

An den
Staatsgerichtshof des Landes Hessen
Luisenstraße 13
65185 Wiesbaden

Grundrechtsklage P.St. 2047

[...]/. Land Hessen

[...]

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
3.3.1.1	Gewicht der geförderten Gemeinwohlinteressen; Nutzen des Grundrechtseingriffs	10
3.3.1.2	Gewicht der Freiheitsinteressen; schädliche Folgen des Grundrechtseingriffs	15
3.3.1.3	Ergebnis.....	22
3.3.1.4	Rechtsprechung.....	23
3.3.1.5	Verfassungsgrenzen des Einsatzes automatischer Kennzeichenlesegeräte	25
3.3.2	Gesetzgebungskompetenz	30
3.3.2.1	Einheitliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes	30
3.3.2.2	Mögliche Teilkompetenz des Landes	43
3.3.3	Gebot der Normenklarheit.....	45
4	ANNAHMEVORAUSSETZUNGEN	48

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-

dungsbestand 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 offenbart⁷ sowie wann und innerhalb welcher Grenzen seine 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.¹⁰ 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.¹¹ 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).

¹⁰ Hornmann, NVwZ 2007, 669 (670).

¹¹ Hornmann, NVwZ 2007, 669 (670).

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.¹² 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.“*¹³ 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:

¹² Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 15/4725, 39.

¹³ BVerfGE 100, 313 (366).

3.3.1 Verhältnismäßigkeitsgebot

Insbesondere liegt ein Verstoß gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne vor.¹⁴ Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt, dass der Verlust an grundrechtlich geschützter Freiheit nicht in einem unangemessenen Verhältnis zu den Gemeinwohlzwecken stehen darf, denen die Grundrechtsbeschränkung dient.¹⁵ Jede Grundrechtsbeschränkung muss durch überwiegende Allgemeininteressen gerechtfertigt sein,¹⁶ so dass nicht jedes staatliche Interesse zur Rechtfertigung einer Grundrechtsbeschränkung genügt.¹⁷

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.¹⁸

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.¹⁹ Zu berücksichtigen ist auch, ob und in welcher Zahl Personen mit betroffen werden, die für den Eingriff keinen Anlass gegeben haben.²⁰ Die Eingriffsintensität hängt bei Informationseingriffen unter anderem von Art, Umfang und denkbaren Verwendungen der erhobenen Daten sowie von der Gefahr ihres Missbrauchs ab.²¹ Bei der Feststellung der Möglichkeiten zur Verwendung erlangter Daten ist zu berücksichtigen, ob die Betroffenen anonym bleiben und welche Nachteile ihnen aufgrund der

¹⁴ Ebenso Arzt, DÖV 2005, 56 (64).

¹⁵ BVerfGE 100, 313 (375 f.).

¹⁶ St. Rspr. seit BVerfGE 65, 1 (44, 46); in neuerer Zeit etwa BVerfGE 100, 313 (375 f.); BVerfGE 109, 279 (376).

¹⁷ 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.“

¹⁸ BVerfGE 100, 313 (376).

¹⁹ BVerfGE 109, 279 (353).

²⁰ BVerfGE 109, 279 (353).

²¹ BVerfGE 65, 1 (46).

Maßnahmen drohen oder von ihnen nicht ohne Grund befürchtet werden.²² 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.²³

3.3.1.1 Gewicht der geförderten Gemeinwohlinteressen; Nutzen des Grundrechtseingriffs

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.²⁴

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 grundrechtlichen Freiheitsvermutung²⁵ 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.²⁶ In anderen Fällen kann jedoch auch die „experimentelle“ Einführung schwerwiegender Eingriffsbefugnisse nicht als mit den Grundrechten vereinbar angesehen werden.

²² BVerfGE 100, 313 (376).

²³ BVerfGE 65, 1 (45).

²⁴ LT-Drs. 16/2352, 15.

²⁵ 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.“

²⁶ P. Breyer, Vorratsspeicherung (2005), 144 ff.

Dass eine generelle Kennzeichenüberwachung einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff darstellt, wird noch zu zeigen sein. Es ist nicht ersichtlich, dass die Norm ausnahmsweise zum Schutz wichtiger 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. Während 1993 noch 230.000 Diebstähle von Kraftfahrzeugen registriert wurden, ist die Zahl der Fälle seither jedes Jahr gesunken.²⁷ 2006 wurden bundesweit nur noch 40.000 Diebstähle von Kraftfahrzeugen registriert.²⁸ Dieser Rückgang der Fallzahlen um 83% ist unabhängig von dem Einsatz von Kennzeichenlesegeräten erfolgt. An dieser Entwicklung der registrierten Kriminalität wird deutlich, dass ein Bedürfnis zum Einsatz automatischer Kennzeichenlesegeräte nicht gegeben ist, zumal viele Bundesländer und auch andere EU-Staaten problemlos ohne dieses Mittel auskommen. Mangels eines dringenden Bedürfnisses 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!²⁹ Dabei ist nach allgemeinen Erfahrungen davon auszugehen, dass Kri-

²⁷ Polizeiliche Kriminalitätsstatistik 2006, 178.

²⁸ Polizeiliche Kriminalitätsstatistik 2006, 178.

²⁹ Pressemitteilung Nr. 80/04 vom 03.03.2004, www.stmi.bayern.de/presse/archiv/-2004/80.php.

minelle 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 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.³⁰ Nach einigen Monaten waren 1.500 Treffer zusammen gekommen, was einer Trefferquote von 0,03% entspricht.³¹ 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).³² 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 monat-

³⁰ 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.

³¹ ADAC a.a.O.

³² ADAC a.a.O.

lich überprüften Autofahrer oder 99,97% der Betroffenen keinerlei Anhaltspunkte für eine Gefahr oder Straftat ergeben.

Für Hessen legt die Staatskanzlei nun ebenfalls die Resultate eines regulären Einsatzes von Kennzeichenlesegeräten vor. Von Januar bis April 2007 sind 360.000 Kfz-Kennzeichen abgeglichen worden.³³ Die Zahl der Treffer belief sich auf 123, was einer Trefferquote von 0,03% entspricht.³⁴ Im Umkehrschluss bestätigt sich, dass hunderttausende Autofahrer oder 99,97% der Betroffenen ohne jeden Grund abgeglichen wurden. Unter den Treffern befinden sich 67% säumige Versicherungszahler, 19% Fahrzeuge mit verlorenem oder gestohlenem Kennzeichen und 14% Ausschreibungen von Personen zur Beobachtung oder Festnahme.³⁵ Nicht ein konkreter Erfolg aufgrund einer „Treffermeldung“ ist dargelegt. 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.

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.

Die vielfältigen Möglichkeiten zur Verhinderung einer erfolgreichen Zuordnung, von denen bei Einführung einer verdachtslosen Kennzeichenüberwachung erfahrungsgemäß zunehmend Gebrauch gemacht wird, stellen den möglichen Nutzen der Maßnahme zudem grundlegend in Frage.³⁶ Personen, die sich der Überwachung entziehen wollen,

³³ Schriftsatz der Staatskanzlei vom 31.05.2007, 8.

³⁴ Schriftsatz der Staatskanzlei vom 31.05.2007, 8.

³⁵ Schriftsatz der Staatskanzlei vom 31.05.2007, 9.

³⁶ 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.

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.³⁷ Die Maßnahme führt vielmehr zu einer verstärkten Bindung der verfügbaren Ressourcen an die Verfolgung leicht aufzudeckender und oft auftretender Bagatelldelicten wie verspäteter Versicherungszahlungen. Sie 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.

³⁷ 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>.

3.3.1.2 Gewicht der Freiheitsinteressen; schädliche Folgen des Grundrechtseingriffs

Dem sehr beschränkten Nutzen einer allgemeinen Kennzeichenüberwachung³⁸ 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“³⁹ und um eine Maßnahme mit „denkbar geringer Eingriffsintensität“⁴⁰, unzutreffend.⁴¹ 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.⁴² 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.⁴³ Bislang war ein Kennzeichenabgleich mit Fahndungsdaten nur zulässig, wenn eine Polizeibehörde ein Kfz-Kennzeichen „im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung erlangt“ hatte (§

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

³⁹ So Seite 39 der Klageerwiderung.

⁴⁰ So die Gesetzesbegründung in LT-Drs. 16/2352, 15.

⁴¹ Schieder, NVwZ 2004, 780 f.

⁴² Schieder, NVwZ 2004, 780 f.

⁴³ Schieder, NVwZ 2004, 780 f.

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.⁴⁴ 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.⁴⁵ Deswegen ist die automatisierte Kennzeichenerkennung auch zur Identitätsfeststellung kein „minus“, sondern ein quantitatives und qualitatives „aliud“.⁴⁶ 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) und anschließend ein Datenbankabgleich durchgeführt.

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-

⁴⁴ Schieder, NVwZ 2004, 784.

⁴⁵ Weichert, Argumentationspapier vom 26.04.2006, <http://www.datenschutzzentrum.de/polizei/060426-kfz.htm>.

⁴⁶ 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. Tatsächlich hatten 14% der Treffer in der hessischen Praxis Ausschreibungen zur „polizeilichen Beobachtung und Insassenfeststellung“ zum Gegenstand.⁴⁷

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.⁴⁸ 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.“*⁴⁹

Wer alleine die Auswirkungen des Kennzeichenabgleichs auf den einzelnen Betroffenen betrachtet, verkennt mithin die abschreckende Wir-

⁴⁷ Schriftsatz der Staatskanzlei vom 31.05.2007, 9.

⁴⁸ BVerfGE 100, 313 (376).

⁴⁹ BVerfGE 65, 1 (43).

kung, die der zeitlich unbegrenzte Massenabgleich von Kfz-Kennzeichen auf unsere Gesellschaft insgesamt hat.

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

- 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.⁵⁰
- 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. Verdachtslose Eingriffe mit großer Streubreite, bei denen zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich einer Maßnahme einbezogen werden, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten stehen und den Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben, weisen eine hohe Eingriffsintensität auf.⁵¹ 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 Einzelfall-

⁵⁰ Arzt, DÖV 2005, 56 (62).

prüfung mit Verhältnismäßigkeitskontrolle fände nicht statt. Entsprechend der fehlenden Eingriffsschwelle würde nur ein verschwindend geringer Teil der erfassten Daten später tatsächlich benötigt.⁵² 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 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.

⁵¹ BVerfG, 1 BvR 2368/06 vom 23.2.2007, Abs. 51, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20070223_1bvr236806.html.

⁵² Von der Hessischen Staatskanzlei zugestanden auf Seite 36 der Klageerwiderung: „Die Zahl der Treffer wird [...] im Verhältnis zur großen Anzahl überprüfter Kennzeichen gering sein.“

-
- 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 aufgrund einer Ausschreibung zur Beobachtung 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 unter Umständen 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.⁵³

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

⁵³ Näher P. Breyer, Vorratsspeicherung (2005), 143 m.w.N.

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 einigen ausländischen Staaten bereits praktiziert wird.⁵⁴ Nur angedeutet werden sollen auch die nach § 14 Abs. 5 HSOG gegebenen Missbrauchs- und Irrtumsgefahren einer automatisierten Kennzeichenüberwachung. Eine generelle, einzelfallunabhängige, rein vorsorgliche Kon-

⁵⁴ 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 eingeleseener 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.“

trolle der Bürger birgt stets die Gefahr von Fehlern und Missbräuchen.⁵⁵ Die Kennzeichenerkennung ist in besonderem Maße fehlerträchtig, denn aus technischen Gründen wird jedes zehnte Kennzeichen nicht oder falsch erkannt.⁵⁶ Im praktischen Einsatz ist sogar eine Fehlerquote von bis zu 40% festzustellen.⁵⁷ 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, 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.

3.3.1.3 Ergebnis

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.⁵⁸ 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

⁵⁵ Zu einem Fall des missbräuchlichen Verkaufs polizeilicher Kfz-Kennzeichendaten durch einen Polizeibeamten OVG Lüneburg, Urteil vom 14.04.2005, Az. 1 NDH L 3/04 – Juris.

⁵⁶ Weichert, Argumentationspapier vom 26.04.2006, <http://www.datenschutzzentrum.de/polizei/060426-kfz.htm>.

⁵⁷ Polizeirat Bernd Ricker von der Hessischen Polizeischule, zitiert im hr3-Bericht vom 25.01.2007, http://www.hr-online.de/website/fernsehen/sendungen/index.jsp?rubrik=3058&key=standard_document_29087392&msg=15662.

⁵⁸ Ebenso Arzt, DÖV 2005, 56 (64).

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.

3.3.1.4 Rechtsprechung

Das Bundesverwaltungsgericht formulierte diesen Gedanken treffend wie folgt: *„Ausgangspunkt hat die Feststellung zu sein, daß nach dem 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.“*⁵⁹

Für den Bereich des Polizeirechts bekräftigte dies das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern: *„Der Freiheitsanspruch des Einzelnen verlangt, daß er von polizeilichen Maßnahmen verschont*

⁵⁹ 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“.

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.)“⁶⁰

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.“⁶¹ „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 bleiben, dass Annahmen und Schlussfolgerungen einen konkret umrissenen Ausgangspunkt im Tatsächlichen besitzen. Insbesondere lässt die Verfassung grundrechtseingreifende Ermittlungen ‚ins Blaue hinein‘ nicht zu.“⁶² „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.“⁶³

⁶⁰ MVVerfG, LKV 2000, 149 (153).

⁶¹ BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 4.4.2006, Absatz-Nr. 134.

⁶² BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 4.4.2006, Absatz-Nr. 136.

⁶³ BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 4.4.2006, Absatz-Nr. 137.

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.

3.3.1.5 Verfassungsgrenzen des Einsatzes automatischer Kennzeichenlesegeräte

Wenn der Gerichtshof zu dem Ergebnis gelangt, dass das angegriffene Gesetz unverhältnismäßig weitgehend und zu unbestimmt ist, kann sich die Frage stellen, ob und inwieweit die Verfassung den Einsatz automatischer Kennzeichenlesegeräte überhaupt zulässt.

Allerdings muss sich der Gerichtshof zu dieser Frage nicht äußern. Er kann durchaus das angegriffene Gesetz für verfassungswidrig erklären und offen lassen, ob und inwieweit ein systematischer Abgleich von Kfz-Kennzeichen mit dem Fahndungsbestand überhaupt mit der Verfassung vereinbar ist.⁶⁴ Für diese Lösung spricht, dass ein Aufzeigen der verfassungsrechtlichen Grenzen erfahrungsgemäß dazu führen wird, dass der Gesetzgeber die Grundrechte bis an die Grenze des eben noch verfassungsrechtlich Zulässigen einschränken wird. Ferner liegen dem Bundesverfassungsgericht Beschwerden gegen die hessische und eine ähnliche schleswig-holsteinische Regelung vor, so dass bereits von dieser Seite bundeseinheitliche Maßstäbe zu erwarten sind.

⁶⁴ Ähnlich BVerfG, 1 BvR 2368/06 vom 23.02.2007, Abs. 56, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20070223_1bvr236806.html.

Für den Fall, dass der Gerichtshof zu den verfassungsrechtlichen Grenzen Stellung nehmen sollte, sind diese wie folgt zu ziehen: Das Verhältnismäßigkeitsgebot lässt den Einsatz automatischer Kennzeichenlesegeräte nur

1. im Einzelfall zum Auffinden eines konkreten Fahrzeugs
2. zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben und
3. aufgrund richterlicher Anordnung, die zeitlich zu befristen ist (vgl. § 111 StPO),

zu. Ungenügend wäre es demgegenüber, wenn der Gesetzgeber die Regelung des § 14 Abs. 5 HSOG nur dahin einschränken würde, dass der Kennzeichenabgleich

- im Zusammenhang mit Kontrollen
- an Außengrenzen oder „Straßen von überregionaler Bedeutung“ oder
- an „besonders gefährdeten Straßen und Plätzen“ oder „Kriminalitätsschwerpunkten“

durchgeführt werden müsste.

Denn die Unverhältnismäßigkeit des systematischen Kennzeichenabgleichs liegt gerade darin begründet, dass die Maßnahme eine „Ermittlung ins Blaue hinein“ darstellt, wie sie das Bundesverfassungsgericht im Urteil zur Rasterfahndung verboten hat. Die oben genannten, unzureichenden Eingrenzungen der Erhebungsbefugnis würden daran nichts ändern. Insbesondere hätten weiterhin die Betroffenen keinen Anlass gegeben, „ins Blaue hinein“ mit Fahndungsdateien abgeglichen zu werden. Auch an „Kriminalitätsschwerpunkten“ oder ähnlich bezeichneten Orten würden 99,9% der Betroffenen vollkommen unschuldig abgeglichen, ohne in einer Beziehung zu einer Gefahr oder Straftat zu stehen, würde ein systematischer Massenabgleich von Kfz-Kennzeichen mit polizeilichen Datenbanken – ohne nennenswerten Nutzen – abschreckende Wirkung auf das Gebrauchmachen von Grundrechten entfalten.

Nur zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben (z.B. Entführung) kann es im Einzelfall zulässig und verhältnismäßig sein, den gesamten Fahrzeugverkehr auf das gesuchte Kennzeichen hin

automatisiert zu überprüfen.⁶⁵ Es muss sich allerdings um eine zeitlich begrenzte, richterlich angeordnete Maßnahme handeln,⁶⁶ wie es auch die Strafprozessordnung für den Bereich der Strafverfolgung vorsieht (§ 111 StPO).

Zur Rasterfahndung – ebenfalls ein Abgleich personenbezogener Daten – hat das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden, dass eine allgemeine „Bedrohungslage“ zur Rechtfertigung selbst dann nicht genügt, wenn terroristische Anschläge möglich sind.⁶⁷ Wörtlich heißt es in der Entscheidung: „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. Die Rasterfahndung darf daher von Verfassungs wegen erst bei Vorliegen einer konkreten Gefahr eingesetzt werden.“⁶⁸ Verfassungsrechtliche Voraussetzung des Abgleichs ist stets eine konkrete Gefahr für hochrangige Rechtsgüter.⁶⁹ Die Maßnahme ist also nur zulässig, wenn im Einzelfall eine konkrete Gefahr abgewehrt werden muss, nicht dagegen mit der Begründung der allgemeinen Kriminalitätslage.

Nicht anders verhält es sich mit dem automatisierten, massenhaften Abgleich des Fahrzeugverkehrs mit Fahndungsdatenbanken. Dass die allgemeine Kriminalitätslage zur Rechtfertigung der Maßnahme nicht genügt, entzieht der Argumentation mit „Kriminalitätsschwerpunkten“, die stets und überall gefunden werden können, die Grundlage. Unab-

⁶⁵ Ähnlich Graulich, NVwZ 2005, 271 (272): „Das rechtliche Problem unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit liegt nämlich nicht in der Permanenz der technischen Einrichtung, sondern in dem Inhalt der mit ihr unternommenen polizeilichen Maßnahmen. Diese Maßnahmen müssen konkret und anlassbezogen sein.“

⁶⁶ Vgl. Hornmann, NVwZ 2007, 669 (670): „keine Dauerfahndungsstellen“.

⁶⁷ BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 04.04.2006, Abs. 147, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html.

⁶⁸ BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 04.04.2006, Abs. 134, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html.

⁶⁹ BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 04.04.2006, Abs. 89, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html.

dingbares Erfordernis muss stets das Vorliegen einer konkreten Gefahr für hochrangige Rechtsgüter sein. Bloße Vermögensinteressen (z.B. Versicherungszahlungen) oder Interessen der Verwaltungsvollstreckung (z.B. Entstempelung) genügen in keinem Fall.

Im Vergleich zur Videoüberwachung im öffentlichen Raum ist das Scannen von Kfz-Kennzeichen erheblich eingriffsintensiver. Denn nur das Kfz-Scanning ermöglicht die personenbezogene Identifizierung aller Betroffenen und deren massenhaften Abgleich mit Datenbanken. Im Vergleich zu Bildaufzeichnungen greift das Kfz-Kennzeichenscanning sowohl in quantitativer wie auch in qualitativer Hinsicht ungleich schwerer in die Grundrechte der Betroffenen und in die Grundlagen einer freiheitlichen Gesellschaft ein.

Auch mit anderen polizeirechtlichen Befugnissen wie der Schleierfahndung oder Verkehrskontrollen ist das automatische Kennzeichenscanning nicht vergleichbar. Denn diese Befugnisse kommen stets nur einzelfallbezogen zur Anwendung. Bei menschlichen Kontrollen entscheiden die Beamte vor Ort, ob sie eine Kontrolle vornehmen. Nur bei besonderem Anlass oder stichprobenartig erfolgen Kontrollmaßnahmen. Eine maschinelle, systematische Kontrolle von jedermann hat demgegenüber eine vollkommen neue Eingriffsqualität.

Unsere Rechtsordnung kennt Ermächtigungen zur systematischen, automatisierten Kontrolle beliebiger Personen bislang nicht. Deswegen ist der automatisierte Kennzeichenabgleich ein Präzedenzfall für einen automatisierten Massenabgleich der Bevölkerung mit Fahndungsdatenbanken. In Mainz hat das Bundeskriminalamt schon den biometrischen Abgleich von Gesichtern mit Fahndungsdaten getestet.⁷⁰ Aktuell wird ein Online-Abruf von Reisepass- und Personalausweisfotos eingerichtet (§ 22a PassG, § 2c PersAuswG), der in Zukunft zur biometrischen Identifizierung beliebiger Passanten eingesetzt werden kann. Bereits heute definiert die Passmusterverordnung detaillierte Anforderungen an Passbilder mit der Begründung: „Es ist dringend erforderlich, die hier beschriebenen Anforderungen zu beachten, da sonst eine biometrische Erkennung des Antragstellers [...] nicht gewährleistet“ ist (Anlage 3 zu § 3 PassMusterV).

⁷⁰ <http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/fotofahndung/index.html>

Die verfassungsrechtlichen Grenzen, die im Fall des Kennzeichenscannings definiert werden, werden auch in diesen anderen Bereichen der verdachtslosen, maschinellen Massenkontrolle von Menschen herangezogen werden. Hielte man etwa den zeitlich unbegrenzten Einsatz von Lesegeräten an Kontrollstellen für verfassungskonform, so könnten künftig alle Passanten an Kontrollstellen automatisiert systematisch mit dem „Fahndungsbestand“ abgeglichen werden, sei es im Wege der biometrischen Gesichtsfeldererkennung oder unter Einsatz der kontaktlosen Funkchips, deren Aufnahme in Personalausweise bereits vorbereitet wird. Dies aber würde in einen Überwachungsstaat führen, wie er bisher nur aus Science Fiction-Filmen bekannt ist.⁷¹

Insbesondere darf die derzeitige Einsatzpraxis der Kfz-Kennzeichenlesegeräte in Hessen oder Deutschland nicht über die grundsätzliche Bedeutung der vorliegenden verfassungsrechtlichen Frage hinweg täuschen. Es mag sein, dass Hessen bislang nur wenige Kennzeichenlesegeräte einsetzt und auch diese nur begrenzt zum Einsatz kommen. Prüfungsgegenstand ist aber die Verfassungsmäßigkeit des § 14 Abs. 5 HSOG und nicht die Verfassungsmäßigkeit der hessischen Verwaltungspraxis. Diese kann sich jederzeit ändern und wird dies mit dem zunehmenden technischen Fortschritt auch tun.

So hat auf der britischen Insel Bermuda bereits heute jeder Fahrzeughalter einen RFID-Funkchip an der Windschutzscheibe anzubringen. Der Chip kann auf mehrere hundert Meter Entfernung kontaktlos ausgelesen werden.⁷² Auch in Malaysia wird jedes Kfz-Kennzeichen bereits mit einem solchen weit reichenden („long range“) RFID-Chip ausgestattet.⁷³ In Europa sind entsprechende Forderungen bereits diskutiert worden und können jederzeit umgesetzt werden.

RFID-Lesegeräte sind sehr viel preisgünstiger und akkurater als die in Hessen eingesetzten optischen Kennzeichenlesesysteme, die eine Fehlerquote von bis zu 40% aufweisen.⁷⁴ RFID-Lesegeräte ermöglichen

⁷¹ Im Film „Minority Report“ wird ein allgemeines Irisscanning dargestellt.

⁷² heise online vom 09.05.2007, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/89504>.

⁷³ heise online vom 13.12.2006, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/82486>.

⁷⁴ Polizeirat Bernd Ricker von der Hessischen Polizeischule, zitiert im hr3-Bericht vom 25.01.2007, http://www.hr-online.de/website/fernsehen/sendungen/index.jsp?rubrik=3058&key=standard_document_29087392&msg=15662.

in technischer und finanzieller Hinsicht tatsächlich eine weitgehend flächendeckende Verkehrsüberwachung. Der verfassungsrechtlichen Beurteilung kann daher nicht die hessische Praxis des Jahres 2007 zugrunde gelegt werden. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass gesetzliche Ermächtigungen schon in wenigen Jahren voll ausgeschöpft werden können. § 14 Abs. 5 HSOG deckt den Einsatz etwa von RFID-gestützten Kennzeichenlesegeräten bereits heute ab.

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 Landesgesetzgebers ist der Staatsgerichtshof berechtigt und verpflichtet. Er hat dies in der Vergangenheit wiederholt getan.⁷⁵ 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.⁷⁶

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, zumal eine Trennung von Kfz-Fahndungsnotierungen in Bundes- und Länder-

⁷⁵ Vgl. nur Beschluss vom 14.09.2000, Az. P.St. 1314.

⁷⁶ Vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10.07.2003, Az. 43-II-00.

kompetenzen gegenwärtig technisch nicht möglich ist.⁷⁷ 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.

Im Überschneidungsbereich mit Bundeskompetenzen definiert das Bundesverfassungsgerichts die polizeirechtliche Gesetzgebungskompetenz der Länder wie folgt: „Nur solche Regelungen, bei denen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung den alleinigen und unmittelbaren Gesetzeszweck bildet, können einem selbständigen Sachbereich zugerechnet werden, der als Polizeirecht im engeren Sinne bezeichnet wird und in die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung fällt.“⁷⁸

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 ihrem Schwerpunkt [...] der [...] Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und in deren Rahmen der Verhütung von Straftaten“.⁷⁹ An anderer Stelle wird wieder vorgebracht, die Norm diene der „Verkehrsüberwachung“, insbesondere der Durchsetzung straßenverkehrsrechtlicher Normen.⁸⁰ Insgesamt ist die Argumentation der Staatskanzlei nicht überzeugend.

⁷⁷ Schriftsatz der Staatskanzlei vom 31.05.2007, 4 ff.

⁷⁸ BVerfGE 8, 143 (150).

⁷⁹ Seite 20 der Klageerwiderung.

⁸⁰ Seite 21 der Klageerwiderung.

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 und den SIS-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.⁸¹ Die Anzahl der offenen Fahndungsnotierungen in der Personenfahndungsdatei betrug damals 904.717. Davon waren ausgeschrieben:

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
 - 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

⁸¹ <http://www.infolinks.de/cilip/ausgabe/59/abschieb.htm>.

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%.⁸²

Aktuell sind in der INPOL-Personenfahndungsdatei etwa 691.500 Festnahmeersuchen enthalten (davon 487.500 Ausweisungsverfügungen/Abschiebungen von Ausländern) sowie 191.700 Ausschreibungen zur Aufenthaltsermittlung.⁸³ 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 fast durchweg wegen eines möglichen Zusammenhangs mit Straftaten gesucht werden.⁸⁴ Darunter befinden sich:

- 207.500 PKW,
- 37.400 LKW, einschließlich Anhänger,
- 106.500 Mopeds und Mofas, Kräder,
- 838.500 Fahrräder,
- 4.100.000 Ausweispapiere, Führerscheine usw.
- 211.600 Schusswaffen.

550.000 Kfz-Kennzeichen sind in INPOL-Datensätzen verzeichnet.⁸⁵

Auf der Grundlage von Art. 100 SÜ sind derzeit mehr als 10 Mio. Datensätze über gesuchte Sachen gespeichert. Wenn die Staatskanzlei mitteilt, insgesamt seien im Fahndungsbestand 2,6 Mio. Kfz-Kennzeichen verzeichnet, so lässt sich nach Abzug der 550.000

⁸² <http://www.infolinks.de/cilip/ausgabe/59/abschieb.htm>.

⁸³ <http://www.bka.de/profil/profil2.html>.

⁸⁴ <http://www.bka.de/profil/profil2.html>.

⁸⁵ Bouffier, Plenarprot. 16/38, 2518.

INPOL-Notierungen ermitteln, dass der Schengener Fahndungsbestand 2 Mio. Kfz-Kennzeichen umfassen muss.

3.3.2.1.2 Strafverfolgung

§ 14 Abs. 5 HSOG verstößt gegen die Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.⁸⁶ Der Abgleich von Kennzeichen mit dem „Fahndungsbestand“ dient nämlich zentral nicht der Gefahrenabwehr, sondern der Strafverfolgung.⁸⁷ 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.“*⁸⁸ 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.“*⁸⁹ 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

⁸⁶ Hornmann, NVwZ 2007, 669 (669); vgl. auch 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“.

⁸⁷ Hornmann, NVwZ 2007, 669 (669).

⁸⁸ 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).

⁸⁹ Plenarprot. 16/38, 2518.

allenfalls am Rande um Gefahrenabwehr. Zentrales Ziel ist vielmehr die 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.⁹⁰

550.000 Kfz-Kennzeichen sind in INPOL-Datensätzen verzeichnet.⁹¹ 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.⁹² 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 Freiheitsvermutung⁹³ gehen Zweifel zu Lasten des grundrechtseingreifenden Landes.

Für den Bereich der „beobachtenden Fahndung“ hat das OVG Lüneburg bereits entschieden: „Maßnahmen der ‚Beobachtenden Fahndung‘ der Polizei betreffen in der Regel im Schwergewicht die Strafverfolgung“.⁹⁴ Es hat daher die einheitliche Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte für diesbezügliche Streitigkeiten angenommen. Auch dass die Fahndungsdateien INPOL und SIS eine präzise Trennung zwischen Ausschreibungen zur Strafverfolgung und Ausschreibungen zur Gefahrenabwehr nicht vorsehen, spricht dafür, die Sachfahndung entsprechend ihrem Schwerpunkt insgesamt dem Bereich der Strafverfolgung zuzuordnen.

⁹⁰ Arzt, DÖV 2005, 56 (59).

⁹¹ Bouffier, Plenarprot. 16/38, 2518.

⁹² Bundeskriminalamt, <http://www.bka.de/profil/profil2.html>.

⁹³ 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.“

Die Verarbeitung von Kennzeichendaten zum Zweck der Strafverfolgung - wie überhaupt die Befugnisse zur Verfolgung von Straftaten⁹⁵ - regelt das Bundesrecht erkennbar abschließend, so dass die Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG von der Gesetzgebung ausgeschlossen sind.⁹⁶ 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 eingesetzt werden.⁹⁷ Ansonsten ist nach Ansicht der Bundesregierung der Einsatz von automatischen Kennzeichenlesesystemen nur im Rahmen von Straßenkontrollen nach § 111 StPO zulässig.⁹⁸ 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.⁹⁹

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 Zeit-

⁹⁴ OVG Lüneburg, NJW 1980, 855.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ Hornmann, NVwZ 2007, 669 (669).

⁹⁷ Bundesregierung, BT-Drs. 15/4725, 37 f.

⁹⁸ Bundesregierung, BT-Drs. 15/4725, 38.

⁹⁹ Bundesregierung, BT-Drs. 15/4725, 39.

punkt auch einen Antrag der CDU/CSU-Fraktion abgelehnt, der den Einsatz des automatisierten Kennzeichenabgleichs durch den Bundesgrenzschutz vorsah.¹⁰⁰

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.¹⁰¹

§ 484 Abs. 4 StPO steht der Annahme einer abschließenden bundesgesetzlichen Regelung nicht entgegen.¹⁰²

3.3.2.1.3 Rückgabe gestohlener und verlorener Fahrzeuge

Unzutreffend ist die Argumentation, die Rückgabe eines gestohlenen Fahrzeuges nach Treffermeldung sei die Beendigung der Rechtsgutsverletzung und damit Gefahrenabwehr. Mit dieser Argumentation könnten sich die Länder allgemein Gesetzgebungsbefugnisse im Anschluss an Diebstahlsdelikte anmaßen mit der Begründung, die Ermittlungen dienten der Restitution des Geschädigten. Tatsächlich sind Sicherstellung und Rückgabe an den Verletzten im Anschluss an eine Straftat strafprozessuale Maßnahmen, die auch in der Strafprozessordnung abschließend geregelt sind (§§ 94, 111 k StPO). Die Länder haben in diesem bundesrechtlich normierten Bereich keine Gesetzgebungskompetenz. Die Staatskanzlei selbst nennt als Rechtsgrundlage einer entsprechenden Ausschreibung die Strafprozessordnung.¹⁰³

Keine Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht auch für die Fahndung nach verlorenen Sachen. Zunächst einmal wird bestritten, dass im Fahndungsbestand verlorene Fahrzeuge verzeichnet sind, bei denen nicht zumindest der Verdacht eines Diebstahls oder einer Unterschlagung besteht. Jedenfalls wenn ein abhanden gekommenes Fahr-

¹⁰⁰ Antrag vom 21.09.2004, BT-Drs. 15/3713, abgelehnt am 15.04.2005, BT-Prot. 15/170.

¹⁰¹ BVerfG, 1 BvR 668/04 vom 27.7.2005, Abs-Nr. 108.

¹⁰² BVerfG, 1 BvR 668/04 vom 27.7.2005, Abs-Nr. 113.

¹⁰³ Schriftsatz der Staatskanzlei vom 31.05.2007, 16.

zeug auf öffentlichen Straßen benutzt wird, begründet dies stets den Verdacht einer Straftat. Ferner ist die Herausgabe von Fundsachen bereits im bürgerlichen Recht geregelt (§§ 965 ff. BGB). Die Länder haben auf diesem Gebiet keine Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Schließlich ist es auch materiell mit dem Verhältnismäßigkeitsgebot nicht ansatzweise zu vereinbaren, zum Auffinden verlorener Kraftfahrzeuge, also zur Wahrung privater Vermögensinteressen, den gesamten Fahrzeugverkehr zu rastern.

3.3.2.1.4 Sicherheit des Straßenverkehrs, Entstempelung

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“. Die-
-

se Bestimmung regelt die Abwehr der vom Straßenverkehr ausgehenden Gefahren und umfasst Maßnahmen zur Verhinderung der Teilnahme unversicherter oder unsicherer Fahrzeuge am 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 Straßenverkehrsüberwachung 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.
 5. Soweit der Kfz-Kennzeichenabgleich in der Praxis schwerpunktmäßig der „Entstempelung von Fahrzeugkennzeichen“ dient, kommt den Ländern ebenfalls keine Gesetzgebungskompetenz zu. Die Entstempelung von Fahrzeugen ist bundesrechtlich geregelt, und
-

zwar nunmehr in § 14 Abs. 1 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV). Außerdem begeht der Fahrer eines Fahrzeugs, das wegen fehlender Pflichtversicherung zu entstempeln ist (§ 25 Abs. 3 FZV), eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit nach § 6 PflVersG. Die Aufdeckung und Verfolgung dieser Tat regelt ebenfalls ausschließlich der Bund. Die Staatskanzlei trägt selbst vor, dass die Benutzung eines unversicherten Fahrzeugs im Verkehr den Verdacht einer Tat nach § 6 PflVG begründet.¹⁰⁴ Einschlägig sind mithin die Bundeskompetenzen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 und 22 GG, von denen der Bund abschließend Gebrauch gemacht hat. Der Bund hat den Einsatz von automatischen Kennzeichenlesesystemen zur zwangsweisen Entstempelung von Fahrzeugen nicht zugelassen, und zwar zurecht, da dieser Zweck den schweren Grundrechtseingriff einer anlassunabhängigen Kontrolle des Fahrzeugverkehrs nicht rechtfertigen kann.

3.3.2.1.5 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 oben¹⁰⁵ 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

¹⁰⁴ Schriftsatz der Staatskanzlei vom 31.05.2007, 9.

¹⁰⁵ Seite 32.

0 tendieren. Die Sachfahndungsdatei dient, wie bereits dargelegt, fast ausschließlich der Strafverfolgung. Auch von keinem der Modellversuche sind Erfolge auf dem Gebiet von Landeszuständigkeiten bekannt. Nicht zuletzt ist es materiell mit dem Verhältnismäßigkeitsgebot nicht ansatzweise zu vereinbaren, für die seltenen Fälle einer Landeszuständigkeit den gesamten Fahrzeugverkehr zu rastern. Nur wenn im Einzelfall eine Gefahr für Leib oder Leben abzuwehren ist, kann es verhältnismäßig sein, die zeitlich begrenzte Durchsuchung des gesamten Fahrzeugverkehrs auf das gesuchte Kennzeichen hin zuzulassen.

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 und regulären Einsätze bekannt, dass durch einen Kennzeichenabgleich auch nur ein gesuchter Ausländer hätte aufgegriffen werden können.

3.3.2.1.6 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 zur Begehung weiterer Straftaten (z.B. Blitzeinbrüche, Banküberfälle) verwendet werden, sodass die neue Befugnis auch der Verhinderung*

*von Anschlussstaaten und damit der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten dient.*¹⁰⁶

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 Anschlussstaaten und damit der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ dienen. Dies allein kann eine Länderkompetenz nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes noch nicht begründen.

3.3.2.1.7 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.

3.3.2.1.8 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

¹⁰⁶ LT-Drs. 16/2352, 15.

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 wurden, 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 Schleierfahndung¹⁰⁷ 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)¹⁰⁸ Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität“ erlaubt hat (Art. 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.¹⁰⁹

¹⁰⁷ BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375 ff.

¹⁰⁸ BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375.

¹⁰⁹ BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375.

Eine derartige Einschränkung auf Aufgaben, die in die Zuständigkeit des Landes Hessen fallen, sieht § 14 Abs. 5 HSOG nicht vor. Überdies sind die grundlegenden Unterschiede zwischen menschlicher Schleierfahndung und automatisiertem, massenhaften Kfz-Kennzeichenabgleich bereits dargelegt worden.

Unerheblich ist, ob es die gegenwärtige Gestaltung der Fahndungsdateien ermöglicht, Ausschreibungen zu Zwecken der Gefahrenabwehr von Ausschreibungen zu Zwecken der Strafverfolgung zu trennen. Denn dass den Ländern keine Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Strafverfolgung zukommt, folgt aus der Verfassung. Die technische Gestaltung der Fahndungsdateien ist demgegenüber nicht einmal einfachgesetzlich geregelt, sondern lediglich durch die Exekutive festgelegt („Errichtungsanordnung“). Die Exekutive kann nicht ihre eigene Zuständigkeit regeln, sondern hat die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung technisch umzusetzen.

Es ist verfassungsrechtlich gefordert, bei Ausschreibungen zur Fahndung deren Zweck so präzise festzuhalten, dass die Rechtsgrundlage der Ausschreibung festgestellt werden kann. Dies erfordert bereits die Bindung der Verwaltung an das Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) und das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG). Denn wenn für eine Ausschreibung die Rechtsgrundlage nicht feststellbar ist, kann nicht überprüft werden, ob die Datenspeicherung gesetzlich zulässig war und ob ein gesetzlicher Löschungsgrund eingetreten ist. Sowohl die Speicherungs- wie auch die Löschungsvoraussetzungen hängen entscheidend von der jeweiligen Rechtsgrundlage ab. Sie sind etwa in StPO und HSOG unterschiedlich geregelt.

Aus § 483 Abs. 3 StPO ergibt sich nichts anderes. Denn diese Norm betrifft nur den Sonderfall, dass über eine Person sowohl Daten zur Strafverfolgung wie auch Daten zur Gefahrenabwehr gespeichert sind. Die Norm bestimmt keineswegs, dass bei der Datenspeicherung in polizeilichen Dateien die Rechtsgrundlage nicht nachvollziehbar sein müsste. Vielmehr will § 483 Abs. 3 StPO gerade Klarheit hinsichtlich der Rechtsgrundlage schaffen, indem alleine das Polizeirecht Anwendung finden soll, wo ansonsten für einen Teil der Daten die Strafprozessordnung anzuwenden wäre. Dass § 483 Abs. 3 StPO nicht alle Fahndungsausschreibungen dem Polizeirecht unterstellen will, zeigen etwa Ausschreibungen, die ausschließlich der Verfolgung von Strafta-

ten dienen. Wird auf der Grundlage des § 163e Abs. 2 StPO ein Kfz-Kennzeichen ausgeschrieben, um einen mutmaßlichen Mörder zu finden, so bleibt § 163e Abs. 2 StPO die Rechtsgrundlage der Ausschreibung und der Fahndung. Der Abwehr einer Gefahr dient die Maßnahme nicht, so dass Polizeirecht keine Anwendung finden kann.

3.3.3 Gebot der Normenklarheit

Ferner verstößt § 14 Abs. 5 HSOG gegen das Gebot der Normenklarheit. Die Entscheidung über die Grenzen der Freiheit des Bürgers darf nicht einseitig in das Ermessen der Verwaltung gestellt sein.¹¹⁰ 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 Materialien¹¹¹ ergeben.¹¹² Die Norm ist so genau zu fassen, wie es die Natur des Regelungsgegenstandes und der Normzweck erlauben.¹¹³ Insbesondere der Zweck des Eingriffs, also etwa die zulässigen Verwendungsmöglichkeiten erlangter Daten, ist durch das Gesetz bereichsspezifisch und hinreichend präzise zu bestimmen.¹¹⁴ Gerade bei grundrechtsbeschränkenden Regelungen mit schwerwiegenden Auswirkungen sind hohe Anforderungen an die Bestimmtheit des Gesetzeswortlauts selbst zu stellen.¹¹⁵

§ 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.

¹¹⁰ BVerfG, 1 BvR 2368/06 vom 23.2.2007, Abs. 51, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20070223_1bvr236806.html.

¹¹¹ BVerfGE 65, 1 (54).

¹¹² BVerfGE 65, 1 (44); BVerfGE 100, 313 (359 f.); BVerfGE 103, 21 (33); BVerfG, NJW 2004, 2213 (2215).

¹¹³ 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.

¹¹⁴ BVerfGE 100, 313 (360); BVerfGE 65, 1 (46).

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 Bestimmung des Zwecks des Kennzeichenabgleichs selbst. Anzugeben wäre etwa ein Katalog der Straftaten, zu deren Verfolgung die Maßnahme zulässig sein soll.¹¹⁶ Der vergleichbare Art. 33 Abs. 2 S. 2 BayPAG verweist zur Zweckbestimmung immerhin auf Art. 13 Abs. 1 BayPAG, 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.¹¹⁷

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

¹¹⁵ Vgl. BVerfGE 58, 257 (277 f.); BVerfGE 62, 203 (210); BVerfG, NJW 2004, 2213 (2216).

¹¹⁶ Vgl. BVerfG, 1 BvF 3/92 vom 3.3.2004, Absatz-Nr. 114, http://www.bverfg.de/-entscheidungen/fs20040303_1bvf000392.html.

¹¹⁷ 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.“

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.¹¹⁸ In seiner aktuellen Fassung ist § 14 Abs. 5 HSOG uferlos.¹¹⁹ Der Landesbeauftragte für den Datenschutz in Schleswig-Holstein führt zutreffend aus: *„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.“*¹²⁰

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.“*¹²¹ 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.

¹¹⁸ Graulich, NVwZ 2005, 271 (272): „Allerdings erscheint der Begriff ‚Fahndungsbestand‘ nicht als ausreichend präzise.“

¹¹⁹ Hornmann, NVwZ 2007, 669 (670).

¹²⁰ Argumentationspapier vom 26.04.2006, <http://www.datenschutzzentrum.de/polizei/-060426-kfz.htm>.

¹²¹ LT-Drs. 16/2352, 16.

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

Der Fragenkatalog des Gerichtshofs vom 24.04.2007 verdeutlicht, dass wesentliche Fragen über Inhalt, Zweck und Ausmaß des Grundrechtseingriffs nicht im Gesetz geregelt sind. So ergründet die erste Frage des Gerichtshofs, welche Daten überhaupt Gegenstand des Grundrechtseingriffs sind und was mit ihnen geschieht. Die vierte Frage erforscht, mit welchen Daten ein Abgleich erfolgt („Fahndungsbestand“). All diese Gesichtspunkte sind von elementarer Bedeutung und hätten deswegen gesetzlich geregelt werden müssen. Wenn schon der Gerichtshof nachfragen muss, dann kann der betroffene Bürger erst recht nicht anhand des Gesetzes „Voraussetzungen, Zweck und Grenzen“ der Eingriffsermächtigung erkennen, wie es die Verfassung verlangt.

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,¹²² so auch hier.

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 War-

¹²² BVerfGE 65, 1 (66); BVerfGE 109, 279 (330).

nungen hinsichtlich seiner Gesetzgebungszuständigkeit¹²³ hinweg gesetzt.

Sollte das Gericht wegen fehlender Ausführungen oder wegen mangelnder Substantiierung des Vortrags des Klägers 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

¹²³ Etwa Rudolph, Plenarprot. 16/38, 2521.
