgestellt werden soll, mittels Bildübertragung offen beobachten und dies aufzeichnen, wenn dies nach den Umständen zum Schutz von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten oder Dritten gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist. Dabei können personenbezogene Daten auch über dritte Personen erhoben werden, soweit dies unerlässlich ist, um die Maßnahme nach Satz 1 durchführen zu können. Sind die Daten für Zwecke der Eigensicherung oder der Strafverfolgung nicht mehr erforderlich, so sind sie unverzüglich zu löschen.

3.1 Schutzbereich

Das aus der Freiheitsgarantie des Art. 2 Abs. 1 HV und dem Schutz der Menschenwürde des Art. 3 HV folgende allgemeine Persönlichkeitsrecht umfasst die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, in welchen Grenzen er persönliche Lebenssachverhalte offenbart.⁷ Dieses Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte erhoben, gespeichert, verwendet oder weiter gegeben werden.⁸ Ein persönlicher Lebenssachverhalt liegt bereits dann vor, wenn die Verknüpfung des Lebenssachverhalts mit der zugehörigen Person möglich ist.⁹ Bei Kfz-Kennzeichen ist über automatisierte Dateien, auf welche die hessischen Polizeibehörden zugreifen können, ein Rückschluss auf die Person des Halters möglich. Zudem ist der Fahrer eines Kraftfahrzeugs typischerweise auch dessen Halter, denn Halter eines Kraftfahrzeugs ist, wer das Kraftfahrzeug nicht nur vorübergehend für eigene Rechnung in Gebrauch hat und die tatsächliche Verfügungsgewalt darüber besitzt. Die erfassten Kennzeichendaten sind daher typischerweise auch fahrerbezogen. Mithin ist der Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung betroffen.

⁷ HesStGH, P.St. 1187 vom 01.02.1995, StAnz. 1995, S. 1057.

⁸ St. Rspr. seit BVerfGE 65, 1 (42 f.); in neuerer Zeit etwa BVerfGE 103, 21 (32 f.).

⁹ BVerfGE 65, 1 (42 und 49); BVerfGE 67, 100 (143); BVerfGE 77, 1 (46); BVerfGE 103, 21 (33); zu Art. 10: BVerfGE 100, 313 (366).

3.2 Eingriff

§ 14 Abs. 5 HSOG greift in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1, Art. 3 HV ein, denn die Vorschrift ermächtigt zur Erkennung und zum Abgleich von Kfz-Kennzeichen, mithin also zur Erhebung und Verwendung persönlicher Lebenssachverhalte.¹⁰ Der Lebenssachverhalt hat zum Gegenstand, dass ein bestimmtes Kfz-Kennzeichen zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort registriert wurde und dass sich das entsprechende Kraftfahrzeug in eine bestimmte Fahrtrichtung bewegte. Außerdem wird ein Foto des Kraftfahrzeugs aufgenommen.

Hinsichtlich des Eingriffsbegriffs wird auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verwiesen, das entschieden hat: *„Eingriff ist daher schon die Erfassung selbst, insofern sie die Kommunikation für den Bundesnachrichtendienst verfügbar macht und die Basis des nachfolgenden Abgleichs mit den Suchbegriffen bildet. An einem Eingriff fehlt es nur, soweit Fernmeldevorgänge zwischen deutschen Anschlüssen ungezielt und allein technikbedingt zunächst miterfasst, aber unmittelbar nach der Signalaufbereitung technisch wieder spurenlos ausgesondert werden.“*¹¹ Im Fall des § 14 Abs. 5 HSOG werden die Kennzeichendaten nicht ungezielt und allein technikbedingt miterfasst, um unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder spurenlos ausgesondert zu werden. Ziel der Erfassung der Kennzeichendaten ist es vielmehr, diese Daten für die hessische Polizei verfügbar zu machen, um sie mit dem „Fahndungsbestand“ abgleichen zu können.

3.3 Rechtfertigung

Gerechtfertigt ist dieser Eingriff nur, wenn § 14 Abs. 5 HSOG mit der Hessischen Verfassung vereinbar und daher Teil der „verfassungsmäßigen Ordnung“ ist (Art. 2 Abs. 1 HV). § 14 Abs. 5 HSOG ist jedoch aus verschiedenen Gründen mit der Hessischen Verfassung unvereinbar:

¹⁰ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 15/4725, 39.

¹¹ BVerfGE 100, 313 (366).

3.3.1 Verhältnismäßigkeitsgebot

Insbesondere liegt ein Verstoß gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne vor.¹² Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt, dass der Verlust an grundrechtlich geschützter Freiheit nicht in einem unangemessenen Verhältnis zu den Gemeinwohlzwecken stehen darf, denen die Grundrechtsbeschränkung dient.¹³ Jede Grundrechtsbeschränkung muss durch überwiegende Allgemeininteressen gerechtfertigt sein,¹⁴ so dass nicht jedes staatliche Interesse zur Rechtfertigung einer Grundrechtsbeschränkung genügt.¹⁵

Auf Seiten der Gemeinwohlinteressen ist für die Abwägung das Gewicht der Ziele und Belange maßgeblich, denen die Grundrechtsbeschränkung dient. Bei deren Gewichtung kommt es unter anderem darauf an, wie groß die Gefahren sind, denen mit Hilfe der Eingriffe begegnet werden soll, und wie wahrscheinlich deren Eintritt ist.¹⁶

Auf Seiten der Freiheitsinteressen ist das Gewicht eines Eingriffs der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zufolge danach zu bemessen, unter welchen Voraussetzungen Eingriffe zulässig sind, welche und wie viele Grundrechtsträger von ihnen betroffen sind und wie intensiv die Grundrechtsträger beeinträchtigt werden.¹⁷ Zu berücksichtigen ist auch, ob und in welcher Zahl Personen mit betroffen werden, die für den Eingriff keinen Anlass gegeben haben.¹⁸ Die Eingriffsintensität hängt bei Informationseingriffen unter anderem von Art, Umfang und denkbaren Verwendungen der erhobenen Daten sowie von der Gefahr ihres Missbrauchs ab.¹⁹ Bei der Feststellung der Möglichkeiten zur Verwendung erlangter Daten ist zu berücksichtigen, ob die Betroffenen anonym bleiben und welche Nachteile ihnen aufgrund der

¹² Ebenso Arzt, DÖV 2005, 56 (64).

¹³ BVerfGE 100, 313 (375 f.).

¹⁴ St. Rspr. seit BVerfGE 65, 1 (44, 46); in neuerer Zeit etwa BVerfGE 100, 313 (375 f.); BVerfGE 109, 279 (376).

¹⁵ EGMR, Klass u.a.-D (1978), EuGRZ 1979, 278 (285), Abs. 49; SächsVerfGH, JZ 1996, 957 (965); Minderheitenvotum in BVerfGE 30, 1 (46): „Die ‚Staatsraison‘ ist kein unbedingt vorrangiger Wert.“

¹⁶ BVerfGE 100, 313 (376).

¹⁷ BVerfGE 109, 279 (353).

¹⁸ BVerfGE 109, 279 (353).

¹⁹ BVerfGE 65, 1 (46).

Maßnahmen drohen oder von ihnen nicht ohne Grund befürchtet werden.²⁰ Bei der Gewichtung möglicher Nachteile ist die Nutzbarkeit und Verwendungsmöglichkeit der Daten maßgeblich, und zwar unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeit, dass die Daten mit anderen Daten kombiniert und dadurch weitergehende Kenntnisse gewonnen werden können.²¹

Dass § 14 Abs. 5 HSOG Gemeinwohlinteressen dienen kann, ist nicht zu bestreiten. Dass die Norm - wie im Grunde alle Eingriffsermächtigungen zugunsten der Gefahrenabwehrbehörden - im Einzelfall der Abwehr selbst schwerer Gefahren dienen kann, liegt auf der Hand. Im Regelfall geht es bei der Kennzeichenüberwachung jedoch um Ziele und Belange von geringem Gewicht. Dies verdeutlichen die in der Gesetzesbegründung genannten Regelbeispiele von gestohlenen Kraftfahrzeugkennzeichen und gestohlenen Kraftfahrzeugen.²²

Maßgeblich muss zudem die praktische Wirksamkeit der Norm sein. Wäre der theoretisch mögliche Nutzen von Grundrechtseinschränkungen entscheidend und genügend, wären die Grundrechte obsolet. Aufgrund der grundsätzlichen Freiheitsvermutung²³ ist jedenfalls bei tiefgreifenden Grundrechtseingriffen nur der nachgewiesene Nutzen einer Norm zu berücksichtigen. Eine Ausnahme kann dann gemacht werden, wenn eine Norm zum Schutz wichtiger Rechtsgüter vor dringenden und hinreichend wahrscheinlichen Gefahren, hinter welche die beeinträchtigten Rechtspositionen zurücktreten müssen, erforderlich ist.²⁴ In anderen Fällen kann jedoch auch die „experimentelle“ Einführung schwerwiegender Eingriffsbefugnisse nicht als mit den Grundrechten vereinbar angesehen werden.

Dass eine generelle Kennzeichenüberwachung einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff darstellt, wird noch zu zeigen sein. Es ist nicht ersichtlich, dass die Norm ausnahmsweise zum Schutz wichtiger

²⁰ BVerfGE 100, 313 (376).

²¹ BVerfGE 65, 1 (45).

²² LT-Drs. 16/2352, 15.

²³ BVerfGE 6, 55 (72); BVerfGE 32, 54 (72); BVerfGE 55, 159 (165); BVerfGE 103, 142 (153): „Derjenigen Auslegung einer Grundrechtsnorm ist der Vorrang zu geben, die ihre Wirksamkeit am stärksten entfaltet.“

²⁴ P. Breyer, Vorratsspeicherung (2005), 144 ff.

Rechtsgüter vor dringenden und hinreichend wahrscheinlichen Gefahren, hinter welche die beeinträchtigten Rechtspositionen zurücktreten müssen, erforderlich wäre. Die Kriminalität ist in den letzten Jahren laut Statistik etwa gleich geblieben. Erst recht kann von einer „hohen“ Zahl gestohlener Kraftfahrzeuge keine Rede sein, denn die Anzahl von Fahrzeugdiebstählen geht seit Jahren zurück. Auch hat Hessen seinerzeit als erstes und einziges Land eine Befugnis zur allgemeinen Kennzeichenüberwachung beschlossen.²⁵

Folglich ist bei der grundrechtlich gebotenen Abwägung nur der nachgewiesene Nutzen der Befugnis zu berücksichtigen. Den Ergebnissen entsprechender Feldversuche zufolge ist davon auszugehen, dass eine verdachtslose Kennzeichenüberwachung regelmäßig nur in wenig bedeutenden Einzelfällen den Schutz von Rechtsgütern fördern kann, etwa wenn im Bereich von Kfz-Diebstählen ein Fahrzeug seinem Eigentümer zurückgegeben werden kann. Dies gilt erst recht, wenn – wie vom Land Hessen angeblich beabsichtigt – lediglich ein Abgleich mit Sachfahndungsdateien erfolgt. In Bayern etwa resultierte ein sechsmonatiger Test von Kennzeichenlesegeräten zwar in etlichen Treffermeldungen. Eine Treffermeldung bewirkt für sich genommen jedoch noch keinen Rechtsgüterschutz. Dies kann erst nach einer erfolgreichen polizeilichen Reaktion auf die Meldung der Fall sein. An konkreten Resultaten hatte der bayerische Feldversuch gerade einmal die Sicherstellung von vier Fahrzeugen zur Folge!²⁶ Dabei ist nach allgemeinen Erfahrungen davon auszugehen, dass Kriminelle nach einiger Zeit Umgehungsstrategien einsetzen, was die mittel- und langfristige Erfolgsquote im Vergleich zu den Resultaten kurzer Feldversuche erheblich mindert.

Die Eignung zur Erleichterung der Strafverfolgung hat vorliegend von vornherein außer Betracht zu bleiben, weil Hessen die Kennzeichenerfassung zum Zweck der Strafverfolgung nicht anordnen durfte (siehe Art. 74 GG i.V.m. der insoweit abschließenden Strafprozessordnung). Selbst wenn man den Nutzen der Maßnahme zur Erleichterung der Strafverfolgung einbeziehen wollte, wäre dieser gering. Eine dauerhafte

²⁵ Bouffier, Plenarprot. 16/38, 2518.

²⁶ Pressemitteilung Nr. 80/04 vom 03.03.2004, www.stmi.bayern.de/presse/archiv/-2004/80.php.

Senkung des Kriminalitätsniveaus ist selbst im Bereich der Kfz-Kriminalität nicht zu erwarten, weil die Maßnahme in zu wenigen Fällen von Nutzen wäre als dass sie insgesamt ins Gewicht fallen würden. Dies beruht unter anderem darauf, dass es im Regelfall geraume Zeit dauern wird, bis ein Fahndungseintrag vorgenommen wird. Zu diesem Zeitpunkt wird eine Kennzeichenüberwachung im Regelfall bereits zu spät erfolgen. Zudem existiert eine Vielzahl von Umgehungsmöglichkeiten, wie noch zu zeigen sein wird.

Aus Bayern sind inzwischen die Resultate eines regulären Einsatzes von 35 Lesegeräten bekannt. Jeden Monat werden dort 5 Mio. Kfz-Kennzeichen abgeglichen.²⁷ Nach einigen Monaten waren 1.500 Treffer zusammen gekommen, was einer Trefferquote von 0,03% entspricht.²⁸ Unter den Treffern befinden sich 40% säumige Versicherungszahler, 20% Fahrzeuge mit verlorenem oder gestohlenem Kennzeichen, 15% Ausschreibungen von Personen zur Beobachtung oder Festnahme und 25% sonstige Ausschreibungen (z.B. Ausschreibungen gestohlener Pkw).²⁹ Konkrete Gefahren für Leib oder Leben wurden in keinem Fall abgewehrt; nicht eine Straftat wurde verhindert. Stattdessen wird deutlich, dass die Maßnahme ihren Schwerpunkt im Bagatellbereich hat und nur dem Schutz von Eigentumsrechten und Vermögensinteressen dienen kann. Die Ergebnisse zeigen, dass sich bei 4.998.500 der monatlich überprüften Autofahrer oder 99,97% der Betroffenen keinerlei Anhaltspunkte für eine Gefahr oder Straftat ergeben.

Eine Gefährdung der Allgemeinheit oder der physischen Sicherheit einzelner Bürger wird mittels einer Kennzeichenüberwachung nur in seltenen Ausnahmefällen abgewehrt werden können. In Fällen dringender Gefahren würde es aber genügen, anlassbezogen eine Kfz-Kennzeichenüberwachung durchzuführen, ohne dass dies zur generellen Standardmaßnahme gemacht werden muss. Abgewehrt werden können folglich vorwiegend Gefahren für das Vermögen Einzelner, also ein Rechtsgut von vergleichsweise geringem Gewicht.

²⁷ ADAC, Gläserner Autofahrer unter Generalverdacht? (28.09.2006), www.adac.de/images/Bericht-ADAC-Fachgespr%C3%A4ch-Gl%C3%A4serner-Autofahrer-Sept06_tcm8-166496.pdf.

²⁸ ADAC a.a.O.

²⁹ ADAC a.a.O.

Die vielfältigen Möglichkeiten zur Verhinderung einer erfolgreichen Zuordnung, von denen bei Einführung einer verdachtslosen Kennzeichenüberwachung erfahrungsgemäß verstärkt Gebrauch gemacht würde, stellen den möglichen Nutzen der Maßnahme zudem grundlegend in Frage.³⁰ Personen, die sich der Überwachung entziehen wollen, können beispielsweise ein Kraftfahrzeug eigens für ihre Zwecke stellen. Dieses ist dann im Fahndungsbestand noch nicht verzeichnet, so dass ein Abgleich zu keinem Ergebnis führt. Weiter kommt ein Auswechseln der Kennzeichen in Betracht, das sich schnell durchführen lässt. Schließlich kann auch die Nutzung von Straßen vermieden werden, auf denen eine Kennzeichenerfassung durchgeführt wird. Die mobile und wechselnde Einsetzbarkeit der Lesegeräte kann deren Umgehung nicht verhindern, wie etwa die Erfahrungen mit Geschwindigkeitsmessstellen zeigen. Die Standorte mobiler Geschwindigkeitsmessstellen werden weithin verbreitet, gerade unter „Profis“ wie etwa Taxifahrern. Ebenso wie Taxifahrer mobile Geschwindigkeitsmessstellen im Taxifunk melden, werden organisierte Straftäter die Standorte mobiler Kennzeichenlesegeräte auskundschaften und einander mitteilen. Es reicht dazu bereits, wenn ein nicht gestohlenen Fahrzeug vor dem gestohlenen Fahrzeug die Straße befährt und nach Lesegeräten Ausschau hält. Die Kennzeichenlesegeräte sind für geübte Augen durchaus erkennbar. Außerdem setzen sie Infrarotlicht ein, das sogenannte „Radarwarner“ automatisch erkennen und melden können.

Gerade ernsthafte Kriminelle werden von solchen Ausweichmöglichkeiten Gebrauch machen. Die Eignung der Maßnahme zur nachhaltigen Bekämpfung organisierter Kriminalität ist folglich als äußerst gering bis nicht gegeben einzuschätzen.³¹ Die Maßnahme führt vielmehr zu einer verstärkten Bindung der verfügbaren Ressourcen an die Verfolgung leicht aufzudeckender und oft auftretender Bagatelldelicten. Sie

³⁰ Ebenso 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.

³¹ Ebenso 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; ders., Argumentationspapier vom 26.04.2006, <http://www.datenschutzzentrum.de/polizei/060426-kfz.htm>.

beeinträchtigt dadurch letztlich das Vorgehen gegen schwere und organisierte Kriminalität. – Ein weiteres Effektivitätsproblem besteht darin, dass es im Trefferfall personell nicht immer möglich sein wird, zu reagieren, und dass eine Reaktion keineswegs immer erfolgreich sein wird. Dem sehr beschränkten Nutzen einer allgemeinen Kennzeichenüberwachung³² steht aufgrund der Vielzahl betroffener Personen und wegen der fehlenden Verdachtsschwelle ein schwerwiegender Eingriff in die Freiheit der Bürger gegenüber. Deshalb ist die Behauptung, es handele sich nur um einen „geringfügigen Grundrechtseingriff“ im „Minimalbereich“³³ und um eine Maßnahme mit „denkbar geringer Eingriffsintensität“³⁴, unzutreffend.³⁵ Es ist zwar richtig, dass ein automatisierter Datenabgleich mit dem Fahndungsbestand die Handlungs- und Bewegungsfreiheit der Betroffenen nicht unmittelbar beeinträchtigt und für sie meist folgenlos bleibt. Dies trifft aber auf jede automatisierte Datenverarbeitung zu einschließlich etwa der Rasterfahndung, der Videoüberwachung und der Telefonüberwachung. Dass derartige Eingriffe gleichwohl nicht „belanglos“ sind, ist spätestens seit dem Volkszählungsurteil allgemein anerkannt. Maßgeblich ist im vorliegenden Zusammenhang die Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und nicht die Frage, ob die Handlungs- und Bewegungsfreiheit der Betroffenen unmittelbar beeinträchtigt wird. Der Vergleich mit dem Anhalten von Kraftfahrzeugen ist ohnehin verfehlt.³⁶ Vergleichbar ist der automatisierte Kennzeichenabgleich allenfalls mit einem Polizisten, der die Kennzeichen vorbeifahrender Fahrzeuge „von Hand“ in eine entsprechende Suchmaske eintippt. Hierzu ist ein Anhalten von Fahrzeugen nicht erforderlich.

Nicht stichhaltig ist ferner das Argument, es würde lediglich eine bereits vorhandene Praxis automatisiert.³⁷ Bistlang war ein Kennzeichenabgleich mit Fahndungsdaten nur zulässig, wenn eine Polizeibehörde ein

³² 27. Tätigkeitsbericht des Unabhängigen Landesdatenschutzzentrums Schleswig-Holstein, http://www.datenschutzzentrum.de/material/tb/tb27/kap04_5.htm, Punkt 4.5.1.

³³ So Seite 39 der Klageerwiderung.

³⁴ So die Gesetzesbegründung in LT-Drs. 16/2352, 15.

³⁵ Schieder, NVwZ 2004, 780 f.

³⁶ Schieder, NVwZ 2004, 780 f.

³⁷ Schieder, NVwZ 2004, 780 f.

Kfz-Kennzeichen „im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung erlangt“ hatte (§ 25 Abs. 1 S. 3 HSOG). Da die anlasslose Erhebung von Kfz-Kennzeichen nicht zu den Aufgaben der Polizei gehörte, war ein allgemeiner Datenabgleich also bislang nicht zulässig. Kontrollen waren vielmehr nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig und konnten auch aus personellen Gründen nur stichprobenartig durchgeführt werden. Auch § 36 Abs. 5 StVO ist nicht für automatisierte Formen der Massendatenerhebung sondern lediglich für die Vornahme von Stichproben konzipiert.³⁸ Gleiches gilt für die von der Staatskanzlei angeführten Kontrollen im Lebensmittel-, Arbeitsschutz- und Umweltrecht, die überdies nur eng umgrenzte Personengruppen betreffen.

Eine automatisierte, lückenlose und permanente Massenkontrolle ist mit bisherigen Maßnahmen vor allem quantitativ nicht vergleichbar. Automatische Kennzeichenlesegeräte sind in der Lage, 3.000 Kfz-Kennzeichen pro Stunde zu erkennen.³⁹ Deswegen ist die automatisierte Kennzeichenerkennung auch zur Identitätsfeststellung kein „minus“, sondern ein quantitatives und qualitatives „aliud“.⁴⁰ Auch verglichen mit der Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch die Polizei ist der Kennzeichenabgleich ungleich eingriffsintensiver. Denn bei dem Kennzeichenabgleich wird ein Personenbezug zum Fahrzeughalter hergestellt (oder kann jedenfalls unschwer hergestellt werden).

Zu kurz greift das Argument, die unverzügliche Löschung der „Nichttreffer“ bedeute, dass die Betroffenen durch die Maßnahme nicht beeinträchtigt seien oder jedenfalls nur ein minimaler Eingriff in ihre Grundrechte vorliege. Die Betroffenen wissen nämlich eben nicht, ob ihr Kennzeichen im Fahndungsbestand verzeichnet ist und ob ihre Bewegungen gespeichert werden oder nicht. Wegen § 14 Abs. 5 HSOG muss jeder Fahrzeugführer auf hessischen Straßen damit rechnen, dass sein Fahrverhalten erfasst und gespeichert wird.

Den Betroffenen droht auch nicht nur ein Aufgreifen durch die Polizei. Vielmehr sehen die maßgeblichen Fahndungsdateien auch eine Ausschreibung „zur Beobachtung“ vor. In diesem Fall werden die Bewe-

³⁸ Schieder, NVwZ 2004, 784.

³⁹ Weichert, Argumentationspapier vom 26.04.2006, <http://www.datenschutzzentrum.de/polizei/060426-kfz.htm>.

⁴⁰ Schieder, NVwZ 2004, 783.

gungen der Betroffenen dauerhaft aufgezeichnet und beobachtet. Weil § 14 Abs. 5 HSOG die Überwachung sämtlicher Straßen erlaubt, müssen alle Benutzer hessischer Straßen mit der Erstellung lückenloser Bewegungsprofile rechnen, und zwar auch über lange Zeiträume hinweg und ohne dass sie von der Profilerstellung erfahren.

Im Rahmen der grundrechtlichen Abwägung sind nicht nur die den Betroffenen tatsächlich drohenden Nachteile zu berücksichtigen, sondern auch die Nachteile, die von den Betroffenen nicht ohne Grund befürchtet werden.⁴¹ Wer wegen § 14 Abs. 5 HSOG damit rechnen muss, dass sein gesamtes Fahrverhalten aufgezeichnet und nachvollzogen werden kann, der wird sein Bewegungsverhalten entsprechend anpassen. Der durch § 14 Abs. 5 HSOG erzeugte psychische Druck führt mittelbar zu Störungen der Handlungs- und Bewegungsfreiheit.

Die grundlegenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Volkszählungsurteil treffen auf das Kfz-Kennzeichenscanning in besonderer Weise zu: *„Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, daß etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und daß ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8, 9 GG) verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungsfähigkeit und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist.“*⁴²

Wer alleine die Auswirkungen des Kennzeichenabgleichs auf den einzelnen Betroffenen betrachtet, verkennt mithin die abschreckende Wirkung, die eine flächendeckende Dauererfassung von Kfz-Kennzeichen auf unsere Gesellschaft insgesamt hat.

Die hohe Eingriffstiefe einer allgemeinen Kennzeichenüberwachung ergibt sich aus den folgenden Umständen:

⁴¹ BVerfGE 100, 313 (376).

⁴² BVerfGE 65, 1 (43).

- Nicht nur einzelne Personen, sondern grundsätzlich jeder Fahrzeughalter und -fahrer wäre von dem Abgleich seiner Daten betroffen. Abhängig von Anzahl und Positionierung der Erfassungsgeräte können in einer Stunde Tausende von Personen erfasst und automatisch kontrolliert werden.⁴³
- In vielen Fällen können Personen die Nutzung von Kraftfahrzeugen nicht oder nur unter unzumutbaren Nachteilen meiden. Dementsprechend kann im Fall einer generellen Kennzeichenüberwachung einer Erfassung des eigenen Bewegungsverhaltens oft nicht entgangen werden.
- Nicht nur vermutete Straftäter oder Störer oder deren vermutete Kontaktpersonen wären betroffen, sondern jeder Fahrzeughalter, ohne dass er einen Grund für die Überwachung geliefert hat oder in einer besonderen Nähebeziehung zu kriminellen Verhalten steht. Anders als bisher bekannte Vorfeldbefugnisse ist die Kennzeichenerfassung weder sachlich auf gefahrenträchtige Situationen noch zeitlich auf Sondersituationen noch auf Fälle begrenzt, in denen Anhaltspunkte für das Vorliegen oder Bestehen einer konkreten Straftat oder Gefahr gegeben sind. Anlassunabhängige Kontrollen können allenfalls in Sondersituationen verhältnismäßig sein, wie es Bundesgesetze bisher vorsehen, nie aber als generelle und lageunabhängige Massenüberwachung der Bevölkerung.
- Jede Kfz-Nutzung auf einer überwachten Straße würde automatisch erfasst, ohne dass es eine Eingriffsschwelle gäbe. Eine Einzelfallprüfung mit Verhältnismäßigkeitskontrolle fände nicht statt. Entsprechend der fehlenden Eingriffsschwelle würde nur ein verschwindend geringer Teil der erfassten Daten später tatsächlich benötigt.⁴⁴ Auf den überwachten Straßen würde es im Wesentlichen keinen unbeobachteten Fahrzeugverkehr mehr geben.
- Erfasst würden nicht etwa nur öffentlich zugängliche Daten oder Adressdaten, sondern Daten über das Bewegungsverhalten des

⁴³ Arzt, DÖV 2005, 56 (62).

⁴⁴ Von der Hessischen Staatskanzlei zugestanden auf Seite 36 der Klageerwiderung: „Die Zahl der Treffer wird [...] im Verhältnis zur großen Anzahl überprüfter Kennzeichen gering sein.“

Einzelnen. Die Aussagekraft der Daten ist hoch. Eine missbräuchliche Auswertung könnte daher großen Schaden anrichten.

- Die Kennzeichendaten würden nicht etwa als Akten, sondern in maschineller Form gespeichert. Sie könnten daher potenziell unbegrenzt gespeichert, abgerufen, übermittelt, vervielfältigt oder mit anderen Daten verknüpft werden.
 - Kennzeichendaten würden nicht anonym oder nur zur statistischen Nutzung gespeichert, sondern sie wären dazu bestimmt, für den Verwaltungsvollzug eingesetzt zu werden. Ihre Speicherung und staatliche Verwendung könnte daher einschneidende Folgen für die Betroffenen haben, unter Umständen auch zuunrecht aufgrund eines falschen Verdachts.
 - Die Daten würden nicht etwa durch die Betroffenen persönlich angegeben, sondern unabhängig von deren Willen und deren Kenntnis automatisch aufgezeichnet und abgeglichen.
 - Im Gegensatz zum bisherigen Rechtszustand (siehe § 25 Abs. 1 S. 3 HSOG) würden nicht nur ursprünglich zu einem anderen Zweck erhobene Daten abgeglichen, bei denen wegen des ursprünglichen Anlasses ihrer Erhebung eine erhöhte Trefferwahrscheinlichkeit besteht. Vielmehr erfolgt bei einer generellen Kennzeichenüberwachung die Erhebung des Kennzeichens und der Abgleich mit dem „Fahndungsbestand“ ohne jeden konkreten Anlass. Der Bürger würde also rein vorsorglich überwacht.
 - Mit der Einführung einer generellen Kennzeichenüberwachung sind Änderungen und Einschränkungen des Bewegungsverhaltens zu befürchten, etwa auf Seiten regierungskritischer Personen, deren Aktivitäten in einer Demokratie besonders wichtig sind. Diese Personen müssten nämlich eine staatliche Überwachung ihres Bewegungsverhaltens befürchten. Insoweit kann auch ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) vorliegen. Wer damit rechnen muss, dass sein Kraftfahrzeug auf dem Weg zu einer Demonstration erfasst wird, wird möglicherweise darauf verzichten, von seinem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit Gebrauch zu machen.
 - Es würde zu Gegenmaßnahmen auf Seiten Krimineller kommen. Diese könnten eine Identifikation anhand des Kennzeichens selbst bei Vorliegen eines konkreten Verdachts vereiteln.
-

Inwieweit von § 14 Abs. 5 HSOG Gebrauch gemacht wird oder werden soll, ist für die Beurteilung der Eingriffsintensität der Norm unerheblich. Fakt ist, dass die Norm in Ermangelung jeglicher Einschränkungen zu einer allgemeinen Kennzeichenüberwachung an jeder Straßenecke ermächtigt. Mit diesem Inhalt muss sie sich an den verfassungsrechtlichen Vorgaben messen lassen. Auf die Frage, inwieweit von einer gesetzlichen Eingriffsermächtigung tatsächlich Gebrauch gemacht wird, kann es bei der Beurteilung der Eingriffsintensität deswegen nicht ankommen, weil eine Vollzugspraxis jederzeit geändert werden kann und weil der Gesetzgeber verpflichtet ist, die wesentlichen Eingriffsgrenzen selbst zu regeln. Eine Verwaltungspraxis ist für die Betroffenen zudem regelmäßig nicht vorhersehbar.⁴⁵

Auch wenn eine Kennzeichenregistrierung mit anschließender Löschung der Nicht-Treffer für sich genommen harmlos erscheinen mag, stellt sie im Kern einen Präzedenzfall einer allgemeinen, vorsorglichen Überwachung der Bevölkerung dar. Das Gewicht des Eingriffs wird deutlich, wenn man sich die Konsequenzen verdeutlicht, die seine Zulassung hätte: Erlaubte man eine generelle, verdachtslose Kennzeichenüberwachung, mit welcher Begründung wollte man dann einer sonstigen generellen, verdachtslosen Überwachung der Bevölkerung zwecks „Abgleichs mit dem Fahndungsbestand“ entgegen treten, etwa einem automatischen Abgleich aller Inhaber eingeschalteter Mobiltelefone, einer permanenten, kontaktlosen Fahndung anhand von RFID-Chips in mitgeführten Ausweispapieren oder einer generellen biometrischen Gesichtserkennung an jeder Straßenecke?

Der Aufbau eines Systems zur Videoüberwachung der Straßen schafft außerdem bereits die Infrastruktur für eine generelle Bewegungsüberwachung. Die Erfahrung zeigt, dass eine einmal vorhandene Überwachungsinfrastruktur schon bald immer intensiver und von immer mehr Stellen genutzt wird. Auch im vorliegenden Fall bedarf es nur kleiner technischer Änderungen, um alle erfassten Kennzeichendaten dauerhaft zu speichern und damit Bewegungsprofile zu erstellen, wie es in

⁴⁵ Näher P. Breyer, Vorratsspeicherung (2005), 143 m.w.N.

einigen ausländischen Staaten bereits praktiziert wird.⁴⁶ Nur angedeutet werden sollen auch die nach § 14 Abs. 5 HSOG gegebenen Missbrauchs- und Irrtumsgefahren einer automatisierten Kennzeichenüberwachung. Eine generelle, einzelfallunabhängige, rein vorsorgliche Kontrolle der Bürger birgt stets die Gefahr von Fehlern und Missbräuchen. Die Kennzeichenerkennung ist in besonderem Maße fehlerträchtig, denn aus technischen Gründen wird jedes zehnte Kennzeichen nicht oder falsch erkannt.⁴⁷ Dies kann zu falschen Verdächtigungen führen mit entsprechenden Folgen (z.B. Verhaftung, Festnahme, Durchsuchung). Schließlich soll auch auf die niedrige Eingriffsschwelle zur Aufnahme in den „Fahndungsbestand“ hingewiesen werden: Nach Art. 100 des Schengener Übereinkommens genügt es zur Aufnahme eines Kennzeichens in den Fahndungsbestand des Schengener Informationssystems SIS bereits, dass ein Kraftfahrzeug zur Sicherstellung oder zur Beweissicherung in einem beliebigen Strafverfahren gesucht wird,

⁴⁶ Nach einem Bericht der Times vom 13.11.2005 (<http://www.timesonline.co.uk/article/0,,2087-1869818,00.html>) ist in Großbritannien eine Speicherung sämtlicher eingeleiteter Kfz-Kennzeichen für die Dauer von zwei Jahren geplant. Auf Autobahnen soll dazu alle 400m ein Lesegerät aufgestellt werden. In einem Bericht der ZEIT vom 11.01.2007 (<http://www.zeit.de/2007/03/Big-Brother?page=all>) heißt es: „2003 führte London ein ebenfalls bargeldloses Bezahlungssystem für Autofahrten in die Innenstadt ein. 230 mit automatischer Nummernschild-Erkennungstechnologie (ANPR) ausgerüstete Kameras überwachen seine Einhaltung. Es ist an den nationalen Polizeicomputer gekoppelt, der Nummern und Daten aller Autos und Fahrer speichert, die irgendwann mit dem Gesetz in Konflikt gerieten oder im Verdacht stehen, Verbotenes im Schild zu führen. Der in einem Lagerhaus im Westen Londons stationierte Computer kann pro Tag 35 Millionen Nummernschildvergleiche durchführen. Und nicht nur das – er speichert von den Kameras aufgenommene Videos der Wageninsassen.“ In einem Bericht des SPIEGEL vom 22.01.2007 (<http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,461510,00.html>) heißt es: „Die Polizei von Middlesbrough ließ in der Stadt rund 160 Kameras aufstellen, sie hängen an den Brücken über den Ausfallstraßen, den Autobahnen, sie stehen an den zentralen Kreuzungen. Jedes Fahrzeug wird fotografiert, das Bild an die Polizeirechner übermittelt und ausgewertet. Kameras dieser Art überwachen das komplette englische Autobahnnetz, niemand kann mehr durchs Land fahren, ohne eine Spur in den Rechnern zu hinterlassen. In der Londoner Innenstadt kontrolliert das System zusätzlich, ob die Mautgebühr für die City auch schon bezahlt ist. Bußgeldbescheide kann der Computer dann automatisch verschicken.“

⁴⁷ Weichert, Argumentationspapier vom 26.04.2006, <http://www.datenschutzzentrum.de/polizei/060426-kfz.htm>.

also etwa auch in einem Verfahren wegen geringfügiger Sachbeschädigung mittels eines Kraftfahrzeugs. Auf der Grundlage von Art. 100 SÜ sind derzeit mehr als 10 Millionen Datensätze über gesuchte Sachen gespeichert.

Wägt man die verfassungsrechtlichen Interessen auf der Grundlage dieser Erwägungen gegeneinander ab, so ergibt sich, dass der zu erwartende Nutzen einer situations- und verdachtsunabhängigen Kennzeichenüberwachung in einem deutlichen Missverhältnis zu den damit verbundenen Nachteilen für die Betroffenen und die Gesellschaft insgesamt steht.⁴⁸ Während der drohende Schaden für unser demokratisches Gemeinwesen groß wäre, ist der zu erwartende Zusatznutzen einer allgemeinen Kennzeichenüberwachung insgesamt gering. Eine situations- und verdachtsunabhängige Kennzeichenüberwachung lässt den Schutz von Rechtsgütern nur in regelmäßig wenig bedeutenden Einzelfällen erwarten, ohne dass mit einer dauerhaften Stärkung des Sicherheitsniveaus zu rechnen wäre. Erfolge in Einzelfällen genügen aber nicht zur Legitimation des schwerwiegenden Grundrechtseingriffs, der mit einer Generalkontrolle von Kennzeichen verbunden ist. Etwas anderes lässt sich auf der Grundlage der gegenwärtigen Erkenntnisse nicht vertretbar annehmen, so dass der hessische Gesetzgeber seinen Beurteilungsspielraum in verfassungswidriger Weise überschritt, als er gleichwohl zu einer situations- und verdachtsunabhängigen Kennzeichenüberwachung ermächtigte. Eine allgemeine, verdachtslose Überwachung der Bürger beeinträchtigt ihre Unbefangenheit und damit die Funktionsfähigkeit unseres demokratischen Staatssystems. Ein Polizeistaat, der den Bürger unter Generalverdacht stellt, ist mit der freiheitlichen, demokratischen Grundordnung unserer Verfassung unvereinbar. Dass eine verdachtslose, allgemeine Massenüberwachung dem Schutz „überragend wichtiger Gemeinwohlbelange“ dienen könnte, ändert daran nichts, denn mit diesem Argument könnte man jede staatliche Maßnahme der Massenüberwachung legitimieren. Wäre zur Aufdeckung von Gefahren und Straftaten eine allgemeine Überwachung und Kontrolle der Bürger zulässig, wären die Grundrechte obsolet.

Das Bundesverwaltungsgericht formulierte diesen Gedanken treffend wie folgt: „*Ausgangspunkt hat die Feststellung zu sein, daß nach dem*

⁴⁸ Ebenso Arzt, DÖV 2005, 56 (64).

Menschenbild des Grundgesetzes die Polizeibehörde nicht jedermann als potenziellen Rechtsbrecher betrachten und auch nicht jeden, der sich irgendwie verdächtig gemacht hat („aufgefallen ist“) oder bei der Polizei angezeigt worden ist, ohne weiteres ‚erkennungsdienstlich behandeln‘ darf. Eine derart weitgehende Registrierung der Bürger aus dem Bestreben nach möglichst großer Effektivität der Polizeigewalt und Erleichterung der polizeilichen Überwachung der Bevölkerung widerspricht den Prinzipien des freiheitlichen Rechtsstaates.“⁴⁹

Für den Bereich des Polizeirechts bekräftigte dies das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern: *„Der Freiheitsanspruch des Einzelnen verlangt, daß er von polizeilichen Maßnahmen verschont bleibt, die nicht durch eine hinreichende Beziehung zwischen ihm und einer Gefährdung eines zu schützenden Rechtsguts oder eine entsprechende Gefahrennähe legitimiert sind. Anderenfalls wird gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Verbot unnötiger Eingriffe (BVerfGE 17, 306, 313 f., 30, 250, 263) verstoßen. [...] Ebenso wie im Rechtsstaat nicht jedermann als potentieller Verbrecher behandelt werden darf (BVerwGE 26, 169, 170), darf im Polizeirecht die Unterscheidung zwischen Störern und Nichtstörern nicht nivelliert werden (vgl. Sächs-VerfGH, LVerfGE 4, 303, 349 f.)“⁵⁰*

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Rasterfahndung geurteilt: *„Der Gesetzgeber ist bei der Gestaltung von Eingriffsbefugnissen nicht zwingend an die mit dem überkommenen Gefahrenbegriff verbundenen polizeirechtlichen Eingriffsgrenzen gebunden. Er darf sie bei Eingriffen der hier vorliegenden Intensität jedoch nur bei Wahrung besonderer Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit unterschreiten. Diese sind im Falle eines vollständig verdachtslosen Grundrechtseingriffs von der Art der Rasterfahndung nicht erfüllt.“⁵¹ „Selbst bei höchstem Gewicht der drohenden Rechtsgutbeeinträchtigung kann auf das Erfordernis einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit nicht verzichtet werden. Auch muss als Voraussetzung eines schweren Grundrechtseingriffs gewährleistet*

⁴⁹ BVerwGE 26, 169 (170 f.); vgl. dazu Hohmann-Schwan, Freiheitssicherung durch Datenschutz, 276 (298): „Dies gilt selbstverständlich nicht nur für die Aufbewahrung erkennungsdienstlicher Unterlagen, sondern auch für die Speicherung aller anderen personenbezogenen Daten“.

⁵⁰ MVVerfG, LKV 2000, 149 (153).

⁵¹ BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 4.4.2006, Absatz-Nr. 134.

bleiben, dass Annahmen und Schlussfolgerungen einen konkret umrissenen Ausgangspunkt im Tatsächlichen besitzen. Insbesondere lässt die Verfassung grundrechtseingreifende Ermittlungen ‚ins Blaue hinein‘ nicht zu“.⁵² „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit führt dazu, dass der Gesetzgeber intensive Grundrechtseingriffe erst von bestimmten Verdachts- oder Gefahrenstufen an vorsehen darf [...] Verzichtet der Gesetzgeber auf begrenzende Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Gefahren Eintritts sowie an die Nähe der Betroffenen zur abzuwehrenden Bedrohung und sieht er gleichwohl eine Befugnis zu Eingriffen von erheblichem Gewicht vor, genügt dies dem Verfassungsrecht nicht.“⁵³

Mit diesen Grundsätzen ist ein allgemeiner, verdachtsloser Kfz-Kennzeichenabgleich offensichtlich nicht vereinbar. § 14 Abs. 5 HSOG sieht keinerlei Voraussetzungen vor, die die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer Gefahr begründen. Die bloße Benutzung eines Kraftfahrzeugs genügt dazu nicht. § 14 Abs. 5 HSOG setzt auch keinen „konkret umrissenen Ausgangspunkt im Tatsächlichen“ voraus, sondern legitimiert letztendlich eine Kontrolle „ins Blaue hinein“. Der Landtag hat auf begrenzende Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Gefahren Eintritts sowie an die Nähe der Betroffenen zur abzuwehrenden Bedrohung verzichtet und gleichwohl eine Befugnis zu Eingriffen von großem Gewicht vorgesehen. Dies genügt dem Verfassungsrecht nicht.

Damit steht ein allgemeiner, verdachtsloser Kennzeichenabgleich aus dem Bestreben nach möglichst großer Effektivität der Polizeigewalt und Erleichterung der polizeilichen Überwachung der Bevölkerung im Widerspruch zu den Prinzipien des freiheitlichen Rechtsstaates.

3.3.2 Gesetzgebungskompetenz

Nur hilfsweise für den Fall, dass das Gericht eine verdachtsunabhängige Kennzeichenüberwachung nicht schon allgemein für unverhältnismäßig halten sollte, wird die Verfassungswidrigkeit ihrer Zulassung gerade in § 14 Abs. 5 HSOG gerügt:

Dem hessischen Gesetzgeber fehlte schon die Kompetenz für den Erlass der Norm. Zur Prüfung der Gesetzgebungskompetenz des Lan-

⁵² BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 4.4.2006, Absatz-Nr. 136.

⁵³ BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 4.4.2006, Absatz-Nr. 137.

desgesetzgebers ist der Staatsgerichtshof berechtigt und verpflichtet. Er hat dies in der Vergangenheit wiederholt getan.⁵⁴ Aus dem in der Hessischen Verfassung verankerten Bundesstaatsprinzip folgt, dass die Gesetzgebung Hessens als Land der Bundesrepublik Deutschland mit den Grundsätzen der Kompetenzordnung des Grundgesetzes in Einklang stehen muss.⁵⁵

Die Zuständigkeit für eine Einführung automatisierter Kennzeichenkontrollen zwecks Abgleichs mit dem Fahndungsbestand liegt insgesamt beim Bund und nicht bei den Ländern (unten 3.3.2.1). Jedenfalls sind die Länder nicht kompetent, einen Abgleich mit dem gesamten Fahndungsbestand anzuordnen, einschließlich Fahndungsausschreibungen zwecks Strafvollstreckung, wegen des Verdachts einer Straftat, nach entwichenen Strafgefangenen und nach Zeugen (unten 3.3.2.2).

3.3.2.1 Einheitliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Es spricht einiges dafür, die Zuständigkeit für eine Einführung automatisierter Kennzeichenkontrollen zwecks Abgleichs mit dem Fahndungsbestand einheitlich dem Bund oder den Ländern zuzuweisen. Für die Frage, ob Bund oder Länder zuständig sind, muss dann der Schwerpunkt der Maßnahme maßgeblich sein. Zur Bestimmung des Schwerpunkts der Maßnahme ist einerseits die subjektive Intention des Gesetzgebers maßgeblich, soweit sie Ausdruck in Gesetz und Gesetzgebungsverfahren gefunden hat. Zum anderen ist maßgeblich, welchen Zwecken die Regelung objektiv vorwiegend dient.

Nicht maßgeblich sind die von der Staatskanzlei in diesem Verfahren „nachgeschobenen“, angeblichen Zwecke der Norm. Ohnehin sind die diesbezüglichen Ausführungen der Staatskanzlei teilweise sehr fernliegend, um nicht zu sagen „an den Haaren herbeigezogen“ und abwegig (z.B. Fahndung nach „suizidgefährdeten vermissten Personen, die mit einem Fahrzeug unterwegs sind“). Abhängig von dem jeweils verfolgten Interesse arbeitet die Staatskanzlei mit wechselnden Argumentationsmustern. Dadurch wird ihre Argumentation in sich widersprüchlich. So heißt es zunächst, die Vorschrift des § 14 Abs. 5 HSOG berühre zwar die Bereiche des Straßenverkehrs- und Kraftfahrwesens, diene aber „in

⁵⁴ Vgl. nur Beschluss vom 14.09.2000, Az. P.St. 1314.

⁵⁵ Vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10.07.2003, Az. 43-II-00.

ihrem Schwerpunkt [...] der [...] Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und in deren Rahmen der Verhütung von Straftaten“.⁵⁶ An anderer Stelle wird wieder vorgebracht, die Norm diene der „Verkehrsüberwachung“, insbesondere der Durchsetzung straßenverkehrsrechtlicher Normen.⁵⁷ Insgesamt ist die Argumentation der Staatskanzlei nicht überzeugend.

3.3.2.1.1 Zusammensetzung des Fahndungsbestands

§ 14 Abs. 5 HSOG bezweckt einen Abgleich von Kfz-Kennzeichen mit dem „Fahndungsbestand“, mithin also eine Fahndung nach Personen und Sachen, die im „Fahndungsbestand“ verzeichnet sind. Für die Prüfung der Gesetzgebungszuständigkeit kann die im vorliegenden Verfahren geäußerte Absicht des Landes Hessen zugrunde gelegt werden, einen Abgleich mit den INPOL-Verbund-Fahndungsdateien durchzuführen. Im deutschen INPOL-System gibt es eine Personen- und eine Sachfahndungsdatei. Über den Inhalt der Personenfahndungsdatei sind nur für das Jahr 1997 detaillierte Zahlen bekannt geworden.⁵⁸ Die Anzahl der offene Fahndungsnotierungen in der Personenfahndungsdatei betrug damals 904.717. Davon waren ausgeschrie-

- 1. zur Festnahme: 704.651
 - davon
 - Ausweisungsverfügung: 515.887
 - wg. Strafvollstreckung: 137.428
 - wg. Straftat: 50.889
 - entwichene Strafgefangene: 291
 - zur Unterbringung (psych. Anstalten): 142
 - als Zeuge: 5
 - spez. Grenzfahndung: 9
- 2. zur Ingewahrsamnahme: 2.541 (vor allem Vermisste)
- 3. zur Aufenthaltsermittlung: 176.126
 - davon
 - wg. einer (kleineren) Straftat: 163.294

⁵⁶ Seite 20 der Klageerwiderung.

⁵⁷ Seite 21 der Klageerwiderung.

⁵⁸ <http://www.infolinks.de/cilip/ausgabe/59/abschieb.htm>.

- wg. Strafvollstreckung: 3.808
 - als Zeuge: 2.838
 - Gefahrenabwehr: 253
 - Vermisste: 5.562
 - Verstoß gg. d. Asylverfahrensgesetz: 371
4. zur ED-Behandlung: 484
 5. zur Identitätsfeststellung: 54
 6. Durchsetzung eines Fahrverbots: 717
 7. Entziehung der Fahrerlaubnis: 3.720
 8. ausländerrechtliche Maßnahmen: 12.324
 9. Kontrolle (Gewalttäter Sport): 1.868
 10. Überwachung eines "Gefährders" -
 11. zollrechtliche Überwachung: 430
 12. Beobachtung: 1.802

Mehr als die Hälfte aller im deutschen INPOL-System zur Fahndung ausgeschriebenen Personen sind AusländerInnen aus Nicht-EU-Staaten, die abgeschoben oder an der Grenze zurückgewiesen werden sollen. Im Schengener Informationssystem (SIS) liegt ihr Anteil bei sogar 86%.⁵⁹

Aktuell sind in der INPOL-Personenfahndungsdatei etwa 691.500 Festnahmeersuchen enthalten (davon 487.500 Ausweisungsverfügungen/Abschiebungen von Ausländern) sowie 191.700 Ausschreibungen zur Aufenthaltsermittlung.⁶⁰ Es ist davon auszugehen, dass die anteilige Bedeutung der einzelnen Fahndungszwecke etwa den Zahlen des Jahres 1997 entspricht.

In der INPOL-Sachfahndungsdatei sind gegenwärtig etwa 10 Mio. Gegenstände erfasst, die wegen eines möglichen Zusammenhangs mit Straftaten gesucht werden.⁶¹ Darunter befinden sich:

- 207.500 PKW,
- 37.400 LKW, einschließlich Anhänger,
- 106.500 Mopeds und Mofas, Kräder,
- 838.500 Fahrräder,

⁵⁹ <http://www.infolinks.de/cilip/ausgabe/59/abschieb.htm>.

⁶⁰ <http://www.bka.de/profil/profil2.html>.

⁶¹ <http://www.bka.de/profil/profil2.html>.

- 4.100.000 Ausweispapiere, Führerscheine usw.
- 211.600 Schusswaffen.

3.3.2.1.2 Strafverfolgung

§ 14 Abs. 5 HSOG verstößt gegen die Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.⁶² Der Abgleich von Kennzeichen mit dem „Fahndungsbestand“ dient nämlich zentral nicht der Gefahrenabwehr, sondern der Strafverfolgung. So führt schon die Begründung zu § 14 Abs. 5 HSOG aus: *„Bei den angezeigten Trefferfällen handelt es sich um gestohlene Kraftfahrzeugkennzeichen, gestohlene Kraftfahrzeuge oder Kraftfahrzeugkennzeichen, die aus sonstigen Gründen im Fahndungsbestand ausgeschrieben sind.“*⁶³ Noch klarer äußerte sich der hessische Innenminister: *„Fahndungsbestand sind nur solche Kennzeichen, die im Zusammenhang mit irgendeiner Straftat ausgeschrieben und gesucht werden. [...] Im Zusammenhang mit Diebstählen von Kraftfahrzeugen oder Kfz-Kennzeichen haben wir eine ganze Reihe von Anschluss- und Verbindungstaten, die das Kriminalgeschehen außerordentlich betreffen. Das sind nicht nur der Kennzeichenmissbrauch, die Urkundenfälschung, die Tankbetrügereien, Einbrüche, Raubüberfälle, Geiselnahmen oder die berühmten Blitzeinbrüche, bei denen zu Beginn ein Auto gestohlen, dann die Straftat begangen und anschließend versucht wird, das Auto an irgendeiner Ecke stehen zu lassen.“*⁶⁴ Zweck des § 14 Abs. 5 HSOG soll also offensichtlich die Verfolgung von Straftätern sein.

Rechtlich können Kennzeichen nach § 163e Abs. 2 StPO bei Straftaten von erheblicher Bedeutung zur Fahndung ausgeschrieben werden. Eine Aufnahme in den „Fahndungsbestand“ ist daneben nach den Art. 94 ff. des Schengener Übereinkommens möglich. Bei diesen Normen geht es allenfalls am Rande um Gefahrenabwehr. Zentrales Ziel ist vielmehr die

⁶² Vgl. Zöller, NVwZ 2005, 1240 f.: „Wenn man aber - auf der Grundlage von § 27 V RhPfPOG oder § 14 V HessSOG - mit Hilfe der Videoüberwachung als gestohlen gemeldete Kraftfahrzeuge, gestohlene Kennzeichen oder zur Fahndung ausgeschriebene Kraftfahrzeughalter ermitteln will, so handelt es sich dabei wiederum um Strafverfolgungsmaßnahmen, die nicht in den Polizeigesetzen der Länder geregelt werden dürfen“.

⁶³ LT-Drs. 16/2352, 15; ebenso Ziff. 14.5 der Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (VVHSOG) vom 03.01.2005 (StAnz. S. 218).

⁶⁴ Plenarprot. 16/38, 2518.

Strafverfolgung, für welche die Länder nicht zuständig sind. Damit ist das Ziel der Strafverfolgung maßgeblich, denn im Fall doppelfunktionaler Maßnahmen ist die Abgrenzung nach dem Schwergewicht der Maßnahme vorzunehmen.⁶⁵

550.000 Kfz-Kennzeichen sind in INPOL-Datensätzen verzeichnet.⁶⁶ Es ist davon auszugehen, dass es sich in über 95% aller Fälle um Fahndungsnotierungen zum Zweck der Strafverfolgung handelt. Denn den Angaben der Staatskanzlei ist zu entnehmen, dass Kfz-Kennzeichen offenbar alleine in der Sachfahndungsdatei verzeichnet sind. In dieser werden aber nur Gegenstände erfasst, die wegen eines möglichen Zusammenhangs mit Straftaten gesucht werden.⁶⁷ Sollte das Land Hessen bestreiten wollen, dass über 95% aller Kfz-Kennzeichen im Fahndungsbestand zu Strafverfolgungszwecken gespeichert sind, so obliegt es ihm, die tatsächliche Zahl zu ermitteln und mitzuteilen. Erstens ist dies nur dem Land Hessen möglich, nicht aber dem Kläger. Zweitens obliegt es dem Land Hessen allgemein, seinen schwerwiegenden Grundrechtseingriff zu rechtfertigen. Wegen der grundrechtlichen Freiheitsvermutung gehen Zweifel zu Lasten des grundrechtseingreifenden Landes.

Die Verarbeitung von Kennzeichendaten zum Zweck der Strafverfolgung - wie überhaupt die Befugnisse zur Verfolgung von Straftaten⁶⁸ - regelt das Bundesrecht erkennbar abschließend, so dass die Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG von der Gesetzgebung ausgeschlossen sind. Insbesondere hat der Bundesgesetzgeber in § 111 StPO die Einrichtung von Kontrollstellen vorgesehen und in § 100f Abs. 1 Ziff. 1 StPO die Herstellung von Bildaufnahmen.

Nach Ansicht der Bundesregierung können Kennzeichenlesegeräte zur Verfolgung von Straßenverkehrsordnungswidrigkeiten auf der Grundlage der Strafprozessordnung und des Ordnungswidrigkeitengesetzes

⁶⁵ Arzt, DÖV 2005, 56 (59).

⁶⁶ Bouffier, Plenarprot. 16/38, 2518.

⁶⁷ Bundeskriminalamt, <http://www.bka.de/profil/profil2.html>.

⁶⁸ 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.

eingesetzt werden.⁶⁹ Ansonsten ist nach Ansicht der Bundesregierung der Einsatz von automatischen Kennzeichenlesesystemen nur im Rahmen von Straßenkontrollen nach § 111 StPO zulässig.⁷⁰ Für den Einsatz von Kfz-Kennzeichenlesesystemen sieht die Strafprozessordnung außerhalb des Anwendungsbereichs des § 100f Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a StPO und des § 111 StPO keine Rechtsgrundlage vor.⁷¹

Dementsprechend hat der Bundesgesetzgeber die Erhebung von Kfz-Kennzeichen zu Zwecken der Strafverfolgung in den vorgenannten Normen nach Umfang, Zuständigkeit und Zweck sowie hinsichtlich der für die jeweilige Maßnahme erforderlichen Voraussetzungen umfassend geregelt. Dabei kann aus dem Umstand, dass § 111 StPO polizeilichen Kontrollen, die die Feststellung der Personalien zulassen, voraussetzt, also gerade keinen allgemeinen, automatisierten Kfz-Kennzeichenabgleich erlaubt, nicht geschlossen werden, der Bundesgesetzgeber habe Raum für weitere landesgesetzliche Eingriffsnormen belassen wollen. Der Bundesgesetzgeber war sich – wie die einzelnen Tatbestandsmerkmale des § 111 StPO zeigen – durchaus der kompetenzrechtlichen Möglichkeit bewusst, im Bereich der Strafverfolgung weitergehende Regelungen zu treffen. Er hat zu einem anderen Zeitpunkt auch einen Antrag der CDU/CSU-Fraktion abgelehnt, der den Einsatz des automatisierten Kennzeichenabgleichs durch den Bundesgrenzschutz vorsah.⁷²

Der Verzicht des Bundesgesetzgebers darauf, die Straßenverkehrsüberwachung im Vorfeldbereich noch weiter auszudehnen, ist eine bewusste Entscheidung. Anhaltspunkte dafür, dass der Bundesgesetzgeber insofern Parallelregelungen durch die Länder und damit Überschneidungen hätte in Kauf nehmen wollen, sind nicht erkennbar. Seine Entscheidung über die zur Strafverfolgung einsetzbaren Maßnahmen und ihre tatbestandlichen Voraussetzungen müssen die Länder respektieren.⁷³

⁶⁹ Bundesregierung, BT-Drs. 15/4725, 37 f.

⁷⁰ Bundesregierung, BT-Drs. 15/4725, 38.

⁷¹ Bundesregierung, BT-Drs. 15/4725, 39.

⁷² Antrag vom 21.09.2004, BT-Drs. 15/3713, abgelehnt am 15.04.2005, BT-Prot. 15/170.

⁷³ BVerfG, 1 BvR 668/04 vom 27.7.2005, Abs-Nr. 108.

§ 484 Abs. 4 StPO steht der Annahme einer abschließenden bundesgesetzlichen Regelung nicht entgegen.⁷⁴

3.3.2.1.3 Sicherheit des Straßenverkehrs

Eine Gesetzgebungskompetenz der Länder lässt sich auch nicht daraus herleiten, dass der Kfz-Kennzeichenabgleich der Sicherheit des Straßenverkehrs oder der Durchsetzung straßenverkehrsrechtlicher Normen (etwa StVG, StVO und StVZO einschließlich der Entstempelung von Kennzeichen) diene:

1. Die Überwachung straßenverkehrsrechtlicher Normen hat der hessische Landtag mit der Regelung schon subjektiv nicht beabsichtigt, wie die Gesetzesmaterialien zeigen.
2. Ein Kfz-Kennzeichenabgleich ist auch objektiv nicht geeignet, etwa Sicherheitsmängel von Fahrzeugen aufzudecken. Verkehrsuntüchtige Fahrzeuge werden nicht zur Fahndung ausgeschrieben, zumal es hierfür keine Rechtsgrundlage gibt.
3. Hinzu kommt, dass die Gewährleistung der Sicherheit des Straßenverkehrs ohnehin in die Zuständigkeit des Bundes fällt (Art. 74 Abs. 1 Ziff. 22 GG). Der Bund hat von dieser Zuständigkeit auch abschließend Gebrauch gemacht. Die Kontrolle des Straßenverkehrs ist nämlich in § 36 Abs. 5 StVO geregelt. Dementsprechend sind nach § 6 Abs. 1 Ziff. 3 StVG „die sonstigen zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen [...] erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr“ durch Rechtsverordnung des Bundesverkehrsministeriums zu regeln. Nach § 6 Abs. 1 Ziff. 11 StVG gilt das gleiche für „die Ermittlung, Auffindung und Sicherstellung von gestohlenen, verlorengegangenen oder sonst abhanden gekommenen Fahrzeugen, Fahrzeugkennzeichen sowie Führerscheinen und Fahrzeugpapieren“. Nach § 6 Abs. 1 Ziff. 17 StVG regelt der Bund ferner „die zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr“. Dass trotz dieser eindeutigen Normen noch Raum für landesrechtliche Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit des Straßenverkehrs verbleibe, kann schwerlich vertreten werden. Der Verzicht des Bundesverkehrsministeriums darauf, die Straßenverkehrsüber-

⁷⁴ BVerfG, 1 BvR 668/04 vom 27.7.2005, Abs-Nr. 113.

wachung im Vorfeldbereich über § 36 Abs. 5 StVO hinaus noch weiter auszudehnen, ist eine bewusste Entscheidung. Anhaltspunkte dafür, dass der Bund insofern Parallelregelungen durch die Länder und damit Überschneidungen hätte in Kauf nehmen wollen, sind nicht erkennbar. Seine Entscheidung über die zur Verkehrskontrolle einsetzbaren Maßnahmen und ihre tatbestandlichen Voraussetzungen müssen die Länder respektieren.

4. Im Zusammenhang mit dem Vortrag des Landes, § 14 Abs. 5 HSOG solle „insbesondere verhindern, dass gestohlene Kraftfahrzeuge oder mit gestohlenen oder gefälschten Kennzeichen versehene Kraftfahrzeuge [...] am öffentlichen Straßenverkehr teilnehmen“, ist folgendes anzumerken: Die Fahndung nach gestohlenen Fahrzeugen und gestohlenen oder gefälschten Kennzeichen ist nicht dem Straßenverkehrswesen – oder gar einer Länderkompetenz – zuzuordnen, sondern der Strafverfolgung als gerichtlichem Verfahren. Demgemäß ist „die Ermittlung, Auffindung und Sicherstellung von gestohlenen [...] Fahrzeugen, Fahrzeugkennzeichen sowie Führerscheinen und Fahrzeugpapieren“ straßenverkehrsrechtlich nur geregelt, „soweit nicht die Strafverfolgungsbehörden hierfür zuständig sind“ (§ 6 Abs. 1 Ziff. 11 StVG). Die Benutzung gestohlener Fahrzeuge und gestohlener oder gefälschter Kennzeichen beeinträchtigt die Sicherheit des Straßenverkehrs nicht. Dementsprechend hat der Gesetzgeber mit § 6 Abs. 1 Ziff. 11 StVG eine gesonderte Rechtsgrundlage für diese Fälle geschaffen und nicht § 6 Abs. 1 Ziff. 3 StVG für einschlägig erachtet, welcher bereits die „Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen“ regelt.

3.3.2.1.4 Zwecke, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen

Eine Gesetzgebungskompetenz der Länder lässt sich ferner nicht daraus herleiten, dass der Kfz-Kennzeichenabgleich der Fahndung nach „suizidgefährdeten vermissten Personen, die mit einem Fahrzeug unterwegs sind“, diene. Die Anzahl dieser Personen, wenn sie überhaupt existieren, dürfte gegen 0 tendieren. Ein Kfz-Kennzeichenabgleich kann objektiv nicht nennenswert dem Auffinden suizidgefährdeter Personen dienen. Eine Suche nach suizidgefährdeten Personen hat der hessische Landtag auch subjektiv nicht beabsichtigt, wie die Gesetzesmaterialien zeigen.

Auch sonst liegt der Anteil von Personen, die in INPOL zu Zwecken gesucht werden, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen (Gefahrenabwehr einschließlich Verhinderung von Straftaten, Vermisste, psychisch Kranke, polizeiliche Beobachtung), bei unter 1% des Fahndungsbestandes, wie sich aus den oben⁷⁵ dargestellten Zahlen zur Zusammensetzung des Fahndungsbestandes ergibt. Betrachtet man nur die Fahndungsnotierungen mit Kfz-Kennzeichen – nur mit diesen will das Land Hessen angeblich einen Abgleich vornehmen – dürfte die Zahl landesrechtlich relevanter Notierungen erst recht gegen 0 tendieren. Die Sachfahndungsdatei dient, wie bereits dargelegt, alleine der Strafverfolgung. Auch von keinem der Modellversuche sind Erfolge auf dem Gebiet von Landeszuständigkeiten bekannt.

Was die Fahndung nach Ausländern anbelangt, die sich rechtswidrig in Deutschland aufhalten (§ 50 Abs. 7 AufenthG), mögen die Länder zwar zuständig sein. Diesem Zweck dient § 14 Abs. 5 HSOG aber nicht. Laut Gesetzesbegründung und Gesetzgebungsmaterialien war eine Fahndung nach Ausländern weder subjektiv beabsichtigt noch ist ein Kfz-Kennzeichenabgleich dazu objektiv geeignet. Die Anzahl von gesuchten Ausländern, die ein im Fahndungsbestand verzeichnetes Kraftfahrzeug benutzen, dürfte gegen 0 gehen. Selbst wenn über die Halterdaten ein Abgleich mit der Personenfahndungsdatei erfolgen würde – was das Land Hessen angeblich nicht beabsichtigt –, wird dies nicht zum Aufgreifen gesuchter Ausländer führen, weil illegal in Deutschland lebende Personen vernünftigerweise kein Fahrzeug auf ihren Namen zulassen werden. Falls das Land Hessen beabsichtigen sollte, diese vernachlässigbare Relevanz zu bestreiten, obliegt es ihm, abweichende Zahlen vorzulegen. Bislang ist jedenfalls von keinem der Modellversuche bekannt, dass durch einen Kennzeichenabgleich auch nur ein gesuchter Ausländer hätte aufgegriffen werden können.

3.3.2.1.5 Verhinderung von Anschlussstaten

Eine Landeszuständigkeit ergibt sich auch nicht aus der folgenden Argumentation in der Begründung zu § 14 Abs. 5 HSOG: *„Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nicht nur der Diebstahl des betreffenden Kraftfahrzeuges oder Kraftfahrzeugkennzeichens eine Straftat darstellt, sondern dass die Kraftfahrzeuge bzw. Kraftfahrzeugkennzeichen häufig*

⁷⁵ Seite 25.

*zur Begehung weiterer Straftaten (z.B. Blitzeinbrüche, Banküberfälle) verwendet werden, sodass die neue Befugnis auch der Verhinderung von Anschlussstaten und damit der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten dient.*⁷⁶

1. Zunächst wird bestritten, dass gestohlene Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeugkennzeichen tatsächlich „häufig zur Begehung weiterer Straftaten“ verwendet werden. Dies ist eine bloße Behauptung, die empirisch nicht belegt ist.
2. Entscheidend ist jedoch die folgende Erwägung: Die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten kann eine Länderkompetenz jedenfalls dann nicht begründen, wenn als Präventionsmittel lediglich die Verfolgung bereits begangener Taten eingesetzt wird. Andernfalls müsste jede Maßnahme der Strafverfolgung zugleich als „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“ angesehen werden, wodurch die Länder ein allgemeines Gesetzgebungsrecht auf dem Gebiet der Strafverfolgung hätten. Damit würde die Unterscheidung von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr obsolet. Jede Maßnahme der Strafverfolgung kann „auch der Verhinderung von Anschlussstaten und damit der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ dienen. Dies allein kann eine Länderkompetenz nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes noch nicht begründen.

3.3.2.1.6 Abschreckung

Das Gleiche gilt für das Argument, die Kennzeichenkontrolle schrecke von der Begehung von Straftaten ab und sei deswegen eine präventive Maßnahme, oder Straftäter könnten vom Aufenthalt in Gebieten abgehalten werden, in denen sie damit rechnen müssten, über das Kennzeichen eines von ihnen benutzten Kraftfahrzeugs entdeckt zu werden. Würde man einen - angeblichen - Abschreckungseffekt zur Begründung einer Länderkompetenz genügen lassen, müsste jede Maßnahme der Strafverfolgung zugleich als „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“ angesehen werden, wodurch den Ländern wiederum ein allgemeines Gesetzgebungsrecht auf dem Gebiet der Strafverfolgung zustünde.

⁷⁶ LT-Drs. 16/2352, 15.

3.3.2.1.7 Stärkung des Sicherheitsgefühls

Auch mit einer „Stärkung des Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung“ kann nicht argumentiert werden. Die Beeinflussung von Gefühlen stellt keine Aufgabe der Gefahrenabwehr dar. Zudem könnte mit diesem Argument wiederum eine Kompetenz für jegliche Maßnahme der Strafverfolgung begründet werden.

Bei der Diskussion der möglichen Motive des hessischen Gesetzgebers soll abschließend nicht unerwähnt bleiben, dass das Unternehmen VITRONIC GmbH, von dem die Kennzeichenlesegeräte gekauft werden sollen, seinen Sitz in Wiesbaden hat.

3.3.2.2 Mögliche Teilkompetenz des Landes

Falls das Gericht nicht der Auffassung folgen sollte, dass die Zuständigkeit für automatisierte Kennzeichenkontrollen zwecks Abgleichs mit dem Fahndungsbestand wegen des Schwerpunkts der Maßnahme im Bereich der Strafverfolgung insgesamt beim Bund liegt, käme den Ländern dennoch nur eine Teilkompetenz zu. Die Länder dürften einen Abgleich von Kfz-Kennzeichen dann nur mit dem Teil des Fahndungsbestands durchführen, der landesrechtlichen Kompetenzen zuzuordnen ist. Ein Abgleich mit dem Teil des Fahndungsbestands, der die Strafvollstreckung, den Verdacht einer Straftat, entwichene Strafgefangene oder Zeugen betrifft, bliebe demgegenüber in jedem Fall der Kompetenz des Landes entzogen. Da § 14 Abs. 5 HSOG eine solche Einschränkung nicht vorsieht, verstößt er auch nach dieser Meinung gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes.

Ob der vom Land Hessen angeführten Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zur Schleierfahndung⁷⁷ zu folgen ist, kann offen bleiben; das vorliegend angerufene Gericht hat sich zur Schleierfahndung jedenfalls noch nicht geäußert. Die Entscheidung des BayVerfGH ist hier schon deswegen nicht einschlägig, weil der bayerische Gesetzgeber die Schleierfahndung tatbestandlich ausschließlich „zur Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts und zur (präventiven)⁷⁸ Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität“ erlaubt hat (Art.

⁷⁷ BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375 ff.

⁷⁸ BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375.

13 Abs. 1 Ziff. 5 BayPAG). Gerade mit dieser „schon im Tatbestand des Art. 13 I Nr. 5 BayPAG verankerten präventiv-polizeilichen Zweckbestimmung der Norm“ hat der BayVerfGH die Regelung gerechtfertigt.⁷⁹ Eine derartige Einschränkung auf Aufgaben, die in die Zuständigkeit des Landes Hessen fallen, sieht § 14 Abs. 5 HSOG nicht vor.

3.3.3 Gebot der Normenklarheit

Ferner verstößt § 14 Abs. 5 HSOG gegen das Gebot der Normenklarheit. Das Gebot der Normenklarheit verlangt, dass sich die Voraussetzungen, der Zweck und die Grenzen zulässiger Eingriffe hinreichend klar und für den Einzelnen erkennbar aus dem Wortlaut der Ermächtigungsnorm in Verbindung mit den Materialien⁸⁰ ergeben.⁸¹ Die Norm ist so genau zu fassen, wie es die Natur des Regelungsgegenstandes und der Normzweck erlauben.⁸² Insbesondere der Zweck des Eingriffs, also etwa die zulässigen Verwendungsmöglichkeiten erlangter Daten, ist durch das Gesetz bereichsspezifisch und hinreichend präzise zu bestimmen.⁸³ Gerade bei grundrechtsbeschränkenden Regelungen mit schwerwiegenden Auswirkungen sind hohe Anforderungen an die Bestimmtheit des Gesetzeswortlauts selbst zu stellen.⁸⁴

§ 14 Abs. 5 HSOG hat aufgrund der Vielzahl betroffener Personen und wegen der fehlenden Verdachtsschwelle besonders schwerwiegende Auswirkungen auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Gleichwohl legt die Vorschrift nicht fest, mit welchen Datenbanken erhobene Kfz-Kennzeichen abgeglichen werden dürfen und zu welchen Zwecken. Die Angabe „zum Zwecke des Abgleichs mit dem Fahndungsbestand“ bestimmt in Wahrheit nicht den Zweck der Maßnahme, sondern lediglich die Art und Weise ihrer Durchführung. Es fehlt eine

⁷⁹ BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375.

⁸⁰ BVerfGE 65, 1 (54).

⁸¹ BVerfGE 65, 1 (44); BVerfGE 100, 313 (359 f.); BVerfGE 103, 21 (33); BVerfG, NJW 2004, 2213 (2215).

⁸² BVerfGE 49, 168 (181); BVerfGE 59, 104 (114); BVerfGE 87, 234 (263); so auch Europarats-Richtlinien über Menschenrechte und die Bekämpfung von Terrorismus (I), Punkt III.2.

⁸³ BVerfGE 100, 313 (360); BVerfGE 65, 1 (46).

⁸⁴ Vgl. BVerfGE 58, 257 (277 f.); BVerfGE 62, 203 (210); BVerfG, NJW 2004, 2213 (2216).

Bestimmung des Zwecks des Kennzeichenabgleichs selbst. Anzugeben wäre etwa ein Katalog der Straftaten, zu deren Verfolgung die Maßnahme zulässig sein soll.⁸⁵ Der vergleichbare Art. 33 Abs. 2 S. 2 Bay-PAG verweist zur Zweckbestimmung immerhin auf Art. 13 Abs. 1 Bay-PAG, in dem die Zwecke genau definiert sind (etwa „zur Abwehr einer Gefahr“). § 29 Abs. 6 BremPOG, § 8 Abs. 6 HbgPolEDVG und § 27 Abs. 5 RlpPOG wollen den Zweck dadurch bestimmen, dass sie einen Kennzeichenabgleich nur bei „Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum“ erlauben. Der Zweck des Kennzeichenabgleichs soll sich dann also nach dem Zweck der jeweiligen Kontrolle bestimmen. Eine derartige Einschränkung des § 14 Abs. 5 HSOG hat der hessische Landtag aber ausdrücklich abgelehnt. Kein anderes Land hat eine so unbestimmte Befugnisnorm eingeführt wie das Land Hessen. Das Land räumt im vorliegenden Verfahren selbst ein, dass der Landtag in § 14 Abs. 5 HSOG den Zweck der Norm nicht bestimmt hat.⁸⁶

Auch bestimmt § 14 Abs. 5 HSOG nicht, mit welchen Daten ein Abgleich erfolgen darf. Das Bestimmtheitsgebot verlangt die präzise Bezeichnung des zu durchsuchenden Datenbestands. Dies könnte etwa durch Verweise auf die Rechtsgrundlage der Fahndungsausschreibung erfolgen (z.B. „zum Zweck des Abgleichs mit Fahndungsnotierungen nach § 17 HSOG“). Zumindest aber könnte der zu durchsuchende Datenbestand nach dem Zweck der Fahndungsausschreibung bestimmt werden (z.B. „zum Zweck des Abgleichs mit Fahndungsnotierungen zur Abwehr von Gefahren“). – Eine Polizeidienstvorschrift ist mangels öffentlicher Zugänglichkeit jedenfalls keine geeignete Erkenntnisquelle für den Bürger und kann den Mangel an Bestimmtheit des § 14 Abs. 5 HSOG daher nicht beheben.

Das Wort „Fahndungsbestand“ in § 14 Abs. 5 HSOG ist zu unbestimmt. In seiner aktuellen Fassung ist § 14 Abs. 5 HSOG uferlos. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz in Schleswig-Holstein führt zutreffend aus: *„Die Regelung beschränkt sich nicht auf den Abgleich mit der*

⁸⁵ Vgl. BVerfG, 1 BvF 3/92 vom 3.3.2004, Absatz-Nr. 114, http://www.bverfg.de/-entscheidungen/fs20040303_1bvf000392.html.

⁸⁶ Seite 34 der Klageerwiderung: „Das Gesetz selbst nennt als Zweck der Erhebung den Abgleich des Kennzeichens mit dem Fahndungsbestand. Damit wird allerdings nur der unmittelbare Erhebungszweck beschrieben, nicht der Zweck, der mit der gesetzlichen Regelung verfolgt wird.“

INPOL- und SIS-Fahndungsspeicherungen, denen eine gesetzlich normierte Ausschreibung zu Grunde liegen muss. Vielmehr genügt jeder erdenkliche Fahndungsbestand. Dieser kann grds. z.B. der Suche nach Falschparkern oder der sonstigen Verfolgung von (Straßenverkehrs-) Ordnungswidrigkeiten dienen. Möglich wäre auch die Fahndung nach Kfz, deren Halter Bußgeldforderungen oder auch sonstige öffentlich-rechtliche Forderungen noch nicht beglichen haben. Gesucht werden kann z.B. gemäß § 5 AZRG im Ausländerzentralregister (AZR) mit Hilfe von Polizeikontrollen nach ausländischen Kindern, die der Schulpflicht nicht nachkommen.“⁸⁷

In Großbritannien ist geplant, im Rahmen eines ähnlichen Systems nicht nur das Kfz-Kennzeichen mit dem „Fahndungsbestand“ abzugleichen, sondern auch die Daten des Halters, um also zu ermitteln, ob nach dem Halter gefahndet wird. Ob § 14 Abs. 5 HSOG auch hierzu ermächtigt, ist nicht zu erkennen. Für eine entsprechende Absicht der Verfasser des Gesetzentwurfs spricht die folgende Angabe in der Gesetzesbegründung: „Die Technik der Mustererkennung macht es möglich, den automatisierten Datenabgleich nicht nur zur Personenfahndung, sondern auch zum Zwecke der Sachfahndung zu nutzen.“⁸⁸ Denkbar ist auch der Abgleich von Familienmitgliedern des Halters, von Personen, die im gleichen Haus wohnen usw. mit dem „Fahndungsbestand“. Auch diese Personen könnten sich im Fahrzeug befinden.

Außerdem ist nicht bestimmt, zu welchen Zwecken die Daten im Fall eines „Treffers“ weiter verarbeitet werden dürfen und wie lange sie gespeichert werden dürfen.

All dies führt dazu, dass der Bürger nicht vorhersehen kann, was mit seinen Daten geschieht. § 14 Abs. 5 HSOG lässt zentrale Fragen bezüglich seines Zwecks und Inhalts offen und verstößt deswegen gegen das Gebot der Normenklarheit. Eine verfassungskonforme, einschränkende Auslegung einer zu weiten oder fehlenden Zweckbestimmung verbietet das Gebot der Normenklarheit regelmäßig,⁸⁹ so auch hier.

⁸⁷ Argumentationspapier vom 26.04.2006, <http://www.datenschutzzentrum.de/polizei/060426-kfz.htm>.

⁸⁸ LT-Drs. 16/2352, 16.

⁸⁹ BVerfGE 65, 1 (66); BVerfGE 109, 279 (330).

4 Annahmeveraussetzungen

Der Grundrechtsklage kommt grundsätzliche Bedeutung zu, weil sie verfassungsrechtliche Fragen aufwirft, die sich nicht ohne weiteres aus der Hessischen Verfassung beantworten lassen und noch nicht durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung gelöst sind. Insoweit wird auf die obigen Ausführungen verwiesen. Dass die aufgeworfenen Fragen über den Einzelfall hinaus für alle Kraftfahrzeughalter und -nutzer in Hessen dauerhaft von Bedeutung sind, liegt auf der Hand.

Die Annahme der Grundrechtsklage ist auch zur Durchsetzung der verletzten Grundrechte angezeigt. Die Grundrechtsverletzung hat, wie oben ausgeführt, in Anbetracht der hohen Eingriffsintensität besonderes Gewicht. Auch hat sich der hessische Gesetzgeber bewusst über Warnungen hinsichtlich seiner Gesetzgebungszuständigkeit⁹⁰ hinweg gesetzt.

Sollte das Gericht wegen fehlender Ausführungen oder wegen mangelnder Substantiierung des Vortrags der Kläger eine rechtlich nachteilhafte Entscheidung beabsichtigen, so wird um vorherige Gewährung rechtlichen Gehörs gebeten, also um einen Hinweis und um Einräumung einer Gelegenheit zur Ergänzung der Ausführungen.

Der Kläger ist mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden, wenn das Gericht eine solche nicht für erforderlich erachtet.

Ort, Datum

Unterschrift

⁹⁰ Etwa Rudolph, Plenarprot. 16/38, 2521.

Argumentationspapier des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein
(ULD) vom 26.04.2006

Der Autofahrer bald unter elektronischer Totalkontrolle? - Gründe für ULD wie ADAC gegen das Kfz-Kennzeichen-Scanning -

Thilo Weichert

Die Landesregierung Schleswig-Holstein hat beschlossen, das **Polizeirecht des Landes zu novellieren**. In dem "Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung gefahrenabwehrrechtlicher und verwaltungsverfahrenrechtlicher Bestimmungen" (GE) vom 07.03.2006 sind weit reichende neue Befugnisse für die Polizei vorgesehen, u.a. das sog. Kfz-Kennzeichen-Scanning (Landtagsdrucksache - LT-Drs. 16/670). In einem Argumentationspapier vom 15.02.2006 nennt der Innenminister des Landes die Gründe für die neuen Befugnisse: Die Mobilität von Personen habe sich erhöht; die Organisation der Kriminalität sei grenzüberschreitend, professioneller und gewaltbereiter geworden; der internationale Terrorismus organisiere sich anders als noch vor Jahren (ArgP. S. 3). Neue Überwachungsmethoden müssten eingeführt oder bisherige erweitert werden. Viele dieser neuen Polizeimethoden richten sich nicht gegen Straftatverdächtige oder Störer, sondern erfassen Menschen, die zum falschen Zeitpunkt am falschen Ort sind oder die falschen Eigenschaften haben. Diese "Jedermann-Kontrollen" sind z.B. die Rasterfahndung, die anlassunabhängige Fahndung (Schleierfahndung), die Videoüberwachung und eben das Kfz-Kennzeichen-Scanning.

Das Kfz-Kennzeichen-Scanning ist eine Maßnahme, unter der sich wenige Menschen etwas Konkretes vorstellen können. Sie betrifft schon heute die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger des Landes; dies wird in Zukunft noch im größeren Maße gelten. Zum Zweck der LKW-Autobahnmaut-Erfassung wird sie bisher in Deutschland praktiziert. Mit dem neuen Polizeirecht würden auch PKW-Halter direkt und persönlich mit dieser Methode konfrontiert: Die Polizei soll künftig mit Hilfe von **Videokameras automatisch Kfz-Kennzeichen erfassen** und mit polizeilichen Datenbeständen abgleichen dürfen zwecks Gefahrenaufklärung und Beweissicherung.

Die geplante Regelung (§ 184 Abs. 5 Landesverwaltungsgesetz - LVwG) hat folgenden Wortlaut:

"Die Polizei kann bei Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum nach diesem Gesetz und anderen Gesetzen personenbezogene Daten durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zweck des automatisierten Abgleichs mit dem Fahndungsbestand erheben. Eine verdeckte Datenerhebung ist nur zulässig, wenn durch die offene Datenerhebung der Zweck der Maßnahme gefährdet würde. Sofern auf das abgefragte Kennzeichen keine Fahndungsnotierung besteht, sind die gewonnenen Daten unverzüglich zu löschen. Besteht zu dem abgefragten Kennzeichen eine Fahndungsnotierung, gilt Absatz 4 Satz 3 bis 5 entsprechend".

Der Verweis am Ende des Absatzes bedeutet, dass eine Löschung der Daten nicht erfolgt, "wenn sie zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung benötigt werden oder Tatsachen dafür sprechen, dass die Person künftig vergleichbare Straftaten ... begehen wird. Die Zweckänderung der Daten muss im Einzelfall festgestellt und dokumentiert werden. Für die Unterrichtung gilt § 186 Abs. 4 und 5 entsprechend."

In § 186 Abs. 4 und 5 LVwG wird geregelt, dass die Betroffenen grds. unterrichtet werden müssen, nicht aber, wenn die Unterrichtung "nur mit unverhältnismäßigen Ermittlungen möglich wäre oder überwiegende schutzwürdige Belange anderer Betroffener entgegenstehen". Die weiteren Regelungen enthalten weitere Ausnahmen von der Unterrichtung und Verfahrensregelungen.

Die Geltungsdauer der Vorschrift soll zunächst auf zwei Jahre befristet werden (Art. 5 S. 2 GE). Im Lichte der gesammelten und bewerteten Erfahrungen soll "zu gegebener Zeit" über die Verlängerung entschieden werden.

Die Bewertung des Innenministers

Die Begründung des Gesetzentwurfes und der Innenminister bagatellisieren die geplante Regelung. So heißt es im Entwurf: "Der automatisierte Abgleich mit dem Fahndungsbestand ist kein weitergehender Rechtseingriff als der, der ohnehin bereits bei einer Kontrolle auf herkömmlichem Wege zulässig ist" (Begr. S. 39). Der Innenminister sieht keine grundrechtlichen Probleme: "Wenn man den **Mini-Eingriff in Grundrechte Unbeteiligter** bei der automatisierten Kennzeichenerfassung während des allein maschinell in Sekundenschnelle ablaufenden Abgleichs mit dem Fahndungsbestand als datenschutzrechtliches Problem sieht, dann ist es ein Denkfehler... Für den Unbeteiligten, dessen Kennzeichen nur kurz ausgelesen und dann mangels Treffers im Apparat schon gleich wieder gelöscht wird, ist es egal, ob auf dem Fahndungsband neben dem Mörder, dem Geiselnahmer, dem Entführer oder dem organisierten Opiumhändler auch nach dem Kennzeichen des gewerbsmäßigen Autoschiebers gesucht wird" (ArgP. S. 18).

Als **Beispiel für die Wirkweise und Sinnhaftigkeit** des Kfz-Kennzeichen-Scanning beschreibt der Innenminister einen (fiktiven) bewaffneten Bankraub: Die Täter seien mit einem Kfz, dessen Kennzeichen nur zum Teil bekannt ist, in unbekannte Richtung mit Beute und einer Geisel auf der Flucht. Das Kennzeichenfragment werde in den elektronischen Fahndungsbestand eingestellt. Passiert das flüchtige Fahrzeug nun eine ohnehin gerade eingerichtete elektronische Kontrollstelle, so "erfolgt die Treffermeldung, so dass das Fluchtfahrzeug gezielt von Polizeikräften gestellt werden kann. Alle anderen Fahrzeugkennzeichen, die ebenfalls gescannt wurden, werden sofort nach dem automatischen Abgleich mit dem Fahndungsbestand aus dem Datenbestand gelöscht" (ArgP. S. 15).

Was bedeutet die Regelung wirklich?

Des Innenministers Beispiel kann nicht überzeugen. Wäre es so einfach, ein Geiselnahmerfahrzeug, das man aus dem Blick verloren hat, wieder zu orten und den Täter dingfest zu machen, und wären da keine Nebenwirkungen, wer wollte gegen das Kfz-Kennzeichen-Scanning sein. Dass gerade zufällig eine elektronische Kontrolle in der Nähe der fiktiven Geiselnahme erfolgt, wäre entweder ein Zufall oder ein Effekt einer umfassenden systematischen Kontrolle an vielen Orten in Schleswig-Holstein und rund um die Uhr. Fragwürdig an dem Beispiel des Innenministers ist zudem die Besonderheit, dass nur ein Kennzeichen-Fragment bekannt sein soll, z.B. "KI - EL ????" : Bei dem Scanning würde nicht nur das Geiselnahmerauto zum Treffer, sondern jedes Auto, dessen Kennzeichen ebenso beginnt - betroffen wären also hunderte unverdächtige Kfz. Diese würden evtl. polizeilich verfolgt, zu stoppen versucht... Bei den falsch verdächtigten Kfz wäre dies nicht nur eine aufwändige, sondern auch eine gefährliche Maßnahme. Gesetzt den Fall, der falsch verdächtige Autofahrer fühle sich bedroht und flüchtet, die Polizei sieht nur eine Möglichkeit, das Auto zu stoppen... Statt fiktiver Geschichten sollte genau betrachtet werden, was der Regelungsvorschlag enthält, **welche Möglichkeiten und welche Gefahren** er mit sich bringt. Dies soll im Folgenden erfolgen:

Grundlageninformationen

Mit der Feststellung des Kfz-Kennzeichens können drei Ziele verfolgt werden: die Identifizierung 1. eines gesuchten Fahrzeugs, 2. eines gesuchten Kfz-Halters oder 3. eines gesuchten Kfz-Führers, von dem man vermutet, dass er das gesuchte Kfz führt. Da in den Fällen 2 und 3 das Kfz nur Mittel zum Zweck ist und es sein kann, dass eine andere Person als die gesuchte das Kfz führt, spricht man, da nur annäherungsweise eine Identifizierung möglich ist, hier von "**approximativer Identitätsfeststellung**". Ergänzend zu dieser unsicheren Identifizierung erfolgt beim Kfz-Kennzeichen-Scanning die Speicherung folgender Angaben: Ort, Zeitpunkt des Antreffens und i.d.R. die Fahrtrichtung.

Die Daten von sämtlichen bundesdeutschen Kfz-Kennzeichen und von den dazu gehörenden Kfz-Haltern sind im zentralen **Fahrzeugregister beim Kraftfahrtbundesamt (KBA)** gespeichert (§ 31 Straßenverkehrsgesetz - StVG) und dort elektronisch für die Polizei zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sowie zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie für weitere Zwecke direkt abrufbar (§§ 35 f. StVG).

Wann, wo und wie lange soll die Maßnahme künftig zulässig sein?

Als Voraussetzung für die Durchführung der Maßnahme nennt der Entwurf die "**Kontrolle im öffentlichen Verkehrsraum** nach diesem Gesetz und anderen Gesetzen". Verkehrskontrollen sind nach § 36 Abs. 5 S. 1 Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) jederzeit und an jedem Ort möglich. Aber auch, wenn es nicht um Verkehrskontrollen geht, hätte die Polizei das Recht zur anlasslosen Kontrolle z.B. mit der derzeit geplanten Schleppnetz-Fahndungsregelung, "soweit polizeiliche Lagekenntnisse dies rechtfertigen", sowie zur "vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung" (§ 180 Abs. 3 Nr. 1, 2 LVwG-E). Es muss also kein bewaffneter Bankraub mit Geiselnahme erfolgt sein. Es würde vielmehr der kaum überprüfbaren Entscheidung der Polizei unterliegen, wo, wie lange und in welchem Umfang vom Kfz-Kennzeichen-Scanning Gebrauch gemacht wird. Der Entwurf schließt nicht aus, dass die Maßnahme wirklich rund um die Uhr und an sehr vielen Orten im Lande gleichzeitig durchgeführt wird.

Der generelle Verweis auf das LVwG oder sonstige Gesetze ist zu **unbestimmt und nicht normenklar**. Die neue Regelung verfolgt offensichtlich als Zielsetzung nicht nur die Identifizierung von Kfz-Kennzeichen bzw. von Kfz, sondern die Kontrolle der im Verkehr befindlichen Personen. Dies gilt in jedem Fall für die polizeirechtliche Identitätsfeststellung (§ 181 Abs. 3 LVwG-E), aber auch für die polizeiliche oder die strafprozessuale Schleppnetzfahndung (§ 163d Strafprozessordnung - StPO), Maßnahmen der polizeilichen Beobachtung (§ 163e StPO), der längerfristigen Observation (§ 163f StPO) oder der Jedermannkontrolle nach § 111 StPO. Da der Gesetzentwurf die anzuwendenden Kontrollregelungen nicht benennt, ist nicht auszuschließen, dass auf weitere Normen zurückgegriffen wird, um das Kfz-Kennzeichen-Scanning im konkreten Einzelfall zu begründen.

Muss die Polizei die Maßnahme erkennbar machen?

Grundsätzlich unterstellt der Entwurf, dass der **Einsatz der technischen Mittel offen** erfolgen soll. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Autofahrer einige hundert Meter vor der Kontrollstelle auf die Maßnahme hingewiesen werden müssten. Offen bedeutet hier - offensichtlich - "nicht verdeckt" bzw. nicht geheim. Die heute schon praktizierten Geschwindigkeitskontrollen oder der Einsatz von Rotlichtkameras erfolgt auch "offen", auch wenn deren repressive Wirkung nur dann richtig zum Tragen kommt, wenn sie zunächst nicht erkannt werden. Angesichts der Vielzahl der Videokameras, die inzwischen an Straßen, z.B. zur Verkehrsüberwachung oder zur Mauterhebung, angebracht sind, ist mit dem "offenen Einsatz" kein substanzieller Gewinn an informationeller Selbstbestimmung für die Autofahrer zu erreichen.

Aber auch die gezielt "**verdeckte**" **Kennzeichenkontrolle** ist erlaubt, "wenn durch die offene Datenerhebung der Zweck der Maßnahme gefährdet würde". Möchte also die Polizei - aus welchen triftigen Gründen auch immer - unerkannt bleiben, so kann sie die Kennzeichenerfassung beliebig tarnen.

Für welche Zwecke ist der Kfz-Kennzeichen-Abgleich erlaubt?

Der Gesetzentwurf erlaubt die Maßnahme "zum Zwecke des automatisierten **Abgleichs mit dem Fahndungsbestand**" Entgegen dem ersten Eindruck ist der Begriff "Fahndungsbestand" gesetzlich nirgendwo definiert. Nach Ziff. 1.2 der Polizeidienstvorschrift (PDV) 384.1, also einer polizeiinternen Regelung - umfasst der Begriff "Fahndung" alle Maßnahmen, die der planmäßigen Suche nach Personen (Personenfahndung) und Sachen (Sachfahndung) im Rahmen der Strafverfolgung und zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienen. Erlaubt würde der Abgleich mit allen Fahndungssystemen, die heute oder in der Zukunft bestehen, wenn dieser Abgleich sinnvoll erscheint. Eine weiter gehende rechtliche Eingrenzung

sieht der Gesetzentwurf nicht vor.

Relevant sind aktuell v.a. das nationale **INPOL-Fahndungssystem** sowie das europäische **Schengener Informationssystem** (SIS). Dort wird gesucht nach Straftätern, vermissten Personen und gestohlenen Kfz. Weiterhin gibt es die Maßnahme der polizeilichen Beobachtung, bei der eine gesuchte Person nur registriert wird, ohne dass sie angehalten werden müsste, um von dieser Person ein Bewegungsprofil zu erstellen (§ 163e StPO). Im Fahndungsbestand werden weiterhin alle Ausländerinnen und Ausländer geführt, deren Aufenthalt in Deutschland unbekannt ist oder die zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sind (§ 50 Abs. 7 AufenthG, § 66 AsylVfG, Art. 96 Abs. 3 SDÜ). Derzeit gibt es in INPOL allein ca. 500.000 solcher asyl- bzw. ausländerrechtlicher Ausschreibungen. § 187 LVwG enthält eine ausdrückliche Regelung zur Ausschreibung für Gefahrenabwehrzwecke, die die abrufbare Speicherung auch vom amtlichen Kfz-Kennzeichen vorsieht.

Die Regelung beschränkt sich nicht auf den Abgleich mit der INPOL- und SIS-Fahndungsspeicherung, denen eine gesetzlich normierte Ausschreibung zu Grunde liegen muss. Vielmehr genügt **jeder erdenkliche Fahndungsbestand**. Dieser kann grds. z.B. der Suche nach Falschparkern oder der sonstigen Verfolgung von (Straßenverkehrs-) Ordnungswidrigkeiten dienen. Möglich wäre auch die Fahndung nach Kfz, deren Halter Bußgeldforderungen oder auch sonstige öffentlich-rechtliche Forderungen noch nicht beglichen haben. Gesucht werden kann z.B. gemäß § 5 AZRG im Ausländerzentralregister (AZR) mit Hilfe von Polizeikontrollen nach ausländischen Kindern, die der Schulpflicht nicht nachkommen.

Wie groß ist die Gefahr der Kennzeichen-Verwechslung?

Wie bei allen Mustererkennungsverfahren ist die Erkennungsrate beim Kfz-Kennzeichen-Scanning nie 100%. Bei marktüblichen Systemen im Masseneinsatz, z.B. bei der seit 2003 praktizierten Mauterhebung in der Londoner Innenstadt, liegt die **Erkennungsrate bei ca. 90%**. Fehler haben ihre Ursachen teilweise in der Begrenztheit der technischen Methode, aber auch in äußeren, technisch nicht behebbaren Umständen, z.B. der Verschmutzung der Kennzeichen oder optischen Täuschungen durch unerwünschte Lichteffekte, z.B. bei Nässe oder starker Sonneneinstrahlung.

Sollte durch technische Verbesserungen die Fehlerrate verringert werden, so wird sie nie vollständig beseitigt werden können. Die Konsequenz ist nicht nur die Nichterkennung eines Kennzeichens, es kann auch zu einer Falscherkennung kommen. Diese führt dann u.U. zu einer **unberechtigten Verdächtigung** eines Kfz bzw. von dessen Halter.

Eine Falschidentifizierung kann von Kriminellen oder auch nur von Lausbuben gezielt beabsichtigt werden: Wollen diese eine falsche Spur legen, so verwenden sie das **gefälschte Kennzeichen** eines anderen Kfz. Fälschungssichere Kennzeichen wird es auch in Zukunft nicht geben.

Wie kommt es zum "Trefferfall" und was bedeutet dieser?

Vor einem Treffer in einem Fahndungsdatenbestand erfolgen mehrere **datenschutzrechtlich relevante Prozesse**: die Erfassung des Bildes (Datenerhebung), die Umwandlung des Videobildes in einen Text aus Buchstaben und Zahlen per Mustererkennungsverfahren (Datenveränderung), die Speicherung dieser Daten und deren Übermittlung mit darauf folgendem Datenabgleich (Datennutzung). Die Rückmeldung des "Treffers" ist eine weitere Datenübermittlung an die erhebende Stelle.

Danach sind drei mögliche Alternativen denkbar: 1. Entweder wird die Lokalisierung des Kfz nur zur Kenntnis genommen und weiter gespeichert (z.B. im Rahmen der polizeilichen Beobachtung). 2. Möglich ist weiterhin, dass die Feststellung ein spezielles Verfahren auslöst, z.B. ein Straf- oder ein Bußgeldverfahren, oder dass die Daten hierfür genutzt werden. Hierfür ist regelmäßig eine Halterabfrage beim Kraftfahrtbundesamt notwendig. 3. Wird das Kfz - z.B. für die unmittelbare Gefahrenabwehr - sofort gesucht, so soll sich an die Treffermeldung ein direktes Eingreifen der Polizei anschließen, d.h. z.B. das Verfolgen, das Anhalten, die

Überprüfung des Kfz und des Führers, die Durchsuchung. Das Kfz-Kennzeichen-Scanning ist also eine Maßnahme, die - erheblich stärker eingreifende - **weitere Maßnahmen** zur Folge haben soll. Diese sind i.d.R. mit einer weiteren Speicherung in einem EDV-System verbunden sowie in vielen Fällen auch mit direkten körperlichen Maßnahmen.

Bringt das Kfz-Kennzeichen-Scanning wirklich etwas zur Bekämpfung schwerer Kriminalität?

Es sind bis heute nur wenige seriösen Untersuchungen bekannt, inwieweit das Kfz-Kennzeichen-Scanning einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung schwerer Kriminalität und großer Gefahren darstellt (vgl. Boos, S. 45 ff.). Es scheint plausibel zu sein, dass die Maßnahme im Bereich der schweren organisierten Kriminalität ineffektiv ist. Sie ist allenfalls geeignet, bei der Aufklärung von Bagatellen, von mittlerer sowie von Spontan-Kriminalität Erfolge zu erzielen. Der Beitrag der Maßnahme zur Gefahrenabwehr ist, wie oben dargestellt, sehr stark dem Zufall überlassen. Organisierte Kriminelle und bewusste Störer werden sich auf die neue Maßnahme einstellen und z.B. **Kennzeichen fälschen** oder unlesbar machen.

Speicherung, Nutzung, Zweckänderung und Löschung

Die im Rahmen des Kfz-Kennzeichen-Scanning erlangten und über den Abgleich angereicherten Daten, die nicht gelöscht wurden, dürfen zur Verfolgung von **Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung** oder zur Gefahrenabwehr verwendet werden. Im Straftatenbereich gibt es nach dem Gesetzentwurf überhaupt keine Bagatellgrenze. Für die präventive Speicherung genügt, dass irgendwie geartete Tatsachen dafür sprechen, dass die geprüfte Person künftig Straftaten oder nicht unerhebliche Ordnungswidrigkeiten begehen wird. Die weitere Speicherung muss nichts mit dem ursprünglichen Anlass der Maßnahme und nichts mit der Fahndungsspeicherung zu tun haben. Die Zweckänderung der Daten ist im Einzelfall zu dokumentieren. Damit wird die Weiternutzung der Daten nur für den Bagatellbereich von Ordnungswidrigkeiten, in dem die Polizei ohnehin nicht tätig würde, ausgeschlossen. Der Begriff der Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung unterhalb der Straftatenschwelle ist unbestimmt und in der Praxis kaum konkretisierbar.

Unterrichtung

Durch die Ausnahmen von der Unterrichtungspflicht ist nicht gewährleistet, dass die Betroffenen von der weiteren Speicherung der erlangten Daten erfahren.

Ist die automatisierte Erkennung nichts anderes als eine Vereinfachung bisheriger konventioneller Praktiken?

Die Begründung des Gesetzentwurfes behauptet, das neue Kfz-Kennzeichen-Scanning habe gegenüber der bisherigen Praxis keine weitergehende Eingriffsintensität. Diese Behauptung ist nicht richtig. Wäre sie richtig und geht man davon aus, dass die bisherige Praxis zulässig ist, so bestünde überhaupt keine Notwendigkeit für die geplante Regelung. Diese Notwendigkeit besteht aber, weil bisher nur im begründeten Einzelfall Kfz-Kennzeichen erhoben und abgeglichen wurden. Künftig sollen aber zunächst einmal die Kennzeichen **aller Autos**, die eine bestimmte Straße passieren, erhoben werden.

Die **neue Dimension** wird **durch die Technik** möglich: Marktübliche Systeme sind in der Lage, 3.000 Kfz-Kennzeichen pro Stunde zu erkennen, selbst wenn die Autos mit einer Geschwindigkeit von 160 km/h passieren. Die Wirkung der automatisierten Videoüberwachung, bei der die Bilder nicht nur übertragen und aufgezeichnet, sondern zugleich analysiert und abgeglichen werden, wäre mit konventionellen Methoden nicht zu erzielen. Es ist inzwischen rechtlich unstrittig, dass Erhebung, Übermittlung, Analyse und Abgleich der Daten jeweils einen legitimationsbedürftigen eigenständigen Grundrechtseingriff darstellen. Gegenüber einer Überprüfung durch Polizeibeamte, also durch Menschen, kommt hinzu, dass die Maßnahme eine automatisierte Entscheidung zur Folge haben kann, z.B. über die Durchführung eines Bußgeldverfahrens. Bei derartigen Verfahren ist erhöhte Transparenz, die Möglichkeit der individuellen Korrektur und ein verbesserter Rechtsschutz nötig (vgl. § 6a

Bundesdatenschutzgesetz - BDSG - bzw. Art. 15 Europäische Datenschutz-Richtlinie).

Verfassungsrechtliche Anforderungen

Das Kfz-Kennzeichen-Scanning ist eine sog. **anlassunabhängige Maßnahme**; sie trifft einen Betroffenen, ohne dass er hierfür ein Anlass gegeben hätte, oder dass die Maßnahme durch eine konkrete Straftat oder Gefahr veranlasst wurde. Der Mensch hat nach der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte grds. ein Recht in Ruhe gelassen, d.h. auch, nicht elektronisch erfasst zu werden. Eine voraussetzungslose Überwachung ist im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung nur unter engen Bedingungen und zum Schutz hoher Güter zulässig (BVerfG NJW 2000, 61 f.; NJW 2005, 1340 f.; NJW 2005, 2610 ff.; VerfG MV LKV 2000, 149).

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seiner Rechtsprechung mehrfach klargestellt, dass eine Datenverarbeitung auf Grund eines "bloßen Betriebsverdachts", "ins Blaue hinein" und **"auf Vorrat"** mit unserem Grundgesetz nicht vereinbar ist, insbesondere wenn die erlaubende Rechtsvorschrift nicht normenklar und bestimmt die materiellen und prozessualen Anforderungen sowie die Rechtsfolgen benennt (BVerfG NJW 1977, 1492; NJW 1984, 419).

Diesen Anforderungen genügt die geplante Regelung nicht, weil für das Kfz-Kennzeichen-Scanning praktisch keine materiellen und prozessualen Beschränkungen vorgesehen sind. Die Maßnahme ist für die Bekämpfung schwerer Straftaten nicht geeignet und dient nach dem Wortlaut des Gesetzestextes schon der Abwehr einfacher Gefahren und der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten. Wegen des Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist daher die geplante Regelung **verfassungswidrig**.

Die Maßnahme steht doch schon im Koalitionsvertrag!

Das Kfz-Kennzeichen-Scanning ist im **Koalitionsvertrag von SPD und CDU** von 2005 zwischen den Regierungsparteien in Schleswig-Holstein vereinbart worden. Dort heißt es: "In einem Modellversuch werden wir erproben, ob Systeme für die automatische Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen einen Beitrag zur Stärkung der inneren Sicherheit leisten können und dazu eine auf zunächst zwei Jahre befristete Ermächtigung in das Landesverwaltungsgesetz aufnehmen" (Zeilen 2071-2074). Dies bedeutet aber nicht, dass die Regierung und der Landtag gar nicht anders kann, als diese Maßnahme zu beschließen. Der Koalitionsvertrag ist kein Gesetz. Er ist eine politische Absichtserklärung, die innerhalb kürzester Zeit ohne wissenschaftliche Begleitung und ohne rechtliche Abklärung kurzfristig ausgehandelt wurde. Es gibt viele Verabredungen in Koalitionsverträgen, die bis zum Ende einer Legislaturperiode nicht umgesetzt worden sind. Nicht umgesetzt werden sollten Maßnahmen, die sich bei näherer Betrachtung und ausführlicher Erörterung als falsch und unsinnig erweisen. Nicht umgesetzt werden dürfen solche, die gegen die Verfassung verstoßen.

Erprobungszeit zwei Jahre

Man könnte meinen, die Regelung zum Kfz-Kennzeichen-Scanning wäre gar nicht so problematisch, weil sie auf zwei Jahre begrenzt ist (Art. 5 GE). Leider gibt es Gründe, dies anders zu bewerten: Eine Befristung macht nur Sinn, wenn parallel zur Anwendbarkeit der Regelung eine Evaluation, d.h. eine wissenschaftliche Untersuchung über die positiven und negativen Effekte der Regelung, erfolgen wird. Es ist aber nicht erkennbar, dass eine solche **seriöse unabhängige Evaluation wirklich geplant** ist. Bei der Regelung zur Rasterfahndung in Schleswig-Holstein (§ 195a LVwG) war zunächst auch eine Befristung vorgesehen. Nach Ablauf der Frist wurde diese einfach aufgehoben, ohne dass eine Evaluation durchgeführt wurde. Die Entfristung erfolgte, obwohl auch ohne Evaluation eindeutig erkennbar war, dass die Erfahrungen mit dieser Maßnahme schlecht waren und die Anwendung der Regelung ein teurer und wirkungsloser Schlag ins Wasser war. Entsprechendes ist wieder zu befürchten.

In schlimmsten Fall könnte sich die Bewährungsfrist sogar als negativ erweisen. Bisher gibt es das Kfz-Kennzeichen-Scanning in einigen Landespolizeigesetzen (s.u.). Über eine umfangreichere Praxis ist bisher nichts bekannt. Der **Erfolgsdruck**, positive Erfahrungen

innerhalb kurzer Zeit vorzulegen, könnte dazu führen, dass die Maßnahme deshalb weit reichend praktiziert wird, um deren Notwendigkeit bestätigen zu können.

Vergleichbare Regelungen

Mit einem Antrag vom 21.09.2004 forderte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, das Mittel des Kfz-Kennzeichen-Scannings für den Bundesgrenzschutz/**Bundespoleizei** zuzulassen (BT-Drs. 15/3713). Der Antrag wurde damals von allen übrigen Fraktionen abgelehnt (BT-Drs. 15/5266).

In **Rheinland-Pfalz** gilt eine inhaltlich weitgehend mit der nunmehr in Schleswig-Holstein geplanten identische Regelung (§ 27 Abs. 5 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz - RhPf POG).

Im Polizeirecht von **Hessen** wurde folgende Regelung aufgenommen: "Die Polizeibehörden können auf öffentlichen Straßen und Plätzen Daten von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zweck des Abgleichs mit dem Fahndungsbestand automatisiert erheben. Daten, die im Fahndungsbestand nicht enthalten sind, sind unverzüglich zu löschen" (§ 14 Abs. 5 Hessisches Sicherheits- und Ordnungsgesetz - HSOG).

Nach Art. 33 Abs. 3 S. 2 Polizeiaufgabengesetz **Bayern** (BayPAG) kann die Polizei "durch den verdeckten Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme in der Fällen des Art. 13 Abs. 1 Nrn. 1 bis 5 Kennzeichen von Kraftfahrzeugen erfassen und sie mit dem Fahndungsbestand abgleichen." Nach Art. 38 Abs. 3 BayPAG sind die erfassten Kennzeichen "nach Durchführung des Datenabgleichs unverzüglich zu löschen. Soweit ein Kennzeichen in der abgeglichenen Datei enthalten und seine Speicherung, Veränderung oder Nutzung im einzelnen Fall zur Verfolgung von Straftaten, von Ordnungswidrigkeiten, zur Abwehr einer Gefahr oder im Rahmen einer längerfristigen Observation oder polizeilichen Beobachtung erforderlich ist, gelten abweichend hiervon die Vorschriften der Strafprozessordnung und des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten" sowie die allgemeinen Regelungen.

Gesetzgebungszuständigkeit

Kfz-Kennzeichen-Scanning kann sowohl für Zwecke der Gefahrenabwehr wie auch für repressive Zwecke der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten genutzt werden. Es ist unzweifelhaft, dass das **Schwergewicht im repressiven Bereich** liegt. Insofern hat der Bundesgesetzgeber seine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG abschließend in Anspruch genommen. Daher hat das Land Schleswig-Holstein für diese Maßnahme keine eigene Regelungszuständigkeit mehr.

Die Parallele zur Toll-Collect-Erfassung

Die Methode des Kfz-Kennzeichen-Scannings wurde in Deutschland offiziell flächendeckend am 01.01.2005 mit der Inbetriebnahme des LKW-Maut-Verfahrens durch die Fa. TollCollect eingeführt (vgl. DatenschutzNachrichten - DANA 4/2002, 13 ff.; 4/2003, 14 ff.). Um zu vermeiden, dass der politische Widerstand gegen die neue Autobahn-Maut-Technik von TollCollect zu groß wird, wurde im LKW-Maut-Gesetz eine **strenge Zweckbindung** der Kfz-Kennzeichendaten - von LKW und PKW, die auch erfasst werden - festgelegt. Die Nutzung dieser Daten für Zwecke der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr ist ausdrücklich ausgeschlossen (§§ 4 Abs. 2, 7 Abs. 2 Autobahn-Maut-Gesetz - ABMG; 20. Tätigkeitsbericht Bundesbeauftragter für den Datenschutz 2003-2004, Kap. 22.1, S. 179 ff.). Nachdem Ende 2005 ein Parkplatz-Wächter von einem LKW getötet worden ist und man glaubte, dass das Tatfahrzeug mit den Maut-Daten hätte sofort erkannt werden können, fordern Politiker, u.a. Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble, die Nutzung der TollCollect-Infrastruktur für polizeiliche Zwecke. Zu Recht widersprach dem z.B. der Vorsitzende der CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag, Joachim Herrmann: Die LKW-Maut hätte ohne Datenschutz keine Mehrheit im Bundestag gefunden. Es könne nicht sein, dass der Datenschutz nachträglich ausgehöhlt werde. Die technische Überwachung gehe schon heute "weit über die 1984-Visionen von George Orwell" hinaus (DANA 1/2006, 37).

Die polizeirechtliche Zulassung des Kfz-Kennzeichen-Scannings läuft darauf hinaus, dass eine zu TollCollect parallele Technik aufgebaut würde. Die Gründe, die für die enge Zweckbindung der TollCollect-Daten sprechen, sind die gleichen, die nun gegen das polizeirechtliche Kennzeichen-Scanning vorgetragen werden können. Die Datenschützer befürchteten schon vor Jahren, dass die Autobahn-Maut-Daten zur flächendeckenden polizeilichen Straßenüberwachung genutzt würden. Mit der polizeirechtlichen Zulassung wäre man einen weiteren Schritt vorangekommen auf diesem Weg. Zur Vermeidung einer doppelten und daher unnötig teuren technischen Infrastruktur wäre als letzter Schritt auf diesem Weg in die Rundumüberwachung die Zulassung der **Mautdaten-Nutzung für polizeiliche Zwecke**.

Welche weiteren Nutzungsmöglichkeiten werden diskutiert?

Die Nutzung des Kfz-Kennzeichen-Scanning lässt sich nicht nur zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung nutzen. Die Maßnahme ist generell zur Regulierung des Straßenverkehrs einsetzbar. So können automatische Geschwindigkeitskontrollen mit dem Scanning verbunden werden und die Tempo-Sünder sofort auf automatischem Wege zur Kasse gebeten werden. Die Firma Vitronic, Lieferant der TollCollect-Mautbrücken, bietet Geschwindigkeitsmessgeräte an, die auf der TollCollect-Technik basierend bessere und aussagefähigere Ergebnisse als die bisherigen Systeme liefern (DANA 2/2005, 34 f.). Entsprechendes ist bei weiteren **Straßenverkehrs-Ordnungswidrigkeiten** möglich, etwa beim Überfahren der weißen Linie auf der Straße oder beim Nichtbeachten des Mindestabstandes zum Vorfahrzeug. Möglich ist auch die örtliche und zeitlich variable Gebührenerhebung je nach Verkehrsaufkommen.

Schlussfolgerung

Die von der Landesregierung Schleswig-Holstein geplante Regelung zum Kfz-Kennzeichen-Scanning genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen und würde voraussichtlich im Fall einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung aufgehoben. Sie erlaubt ohne erkennbare zeitliche und räumliche Schranken und ohne jede verfahrensrechtlichen Eingrenzungen den Einsatz an jedem Ort und zu jeder Zeit in Schleswig-Holstein. D.h. alle Straßennutzenden des Landes müssten damit rechnen, zunächst einmal über ihr Kfz-Kennzeichen erfasst zu werden. Sie müssten aber auch damit rechnen, dass diese Daten längerfristig gespeichert werden oder auf Grund dieser Daten weitere polizeiliche Maßnahmen ergriffen werden. Voraussetzung hierfür ist jede wie auch immer geartete praktisch relevante polizeiliche Zielrichtung. Es ist nicht gewährleistet, dass eine nachträgliche Unterrichtung erfolgt, so dass zumindest im Nachhinein Rechtsschutz gesucht werden könnte. Dies sollten Gründe genug sein, dass alle Kfz-Nutzenden, die in Schleswig-Holstein unterwegs sind, die geplante Regelung ablehnen, ebenso deren Interessenvertretung wie z.B. der ADAC. Diese Gründe sollten aber auch dafür genügen, dass der Landtag des Landes den Vorschlag der Landesregierung ablehnt und dieser **nicht Gesetz wird**.

Weiterführende Literatur:

Arzt, Clemens, Voraussetzungen und Grenzen der automatisierten Kennzeichenerkennung, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2005, 56-64.
Boos, Daniel, Überwacht Fahrt für freie Bürger? Bürgerrechte&Polizei/CILIP 76 (3/2003), 43-48.
Schieder, Alfons, Die automatisierte Erkennung amtlicher Kennzeichen als polizeiliche Maßnahme, Neue Verwaltungsrechtszeitschrift (NVwZ) 2004, 778-788.

Dr. Thilo Weichert ist Landesbeauftragter für den Datenschutz Schleswig-Holstein und damit Leiter des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz (ULD) in Kiel