

**Professor Dr. Bodo Pieroth**

**Westfälische Wilhelms-Universität  
Institut für Öffentliches Recht und Politik  
Wilmergasse 28  
48143 Münster  
Fon 0251/51049-0  
Fax 0251/51049-19  
E-Mail:**

*Schriftliche Äußerung  
für die Landesregierung und den Landtag  
von Schleswig-Holstein im Verfahren 1 BvR 1254/07  
vor dem Bundesverfassungsgericht*

## Gliederung

A. Faktenlage .....	4
B. Unterverfassungsrechtliche Rechtslage.....	5
I. Gesetzesrecht .....	5
1. Wortlaut.....	5
2. Entstehungsgeschichte.....	7
3. Systematik.....	9
a) Innerhalb des Paragraphen.....	9
b) Innerhalb des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes.....	10
aa) Kontrollen nach diesem Gesetz.....	10
bb) Abgleich mit dem Fahndungsbestand.....	12
cc) Rechtsfolgen der Fahndungsnotierung.....	12
dd) Befristung.....	13
c) Innerhalb der unter verfassungsrechtlichen Rechtsordnung.....	13
4. Rechtsvergleich .....	16
a) Übersicht .....	16
b) Bayern.....	17
c) Brandenburg.....	19
d) Bremen .....	20
e) Hamburg.....	21
f) Hessen .....	21
g) Mecklenburg-Vorpommern.....	22
h) Rheinland-Pfalz.....	23
i) Fazit.....	24
II. Innenrecht.....	24
1. Polizei dien st Vorschrift (PDV) 384.1 .....	24
2. Erlass des Landespolizeiamts Schleswig-Holstein vom 14. August 2007....	25
C. Verfassungsmäßigkeit des § 184 Abs. 5 LVwG .....	26
I. Gesetzgebungskompetenz des Landes.....	26
1. Prüfungsmaßstab .....	26
2. Konkurrierende Bundesgesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.....	27
a) Umfang der Materie .....	27

aa) Nichteinschlägigkeit für die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten .....	27
bb) Nichteinschlägigkeit für die Straftatenverhütung.....	28
b) Keine Sperrwirkung .....	31
3. Konkurrierende Bundesgesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG.....	33
a) Umfang der Materie .....	33
b) Keine Sperrwirkung .....	34
4. Ergebnis.....	36
II. Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung.....	36
1. Schutzbereich .....	36
2. Eingriff.....	37
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung.....	38
a) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	38
aa) Maßstab der Angemessenheit.....	38
bb) Minimale Intensität.....	39
cc) Effektive Gefahrenabwehr.....	40
dd) Vergleich mit anderen Datenerhebungsbefugnissen der Polizei.....	41
b) Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit.....	42
4. Ergebnis.....	44

## A. Faktenlage

Technische Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen - in der bisherigen schleswig-holsteinischen Praxis häufig AKLS (Automatisches Kennzeichen-Lese-System) genannt - werden in Schleswig-Holstein seit Kurzem in zwei Varianten genutzt: Das Gerät der Firma Robot ist bei der Polizeidirektion Neumünster, Verkehrs Überwachungsdienst (VÜD), als Moving-Radar, d.h. während der Fahrt, im Einsatz. Es wird an fünf Tagen in der Woche mit einem durchschnittlichen Durchlauf von 500 Kfz pro Schicht genutzt. Treffer gab es bisher nicht. Das Gerät der Firma Vitronic wird an verschiedenen Standorten der Polizeidirektion Ratzeburg stationär eingesetzt. Auf Wunsch kann die Bedienungsanleitung mit technischen Daten zur Verfügung gestellt werden.

Der technische Ablauf kann wie folgt zusammengefasst werden: Das Kraftfahrzeug und das an ihm befestigte Kennzeichen wird von einer Video- oder Digitalkamera fotografiert (sogenanntes Triggern). Mittels einer entsprechenden Software wird das Kennzeichen in einem Mustererkennungsverfahren identifiziert und in eine digitale Abbildung übersetzt. Die digitalisierte Buchstaben- und Ziffernfolge des Kennzeichens wird im Kennzeichenlesegerät für die weiteren Verarbeitungsschritte gespeichert und mit bestimmten Fahndungsdateien abgeglichen<sup>1</sup>. Wird in dieser Datei kein mit dem Kennzeichen identischer Eintrag gefunden, werden die Kennzeichendaten gar nicht erst gespeichert, sondern sind lediglich für kurze Zeit noch auf dem Bildschirm zu sehen. In Abhängigkeit von der Anzahl der nachfolgend gelesenen Kennzeichen verschwindet diese Anzeige vom Bildschirm und ist dann auch nicht mehr im Speicher des AKLS vorhanden.

Liegt ein „Treffer“ vor, erscheint im AKLS das Kennzeichen mit dem Bild des Kraftfahrzeugs. Der Grund für die Aufnahme in eine Datei wird nicht mitgeteilt. Die Meldung von Kennzeichen und Abbildung des „getroffenen“ Fahrzeugs wird an dem durch ein Kabel mit der Kamera verbundenen PC optisch überprüft und anschließend durch eine Abfrage in der aktuellen INPOL-Datei verifiziert. Erst dann erfolgt gegebenenfalls per Sprachfunk eine Weitergabe des „Treffers“ an eine abgesetzte Kontrollstelle zur Durchführung weiterer erforderlicher Maßnahmen. In der Regel wird das Kraftfahrzeug, für dessen Kennzeichen ein Treffer ausgewiesen ist, angehalten. Was danach geschieht, richtet sich nach dem Anlass der

Ausschreibung. In Betracht kommen z.B. Identitätsfeststellung, Durchsuchung, Sicherstellung oder Ingewahrsamnahme.

Die Kennzeichenerfassung kann stationär oder mobil erfolgen. Die Leistungsfähigkeit der Geräte ist seit der ersten Generation, als noch nicht von einer hundertprozentigen Erfassung und Erkennung von deutschen und ausländischen Kfz-Kennzeichen ausgegangen wurde<sup>2</sup>, deutlich gesteigert worden<sup>3</sup>. Die in Schleswig-Holstein erfolgte Ausschreibung hat für die Gesamterkennungsrate 100 Prozent als Sollkriterium gefordert.

## **B. Unterverfassungsrechtliche Rechtslage**

### **I. Gesetzesrecht**

#### **1. Wortlaut**

§ 184 Abs. 5 LVwG<sup>4</sup> lautet wie folgt: „Die Polizei kann bei Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum nach diesem Gesetz und anderen Gesetzen personenbezogene Daten durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zwecke des automatisierten Abgleichs mit dem Fahndungsbestand erheben. Eine verdeckte Datenerhebung ist nur zulässig, wenn durch die offene Datenerhebung der Zweck der Maßnahme gefährdet würde. Sofern auf das abgefragte Kennzeichen keine Fahndungsnotierung besteht, sind die gewonnenen Daten unverzüglich zu löschen. Besteht zu dem abgefragten Kennzeichen eine Fahndungsnotierung, gilt Absatz 4 Satz 3 bis 5 entsprechend. Der flächendeckende stationäre Einsatz technischer Mittel nach den Sätzen 1 und 2 ist nicht zulässig.“

Die elektronische Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen ist eine Spezialbefugnis der Datenerhebung. Sie erfolgt durch fest installierte oder aus besonderem Kontrollanlass aufgestellte Kameras, die die Kennzeichen der passierenden Kraftfahrzeuge erfassen. Im

<sup>1</sup> Vgl. dazu den Erlass unten B. II. 2.

<sup>2</sup> Vgl. Schieder, in: NVwZ 2004, 778/779.

<sup>3</sup> Für „relativ zuverlässig“ hält sie Petri, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl., 2007, H Rn. 538.

<sup>4</sup> Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein in der Fassung vom 2. Juni 1992 (GVOB1. Schl.-H. S. 243, her. S. 534), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Anpassung gefahrenabwehrrechtlicher und verwaltungsverfahrenrechtlicher Bestimmungen vom 13. April 2007 (GVOB1. Schl.-H. S. 234).

Unterschied zu der nach der Datenerhebungsgeneralklausel zulässigen Erhebung eines einzelnen Kraftfahrzeugkennzeichens durch die Polizeistreife können hier Daten massenhaft und praktisch unbegrenzt, aber nur technisch und für Menschen nicht visualisiert, erhoben werden. Durch den gleichzeitig zugelassenen Abgleich mit dem Fahndungsbestand sowie die sich an den „Treffer“ anschließenden polizeilichen Maßnahmen des Anhaltens des Fahrzeugs und der Identitätsfeststellung des Fahrers kann die Polizei feststellen, welcher aus der Menge der „getroffenen“ Verkehrsteilnehmer sich mit welchem Kraftfahrzeug zu welchem Zeitpunkt an welchem Ort aufgehalten hat.

Der Wortlaut des § 184 Abs. 5 LVwG enthält vier tatbestandliche Voraussetzungen (materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen): Erstens besteht die Befugnis nur „bei Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum nach diesem Gesetz oder anderen Gesetzen“, Dadurch wird nicht nur ein faktischer, sondern auch ein rechtlicher Zusammenhang . umschrieben: Die elektronische Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen ist nur rechtmäßig, wenn auch die Kontrolle, in Zusammenhang mit der sie erfolgt, rechtmäßig ist. Die Rechtslage ist insoweit nicht anders als in den Fällen, in denen eine Spezialbefugnis zur Durchsetzung einer anderen Spezialbefugnis dient. Auch hier darf eine Spezialbefugnis durch eine andere nur durchgesetzt werden, wenn von ihr rechtmäßig Gebrauch gemacht wurde<sup>5</sup>.

Zweitens verlangt Satz 1 einen „offenen“ Einsatz technischer Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen. Damit folgt er der allgemeinen Vorrangregel der polizeilichen Spezialbefugnis zur Datenerhebung, nämlich dem Vorrang der offenen vor der geheimen oder verdeckten Datenerhebung<sup>6</sup> aber ebenso wie die allgemeine Regelung zum Vorrang der offenen vor der verdeckten' Datenerhebung unter bestimmten Voraussetzungen durchbrochen wird (vgl. § 178 Abs. 1 S. 2 LVwG), sieht § 184 Abs. 5 S. 2 LVwG einen verdeckten Einsatz technischer Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen unter der alleinigen Voraussetzung („nur“) anderweitiger Gefährdung des Zwecks der Maßnahme vor.

Drittens ist die Maßnahme nur rechtmäßig, wenn sie „zum Zwecke des automatisierten Abgleichs mit dem Fahndungsbestand“ erfolgt. Insoweit handelt es sich um eine spezielle Vorschrift zur allgemeinen Regelung über den Datenabgleich in § 195 LVwG. Der

<sup>5</sup> Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Auflage 2007, § 12 Rn. 15a-d.

<sup>6</sup> Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel (o. Fn. 5), § 13 Rn. 18ff.

Datenabgleich ist eine seit längerem geregelte Spezialbefugnis zur Datenverarbeitung im Unterschied zur Datenerhebung. Sie ist in allen Polizeigesetzen enthalten und deckt insbesondere die sogenannte Routineabfrage, die in § 195 Abs. 1 S. 3 LVwG wie folgt geregelt ist: „Die Polizei kann ferner im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung erlangte personenbezogene Daten mit dem Fahndungsbestand abgleichen.“ Das Besondere des § 184 Abs. 5 LVwG besteht demnach lediglich darin, dass die Routineabfrage nicht nur jeweils einzeln durch den Polizeibeamten, sondern elektronisch bzw. automatisiert erfolgt. Fahndungsbestand meint die Dateien, die die Polizei rechtmäßigerweise auf polizeirechtlicher Grundlage angelegt hat.

Viertens enthält Satz 5 eine quantitative Begrenzung der elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen dadurch, dass der „flächendeckende stationäre Einsatz“ verboten wird. Dabei handelt es sich um eine Konkretisierung des allgemeinen polizeirechtlichen (vgl. § 73 Abs. 2 und 3 LVwG) und verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit<sup>7</sup>.

Aus der Tatsache, dass § 184 Abs. 5 LVwG nur diese vier materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen normiert, folgt zugleich, dass keine besonderen Anforderungen bezüglich der Gefahr und der Pflichtigkeit bestehen: Es reicht eine abstrakte Gefahr aus, die von allen Verkehrsteilnehmern, d.h. heute praktisch jedermann ausgehen kann. Auch die Schutzgüter sind nicht eingeschränkt, d.h. es muss lediglich eine Verletzung der Rechtsordnung drohen.

## **2. Entstehungsgeschichte**

Der durch das Gesetz vom 13. April 2007<sup>9</sup> neu aufgenommene § 184 Abs. 5 LVwG ist bis auf den erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens hinzugekommenen Satz 5 textidentisch mit der Fassung des Gesetzentwurfs der Landesregierung vom 7. März 2006<sup>10</sup>. Die allgemeine Zielrichtung des Gesetzes kommt schon in der Überschrift zu Art. 1 des Änderungsgesetzes zum Ausdruck, die lautet: „Gesetz zur Anpassung der gefahren ab wehrrechtlichen Befugnisse an den technischen Fortschritt“. Speziell zu § 184 Abs. 5 LVwG heißt es, dass der automatisierte Abgleich mit dem Fahndungsbestand „kein weitergehender Rechtseingriff als

<sup>7</sup> Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel (o. Fn. 5), § 14 Rn. 18d.

<sup>8</sup> Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel (o. Fn. 5), § 14 Rn. 18a und b.

<sup>9</sup> Oben Fn. 4.

<sup>10</sup> Schleswig-Holsteinischer Landtag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/670.

der (ist), der ohnehin bereits bei einer Kontrolle auf herkömmlichem Wege zulässig ist“<sup>11</sup>. Der polizeirechtliche Charakter und damit das Bestehen der Gesetzgebungskompetenz des Landes wird mit folgendem Hinweis abgestützt: „Die Rückgabe eines gestohlenen Fahrzeuges nach Treffermeldung des AKLS (Automatisches Kennzeichen-Lese-System) an den Eigentümer ist im gefahrenrechtlichen Sprachgebrauch Beendigung der Rechtsgutsverletzung.“<sup>12</sup> Als Beispiel für die ausnahmsweise erforderliche verdeckte Datenerhebung wird auf die „Unterstützung polizeilicher Sofortfahndungen nach flüchtigen Gewaltverbrechern“ hingewiesen<sup>13</sup>.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung will folgende Passage im Koalitionsvertrag von CDU und SPD in Schleswig-Holstein umsetzen: „In einem Modellversuch werden wir erproben, ob Systeme für die automatische Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen einen Beitrag zur Stärkung der inneren Sicherheit leisten können und dazu eine auf zunächst zwei Jahre befristete Ermächtigung in das Landesverwaltungsgesetz aufnehmen.“<sup>14</sup> Der Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, Dr. Ralf Stegner, hat folgendes Praxisbeispiel für die Erforderlichkeit dieser Regelung gegeben: „Nach bewaffnetem Bankraub ist der Täter mit einem nicht genau typenidentifiziertem Fahrzeug, dessen Kennzeichen auch nur zum Teil bekannt ist, in unbekannt Richtung mit der Beute und einer Geisel flüchtig. Aktuelle Fahndungsmaßnahmen im Nah- und Fernbereich sind eingeleitet, aber noch erfolglos. Das Kennzeichenfragment wird sofort in den elektronischen Fahndungsbestand eingestellt. Zum Fluchtzeitpunkt findet eine allgemeine Verkehrskontrolle im von der Polizeiführung definierten Fahndungsraum unter offenem Einsatz des Kfz-Kennzeichen-Scanning-Systems statt. Passiert das flüchtige Fahrzeug nun eine Kontrollstelle, erfolgt die Treffermeldung, so dass das Fluchtfahrzeug gezielt von Polizeikräften gestellt werden kann. Alle anderen Fahrzeugkennzeichen, die ebenfalls gescannt wurden, werden sofort nach dem automatischen Abgleich mit dem Fahndungsbestand aus dem Datenbestand gelöscht.“<sup>15</sup>

Bei der Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses zum Gesetzentwurf der Landesregierung sind von verschiedenen Seiten Bedenken gegen die Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit des § 184 Abs. 5 S. 1 - 4 LVwG erhoben worden<sup>16</sup>. Auf dieselben Gesichtspunkte gestützte

<sup>11</sup> Drucksache 16/670, S. 39.

<sup>12</sup> Drucksache 16/670, S. 39.

<sup>13</sup> Drucksache 16/670, S. 40.

<sup>14</sup> Zeilen 2071-2074 des Koalitionsvertrags.

<sup>15</sup> Argumentationspapier vom 13. Februar 2006, S. 15,

<sup>16</sup> Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 16/1102, S. 10.



verfassungsrechtliche Zweifel werden auch in dem Gutachten artikuliert, das der Wissenschaftliche Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages erstattet hat<sup>17</sup>. Dieses Gutachten fasst die Bedenken in folgendem Satz zusammen; „Eine Regelung, die sowohl dem Bestimmtheitsgrundsatz als auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausreichend Rechnung trägt, muss hinreichende Gewähr zur Begrenzung der Überwachungsintensität bieten und ein flächenüberspannendes System von stationären Kontrollstellen ausschließen,“ Dem ist der Innen- und Rechtsausschuss gefolgt und hat dem Gesetzentwurf der Landesregierung den Satz 5 hinzugefügt<sup>18</sup>.

### **3. Systematik**

#### **a) Innerhalb des Paragraphen**

§ 184 Abs. 6 LVwG enthält eine formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzung. Gemäß seinem Satz 1 ist bei den verschiedenen Fällen von Videoüberwachung auf den Umstand ihrer offenen Datenerhebung in geeigneter Weise hinzuweisen, soweit nicht die Maßnahme im Einzelfall offensichtlich ist. Gemäß seinem Satz 2 gilt dies für die elektronische Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen entsprechend, soweit nicht die Voraussetzungen der verdeckten Datenerhebung gegeben sind. Damit wird die Vorrangstellung der offenen Datenerhebung nochmals unterstrichen: Sollte aus tatsächlichen Umständen die Kamera nicht gut erkennbar sein, ist auf andere geeignete Weise auf sie hinzuweisen.

§ 184 Abs. 5 Sätze 3 und 4 LVwG regelt die Rechtsfolge der elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen unter Verweis auf § 184 Abs. 4 Sätze 3 bis 5 LVwG. Sofern auf das abgefragte Kennzeichen keine Fahndungsnotierung besteht, sind die gewonnenen Daten gem. § 184 Abs. 5 S. 3 LVwG unverzüglich zu löschen. Andernfalls gilt gemäß dem Verweis Folgendes: Die Löschungspflicht gilt nicht, wenn die personenbezogenen Daten „zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung benötigt werden oder Tatsachen dafür sprechen, dass die Person künftig vergleichbare Straftaten oder Straftaten im Sinne des § 179 Abs. 2 begehen wird“; § 179 Abs. 2 LVwG enthält einen Katalog schwerer Straftaten.

<sup>17</sup> Aktenzeichen L201-111/16, S. 23-26; Bearbeiter: Prof. Dr. Johannes Caspar.

<sup>18</sup> Vgl. Drucksache 16/1163, S. 9.

Für diese Ausnahme der Löschungspflicht normiert § 184 Abs. 4 Sätze 4 und 5 LVwG folgende formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen: Die Zweckänderung der Daten muss gemäß Satz 4 „im Einzelfall festgestellt und dokumentiert werden“. Satz 5 lautet: „Eine Unterrichtung der unvermeidbar betroffenen Dritten im Sinne von Satz 1 und der von Maßnahmen nach Absatz 1 bis 3 Betroffenen (das sind die verschiedenen Fälle von Videoüberwachung) unterbleibt, wenn sie innerhalb der in Satz 2 genannten Fristen (das ist ein Monat) nur mit unverhältnismäßigen Ermittlungen möglich wäre, insbesondere wenn dadurch eine Grundrechtseingriffsvertiefung zu befürchten ist oder wenn überwiegend schutzwürdige Belange anderer Betroffener entgegenstehen.“ Ex negativo folgt hieraus, dass grundsätzlich eine Unterrichtungspflicht sowohl bei den verschiedenen Fällen der Videoüberwachung als auch bei der elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen besteht. Das verdient festgehalten zu werden, weil vor dieser Neuregelung nach schleswig-holsteinischem Polizeirecht eine Unterrichtungspflicht nur bei verdeckter Erhebung personenbezogener Daten gem. § 178 Abs. 2 S. 3 LVwG und beim Einsatz besonderer Mittel der Datenerhebung gem. § 186 Abs. 4 S. 1 LVwG angeordnet war.

## **b) Innerhalb des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes**

### **aa) Kontrollen nach diesem Gesetz**

Vor dem Änderungsgesetz vom 13. April 2007 wurde im Allgemeinen Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein der Begriff der Kontrolle nur für eine Datenerhebungsbefugnis verwendet, nämlich die Identitätsfeststellung an einer Kontrollstelle gem. § 181 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LVwG; entsprechende Regelungen sind in allen Polizeigesetzen der Bundesrepublik Deutschland enthalten<sup>19</sup>. Durch das Änderungsgesetz vom 13. April 2007 ist als zweiter Fall einer solchen Begriffsverwendung die polizeiliche Anhalte- und Sichtkontrolle gem. § 180 Abs. 3 LVwG hinzugekommen. Unter folgenden Voraussetzungen darf die Polizei Personen kurzzeitig anhalten und mitgeführte Fahrzeuge einschließlich deren Kofferräume oder Ladeflächen in Augenschein nehmen:

„1. im öffentlichen Verkehrsraum zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung, bei denen Schaden für Leib, Leben oder Freiheit oder gleichgewichtiger Schaden für Sach- oder Vermögenswerte oder die Umwelt zu erwarten sind, oder

2. im Grenzgebiet gem. § 2 Abs. 2 Nr. 3 des Landespolizeigesetzes vom 19. Oktober 1994 (BGB1. I S. 2978), zuletzt geändert durch Artikel I des Gesetzes vom 21. Juni 2005 (BGB1. I S. 1818), im Küstenmeer, in den landeinwärts zur Basislinie des Küstenmeeres gelegenen inneren Gewässer gemäß Artikel 8 Seerechtsübereinkommen der vereinten Nationen (BGB1, II 1994 S. 1799) sowie in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs mit unmittelbarem Grenzbezug zur vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität von erheblicher Bedeutung“.

Nr. 2 ist ein Fall der sogenannten Schleierfahndung: Die Gefahren von Menschenschmuggel, Drogen und Waffenhandel, Autoschieberei und sonstiger grenzüberschreitender Kriminalität, denen seit dem Schengener Abkommen nicht mehr durch Grenzkontrollen begegnet werden kann, sollen abgewehrt werden, indem über die grenzverkehrsrelevanten Örtlichkeiten ein Schleier engmaschiger Kontrollen geworfen wird; eine Reihe von Ländern enthält entsprechende Regelungen<sup>20</sup>. Nr. 1 betrifft eine ebenfalls in vielen Ländern geregelte<sup>21</sup> Erweiterung des allgemeinen Befragungsrechts. Für diese Maßnahme enthält § 180 Abs. 3 Sätze 3 bis 8 LVwG detaillierte formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen, die vom Behördenleiter- bis zum Richtervorbehalt reichen sowie Begründungspflichten und Fristsetzungen enthalten. In materieller Hinsicht müssen gem. § 180 Abs. 3 Satz 3 LVwG „Tatsachen, insbesondere dokumentierte polizeiliche Lagekenntnisse“ vorliegen, aus denen sich die in Nr. 1 umschriebene abstrakte Gefahr ergibt.

Für die Interpretation des Begriffs der Kontrolle i.S.d. § 184 Abs. 5 S. 1 LVwG könnte man nun in strikt begrifflicher Konsequenz argumentieren, nur in den beiden Fällen der Identitätsfeststellung an einer Kontrollstelle und der Schleierfahndung liege eine Kontrolle im öffentlichen Verkehrsraum vor, die zu einer elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen befuge. Dagegen sprechen aber Entstehungsgeschichte und Rechtsvergleich. § 184 Abs. 5 LVwG ist erkennbar und gewollt<sup>22</sup> nach der Regelung in Rheinland-Pfalz<sup>23</sup> modelliert. Die dortige amtliche Begründung nennt als Beispiel für Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum auch die Fälle der Identitätsfeststellung an gefährlichen und gefährdeten Orten<sup>24</sup>. Auch in Bayern, Brandenburg und Mecklenburg-

---

<sup>19</sup> Nachweise bei Pieroth/Schlink/Kniesel (o. Fn. 5), § 14 Rn. 38 Fn. 36.

<sup>20</sup> Nachweise bei Pieroth/Schlink/Kniesel (o. Fn. 5), § 14 Rn. 41 Fn. 40.

<sup>21</sup> Nachweise bei Pieroth/Schlink/Kniesel (o. Fn. 5), § 14 Rn. 43 Fn. 42.

<sup>22</sup> Vgl. Argumentationspapier des Innenministers des Landes Schleswig-Holstein vom 13. Februar 2006, S. 9.

<sup>23</sup> Vgl. unten B.II.4.h.

<sup>24</sup> Landtag Rheinland-Pfalz, 14. Wahlperiode, Drucksache 14, 2287, S. 43.

Vorpommern<sup>25</sup> werden diese Fälle ausdrücklich einbezogen<sup>26</sup>. Diese Interpretation des Begriffs Kontrolle, die jede rechtlich zulässige Prüfung umfasst, ist durch den Wortlaut gedeckt. Dass das Polizeirecht hier nicht strikt begrifflich konsequent ist, zeigt sich an der Datenerhebungsbefugnis der „Prüfung von Berechtigungsscheinen“<sup>27</sup>.

### **bb) Abgleich mit dem Fahndungsbestand**

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass es sich insoweit um eine spezielle Regelung zu § 195 Abs. 1 S. 3 LVwG handelt, die seit langem die sogenannte Routineabfrage erlaubt, und dass der Begriff des Fahndungsbestands die Dateien meint, die die Polizei rechtmäßigerweise angelegt hat. Einschlägige Ermächtigungsgrundlage ist die Generalklausel zur Datenverarbeitung gem. § 188 Abs. 1 LVwG, die die Polizei befugt, personenbezogene Daten in Akten und Dateien zu speichern, zu verändern und zu nutzen, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Als formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzung wird eine Errichtungsanordnung gem. § 197 LVwG verlangt. Im Übrigen gibt es materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen vor allem bezüglich der Zweckbindung und Zweckänderung<sup>29</sup>. Die Rechtmäßigkeit des polizeilichen Informationssystems INPOL und des Schengener Informationssystems (SIS) ist bisher nicht bestritten worden.

### **cc) Rechtsfolgen der Fahndungsnotierung**

Die Rechtsfolgen einer Fahndungsnotierung, im einschlägigen Schrifttum auch „Treffer“ genannt, ist die gleiche, wie wenn die Polizei bei der bisherigen Routineanfrage Kenntnis von einem Sachverhalt erhielt: Sie ergreift die ihr nach dem Polizeirecht zustehenden erforderlichen Maßnahmen zur Abwehr der Gefahr. Für diese Maßnahmen müssen dann natürlich die jeweiligen formellen und materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen vorliegen.

Zu diesen weiteren Maßnahmen der Polizei gehören auch die sogenannten Kontrollmeldungen gem. § 187 LVwG. Dieses Rechtsinstitut ist in allen Polizeigesetzen enthalten; es wird nur teilweise anders benannt, nämlich als polizeiliche Beobachtung, Mitteilung über das Antreffen

<sup>25</sup> Vgl. unten B.T1.4.b), c) und g).

<sup>26</sup> So interpretiert auch Petri (o. Fn. 3), II Rn. 541 die Rechtslage.

<sup>27</sup> Nachweise bei Pieroth/Sch I in k/Kniesel (o. Fn. 5), § 14 Rn. 16 Fn. 15 und 16.

<sup>28</sup> Vgl. oben I.

von Personen oder Ausschreibung zur Beobachtung<sup>30</sup>. Der Sache nach geht es um eine Speicherung und Übermittlung von Daten, nicht aber um eine Datenerhebung, wie aus dem Begriff „speichern“ in § 187 Abs. 1 S. 1 LVwG - im Gegensatz zu den Regelungen mancher anderer Länder - deutlich wird. Obwohl in der Paragraphenüberschrift der Wortbestandteil „Kontroll-“ vorkommt, handelt es sich nicht um eine Kontrolle im öffentlichen Verkehrsraum im Sinn des § 184 Abs. 5 LVwG. Vielmehr ist es gerade Sinn dieser Speicherung, bei späteren Kontrollen geeignete polizeiliche Maßnahmen treffen zu können. Diese müssen nicht zu einem unmittelbaren Einschreiten gegen Personen führen. Insbesondere bei der Gefahrenabwehr gegenüber der organisierten Kriminalität kann mit der polizeilichen Beobachtung bzw. den Kontrollmeldungen im Lauf der Zeit auch ein Bewegungsbild der ausgeschriebenen Person entstehen, das Rückschlüsse auf Zusammenhänge und Querverbindungen der ausgeschriebenen Person zu anderen Personen erlaubt und kriminelle Strukturen aufdeckt, gegen die alsdann vorgegangen werden kann. Insoweit ist die Effektivität der polizeilichen Beobachtung von den Möglichkeiten der Personenkontrolle abhängig. Rechtlich ist sie dagegen auch hinsichtlich der Änderungen, die § 187 LVwG einschließlich der Einführung des § 206a LVwG durch das Gesetz vom 13. April 2007 erhalten hat, von den Kontroll- und Datenerhebungsbefugnissen unabhängig.

#### **dd) Befristung**

Gem. Art. 5 Satz 2 des Gesetzes vom 13. April 2007 tritt § 184 Abs. 5 LVwG rieh Ablauf von zwei Jahren außer Kraft. Dazu heißt es im Gesetzentwurf der Landesregierung<sup>31</sup>: „Damit bleibt genügend Zeit, mittels Rechtstatsachen etwaige datenschutzrechtliche Belastungen zu verifizieren. Dem Gesetzgeber ist umfassend über die bei der Landespolizei mit dem probeweise eingesetzten automatisierten Kennzeichen-Lesesystem gewonnenen Erkenntnisse zu berichten, damit der zu gegebener Zeit über die Fortgeltung und Entfristung der Norm entscheiden kann.“

#### **c) Innerhalb der unterverfassungsrechtlichen Rechtsordnung**

Als Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum nach „anderen Gesetzen“ im Sinn des § 184 Abs. 5 S. 1 LVwG kommen vor allem die auf der Grundlage des § 36 Abs. 5 StVO

<sup>29</sup> Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel (o. Fn. 5), § 15 Rn. 12ff.

<sup>30</sup> Nachweise bei Pieroth/Schlink/Kniesel (o. Fr. 5), § 15 Rn. 37, 38 Fn. 32.

durchgeführten in Betracht, der lautet: „Polizeibeamte dürfen Verkehrsteilnehmer zur Verkehrskontrolle einschließlich der Kontrolle der Verkehrstüchtigkeit und zu Verkehrserhebungen anhalten. Das Zeichen zum Anhalten kann der Beamte auch durch geeignete technische Einrichtungen am Einsatzfahrzeug, eine Winkerkelle oder eine rote Leuchte geben. Mit diesen Zeichen kann auch ein vorausfahrender Verkehrsteilnehmer angehalten werden. Die Verkehrsteilnehmer haben die Anweisungen der Polizeibeamten zu befolgen.“ Die Verkehrskontrolle ist also eine anlass- und verdachtlose, stichprobenhafte Überprüfung von Verkehrsteilnehmern auf Besitz einer gültigen Fahrerlaubnis, Fahrtüchtigkeit und ordnungsgemäßen Zustand des Fahrzeugs und seiner Ladung<sup>32</sup>. Ausdrücklich ist nur die Befugnis zum Anhalten genannt; aus dem Zweck der Verkehrskontrolle ergibt sich, dass die Befugnis der Polizei auch darauf gerichtet ist, dass sie von den Verkehrsteilnehmern verlangen dürfen, dass Führerschein und Fahrzeugschein ausgehändigt werden. Weitergehende Weisungen sind nicht erfasst<sup>33</sup>. Daher deckt die Vorschrift auch keine „Maßnahmen zwecks allgemeiner Verbrechensbekämpfung“<sup>34</sup>. § 36 Abs. 5 StVO ist ordnungsgemäß gestützt auf § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG.

Die üblicherweise sogenannte Radarkontrolle ist keine Verkehrskontrolle in diesem Sinn, sondern eine Maßnahme der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten. Sie wird heutzutage praktiziert besonders bei Geschwindigkeitskontrollen, Rotlichtüberwachungsanlagen und Abstandskontrollen<sup>35</sup> und wird gestützt auf § 46 Abs. 1 OWiG i.V.m. § 100f Abs. 1 Nr. 1 StPO. Danach dürfen ohne Wissen der Betroffenen außerhalb von Wohnungen Bildaufnahmen hergestellt werden, wenn die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes eines Beschuldigten auf andere Weise weniger erfolgversprechend oder erschwert wäre.

Der Weg von einem erfassten Kraftfahrzeugkennzeichen zum Namen des Halters führt über die Fahrzeugregister gem. §§ 31ff. StVG<sup>36</sup>. § 35 StVG regelt die Übermittlung von Fahrzeugdaten und Halterdaten, § 36 StVG regelt den Abruf im automatisierten Verfahren. Im Wesentlichen bestimmt § 35 Abs. 1 Nr. 2 - 4 StVG, dass die in den Fahrzeugregistern gespeicherten Fahrzeugdaten und Halterdaten an Behörden und sonstige öffentliche Stellen im

<sup>31</sup> Drucksache 16/670 S. 64.

<sup>32</sup> Vgl. Kniessel, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, D VIII Rn. 40.

<sup>33</sup> König, in: Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 39. Aufl. 2007, § 36 StVO Rn. 25.

<sup>34</sup> Jagow, in: Janiszewski/Jagow/Burmann, Straßenverkehrsrecht, 19. Aufl. 2006, § 36 StVO Rn. 12.

<sup>35</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/4725, S. 37f.

<sup>36</sup> Vgl. Möncke/Laeverenz, DuD 28 (2004), 282ff.

Geltungsbereich dieses Gesetzes zur Erfüllung der Aufgaben des Empfängers übermittelt werden dürfen, wenn dies zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sowie zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erforderlich ist. Auf dieser Grundlage wird seit Jahrzehnten in riesigem Umfang eine elektronische Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen zur Verfolgung von Straßenverkehrsordnungswidrigkeiten und zugleich ein automatisierter Abgleich mit den Fahrzeugregistern betrieben. Die Rechtmäßigkeit der Verwendung von Radarfotos und Videoaufnahmen als Beweismittel ist bisher in unzähligen Gerichtsentscheidungen nicht in Zweifel gezogen worden<sup>37</sup>.

Zudem erlaubt das Straßenverkehrsgesetz das Überschreiten der Grenzen dieser Datenübermittlung in folgenden Richtungen: Gemäß § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1b StVG ist die Übermittlung von Fahrzeugdaten und Halterdaten zu anderen Zwecken als der Feststellung oder Bestimmung von Haltern oder Fahrzeugen auch zur Abwehr einer im Einzelfall bestehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit zulässig. § 35 Abs. 4 Sätze 1 und 2 StVG lautet: „Auf Ersuchen des Bundeskriminalamtes kann das Kraftfahrt-Bundesamt die im Zentralen Fahrzeugregister gespeicherten Halterdaten mit dem polizeilichen Fahndungsbestand der mit Haftbefehl gesuchten Personen abgleichen. Die dabei ermittelten Daten gesuchter Personen dürfen dem Bundeskriminalamt übermittelt werden.“ Weitere materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen bestehen nicht. Als formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzung verlangt § 35 Abs. 6 StVG lediglich, dass das Kraftfahrt-Bundesamt als übermittelnde Behörde Aufzeichnungen zu führen hat, die die übermittelten Daten, den Zeitpunkt der Übermittlung, den Empfänger der Daten und den vom Empfänger angegebenen Zweck enthalten.

Man könnte noch daran denken, als ein „anderes Gesetz“ im Sinn des § 184 Abs. 5 S. 1, LVwG die strafprozessuale Ermächtigung zur Einrichtung von Kontrollstellen auf Straßen und Plätzen anzusehen. § 111 Abs. 1 StPO lautet: „Begründen bestimmte Tatsachen den Verdacht, dass eine Straftat nach § 129a, auch in Verbindung mit § 129b Abs. 1, des Strafgesetzbuches, eine der in dieser Vorschrift bezeichneten Straftaten (das sind Fälle schwerer Kriminalität) oder eine Straftat nach § 250 Abs. 1 Nr. 1 des Strafgesetzbuches (das ist schwerer Raub) begangen worden ist, so können auf öffentlichen Straßen und Plätzen und an anderen öffentlich zugänglichen Orten Kontrollstellen eingerichtet werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Maßnahme zur Ergreifung des Täters oder

<sup>37</sup> Vgl. Jagow (o. Fn. 34), § 3 StVO Rn. 106ff.; König (o. Fn. 33), § 24 StVG Rn. 76.

zur Sicherstellung von Beweismitteln führen kann, die der Aufklärung der Straftat dienen können. An einer Kontrollstelle ist jedermann verpflichtet, seine Identität feststellen und sich sowie mitgeführte Sachen durchsuchen zu lassen.“ § 111 Abs. 2 StPO normiert einen Richtervorbehalt. Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort vom 26. Januar 2005 auf eine Große Anfrage im Bundestag die Ansicht vertreten, dass der Einsatz von automatischen Kennzeichenlesesystemen abgesehen von der Verfolgung von Straßenverkehrsordnungswidrigkeiten „nur im Rahmen von Straßenkontrollen nach § 111 StPO zulässig“ sei<sup>38</sup>.

Bei einer derartigen Argumentation würde allerdings übersehen, dass der Einsatz der Spezialbefugnis des § 184 Abs. 5 LVwG nur zu Gefahrenabwehrzwecken erlaubt ist<sup>39</sup>. Das ergibt sich aus der Gesetzgebungskompetenzordnung des Grundgesetzes und aus der diese beachtenden Aufgabennorm des § 162 LVwG. Demgegenüber dient § 111 StPO ausschließlich Strafverfolgungszwecken. Die zitierte Ansicht der Bundesregierung lässt sich daher auch unschwer so verstehen, dass der Einsatz von automatischen Kennzeichenlesesystemen im Rahmen von Straßenkontrollen nach § 111 StPO eben diesen Zweck der Strafverfolgung dienen muss. Hinzuzufügen ist lediglich, dass Ermächtigungsgrundlage hierfür wiederum § 100f Abs. 1 Nr. 1 StPO wäre.

#### **4. Rechtsvergleich**

##### **a) Übersicht**

Vor Schleswig-Holstein haben sieben Länder der Bundesrepublik Deutschland die Spezialbefugnis der elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen in ihre Polizeigesetze aufgenommen, nämlich Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz. Auf Bundesebene ist ein Antrag der Fraktion der CDU/CSU auf Einführung einer Ermächtigung für die automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen durch den (damaligen) Bundesgrenzschutz durch Antrag vom 2.1. September 2004<sup>40</sup> im Frühjahr 2005 von den damaligen Koalitionsfraktionen der SPD und des Bündnis 90/Die Grünen mit folgender Begründung abgelehnt worden: „Das Kfz-Kennzeichen-Scanning könne ein wichtiges Fahndungshilfsmittel werden, wenn die Gewissheit bestehe, dass dieses technisch zuverlässig sei. Die Prüfungsergebnisse durch die

<sup>38</sup> Drucksache 15/4725, S. 38,

<sup>39</sup> So auch Arzt, DÖV 2005, 56/59.



Innenministerkonferenz seien allerdings abzuwarten. Deshalb sei ein Beschluss des Einsatzes dieser Technologie durch den Bundesgrenzschutz zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht.<sup>41</sup>

## **b) Bayern**

Art. 33 Abs. 2 S. 2 und 3 bayPAG<sup>42</sup> lautet: „Darüber hinaus kann die Polizei unbeschadet des Art. 30 Abs. 3 S. 2 (er enthält Einschränkungen der Zulässigkeit einer verdeckten Datenerhebung) durch den verdeckten Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme in den Fällen des Art. 13 Abs. 1 Nrn. 1 bis 5 (das sind die Fälle, in denen eine Identitätsfeststellung rechtmäßig ist) Kennzeichen von Kraftfahrzeugen erfassen und sie mit dem Fahndungsbestand abgleichen. Der Abgleich mit anderen polizeilichen Dateien ist nur zulässig, soweit die Dateien zur Abwehr von im Einzelfall oder im Hinblick auf bestimmte Ereignisse allgemein bestehenden Gefahren errichtet wurden und der Abgleich zur Abwehr einer solchen Gefahr erforderlich ist.‘,

Diese Regelung erlaubt der bayerischen Polizei den Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme unter deutlich geringeren materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen als § 184 Abs. 5 LVwG. Erstens fehlt die Beschränkung auf Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum; vielmehr ist die elektronische Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen in fast allen Fällen zulässig, in denen auch eine Identitätsfeststellung zulässig ist. Das sind die Fälle einer konkreten Gefahr, des gefährlichen und gefährdeten Ortes, der Kontrollstelle und der grenzrelevanten Örtlichkeiten; ausgenommen ist lediglich Art. 13 Abs. 1 Nr. 6 bayPAG, der die Identitätsfeststellung zum Schutz privater Rechte erlaubt. Die gefährlichen und gefährdeten Orte können auch außerhalb des öffentlichen Verkehrsraums liegen. Zweitens gestattet die Regelung der bayerischen Polizei den verdeckten Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme. Das wird damit begründet, dass eine effektive Polizeiarbeit verlange, „präventive Wirkung nicht nur durch offenes Auftreten erzielen zu können, sondern auch durch die Erzeugung von Ungewissheit bei potentiellen Störern darüber, ob die Polizei möglicherweise verdeckt agiert. Gerade gegenüber der kriminellen Szene mit ihren vielfältigen Abschottungsmechanismen ist es zwingend geboten, der Polizei nicht nur offene, sondern auch verdeckte Maßnahmen zu

<sup>40</sup> Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/3713.

<sup>41</sup> Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss), Drucksache 15/5266, S. 3.

<sup>42</sup> (Bayerisches) Polizeiaufgabengesetz vom 14. September 1990 (GVBl. S. 397), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Dezember 2005 (GVBl. S. 641).

gestatten. Die getroffene Regelung gestattet dem Grundsatz ‚a maiore ad minus‘ folgend aber auch die offene, also vom Betroffenen jederzeit erkennbare Datenerhebung<sup>43</sup>. Drittens wird neben dem Abgleich mit dem Fahndungsbestand auch der ‚mit anderen polizeilichen Daten‘, wenn auch unter engeren Voraussetzungen, zugelassen. Als Beispiele werden genannt ‚eine Datei speziell zur Bekämpfung einer konkreten Serie von Brandstiftungen‘ und die Datei ‚Gewalttäter Sport‘<sup>44</sup>. Und viertens fehlt in Bayern auch die quantitative Begrenzung der Maßnahme gem. § 184 Abs. 5 Satz 5 LVwG.

Rechtsfolgen sind in Art. 38 Abs. 3 bayPAG geregelt: ‚Die nach Art. 33 Abs. 2 Sätze 2 und 3 erfassten Kennzeichen sind nach Durchführung des Datenabgleichs unverzüglich zu löschen. Soweit ein Kennzeichen in der abgeglichenen Datei enthalten und seine Speicherung, Veränderung oder Nutzung im einzelnen Fall zur Verfolgung von Straftaten, von Ordnungswidrigkeiten, zur Abwehr einer Gefahr oder im Rahmen einer längerfristigen Observation oder polizeilichen Beobachtung erforderlich ist, gelten abweichend hiervon die Vorschriften der Strafprozessordnung und des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sowie die Abs. 1 und 2,‘ Auch in dieser Hinsicht ist die bayerische großzügiger als die schleswig-holsteinische Regelung. So gelten durch den Verweis auf Abs. 2 die Regelfristen von 10 Jahren bei Erwachsenen, 5 Jahren bei Jugendlichen und 2 Jahren bei Kindern für die Löschung. Auch sind die Ausnahmen von der Löschungspflicht insofern weiter gefasst, als schon die Erforderlichkeit zur Verfolgung einfacher Ordnungswidrigkeiten ausreicht. Die bayerische Regelung ist auch nicht etwa deshalb enger, weil als Ausnahme von der Löschungspflicht die Gefahrenabwehr genannt wird und dies hier als die Abwehr einer konkreten Gefahr zu verstehen ist<sup>45</sup>. Denn für die daneben genannten Ausnahmefälle der längerfristigen Observation und der polizeilichen Beobachtung reicht ähnlich wie nach § 184 Abs. 4 Satz 3 LVwG der Zweck der vorbeugenden Bekämpfung schwerer Straftaten aus.

<sup>43</sup> Schmidbauer, in: Schmidbauer/Steiner, Bayerisches Polizei auf gaben gesetz, 2. Auflage 2006, Art. 33 PAG Rn, 20 in wörtlicher Übernahme aus den Begründungen des Gesetzentwurfs der CSU-Fraktion, Bayerischer Landtag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/12261, S. 9, sowie des Gesetzentwurfs der Staatsregierung, Bayerischer Landtag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/2096, S. 16. Kritisch hierzu Arzt, DÖV 2005,56/63.

<sup>44</sup> Schmidbauer (o. Fn. 43), Art. 33 Rn. 23,

<sup>45</sup> Schmidbauer (o. Fn. 43), Art. 38 Rn. 32.

### c) Brandenburg

§ 36a bbgPolG<sup>46</sup> trägt die Überschrift „Anlassbezogene automatische Kennzeichenfahndung“ und lautet: „(1) Die Polizei kann die Kennzeichen von Fahrzeugen ohne Wissen der Person durch den Einsatz technischer Mittel automatisiert erheben, wenn 1. dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben einer Person erforderlich ist, 2. dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr erforderlich ist und die Voraussetzungen für eine Identitätsfeststellung nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 (das sind die Fälle der gefährlichen und gefährdeten Orte und der Kontrollstellen) vorliegen oder 3. eine Person oder ein Fahrzeug nach § 36 Abs. 1 und 1a polizeilich ausgeschrieben wurde und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die für die Ausschreibung relevante Begehung von Straftaten unmittelbar bevorsteht. (2) Die erhobenen Daten können mit zur Abwehr der Gefahr nach Absatz 1 gespeicherten polizeilichen Daten automatisch abgeglichen werden. Bei Datenübereinstimmung können die Daten polizeilich verarbeitet und im Falle des Absatzes 1 Nr. 3 zusammen mit den gewonnenen Erkenntnissen an die ausschreibende Stelle übermittelt werden. Andernfalls sind sie unverzüglich zu löschen. (3) Das für Inneres zuständige Mitglied der Landesregierung erstattet dem Ausschuss für Inneres des Landtages jährlich einen Bericht über jede Maßnahme, der Angaben enthält über den Anlass, Ort und Dauer.“

In materiell-rechtlicher Hinsicht ist diese Vorschrift insoweit deutlich enger als die schleswig-holsteinische, als über die Kontrolle im öffentlichen Verkehrsraum hinaus ein konkreter Anlass verlangt wird und für diesen Anlass die in den Nummern 1-3 beschriebenen Fälle gegenwärtiger Gefahr vorliegen müssen. Folgerichtig wird bei diesen engen Voraussetzungen auch ein verdeckter Einsatz zugelassen und erübrigt sich die quantitative Beschränkung des § 184 Abs. 5 S. 5 LVwG. Auch ist der Abgleich mit dem Fahndungsbestand gem. Abs. 2 S. 1 in der Weise beschränkt, dass es sich um „zur Abwehr der Gefahr nach Abs. 1 gespeicherte polizeiliche Daten“ handeln muss. In formell-rechtlicher Hinsicht kommt noch die Berichtspflicht gem. Abs. 3 hinzu. Bezüglich der Rechtsfolgen bei einem „Treffer“ gelten die allgemeinen Vorschriften. Diese Regelung ist aber nur auf den ersten Blick enger als die in Schleswig-Holstein, weil die in § 36a Abs. 1 bbgPolG umschriebenen Anlässe regelmäßig Ausnahmefälle im Sinne des § 184 Abs. 4 Satz 3 LVwG sein dürften.

<sup>46</sup> Brandenburgisches Polizeigesetz vom 19. März 1996 (GVBl. I S. 74), zuletzt geändert durch Gesetz; vom 18. Dezember 2006 (GVBl. I S. 188).

#### **d) Bremen**

§ 29 Abs. 6 bremPolG<sup>47</sup> lautet: „Der Polizeivollzugsdienst darf bei Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum nach diesem Gesetz und anderen Gesetzen personenbezogene Daten durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zwecke des sofortigen automatischen Abgleichs mit dem Fahndungsbestand erheben. Es dürfen nur personenbezogene Daten gespeichert und verarbeitet werden, die mit den im Fahndungsbestand gespeicherten Daten übereinstimmen,“

Diese Regelung stimmt in den wesentlichen Punkten mit der Rechtslage in Schleswig-Holstein überein. Das darüber hinaus eingefügte Merkmal des „sofortigen“ automatischen Abgleichs birgt keinen Unterschied, da ja auch nach § 184 Abs. 5 S. 3 LVwG die gewonnenen Daten „unverzüglich zu löschen“ sind. Darüber hinaus scheint § 29 Abs. 6 bremPolG enger insofern zu sein, als keine Ausnahme von der offenen Datenerhebung normiert ist. Doch dürfte in diesem Fall die allgemeine Ausnahmeregelung des § 27 Abs. 2 S. 2 bremPolG greifen. Danach ist eine Datenerhebung, die nicht als Maßnahme der Gefahrenabwehr erkennbar sein soll, „nur zulässig 1. in den Fällen der §§ 31 bis 35 (das sind polizeiliche Beobachtung, Observation, verdeckter Einsatz technischer Mittel, Vertrauenspersonen und verdeckt ermittelnde Personen), 2. wenn andernfalls die Aufgabenerfüllung erheblich gefährdet würde oder 3. wenn dies dem Interesse der betroffenen Person entspricht“. Die Enumeration in Nr. 1 und das „oder“ nach der Nr. 2 sprechen dafür, die Nr. 2 und 3 auf die anderen Fälle der Datenerhebung anzuwenden. Weiter ist § 29 Abs. 6 bremPolG insofern, als er die quantitative Beschränkung des § 184 Abs. 5 S. 5 LVwG nicht enthält.

Bezüglich der Rechtsfolgen ergibt sich aus § 29 Abs. 6 S. 2 bremPolG, dass einerseits eine unverzügliche Löschung zu erfolgen hat, wenn sich keine Übereinstimmung des Kennzeichens mit den im Fahndungsbestand gespeicherten Daten ergibt, und dass andererseits reine Speicherung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig ist<sup>48</sup>. Das gleiche muss für sonstige Maßnahmen der Datenverarbeitung gelten. Die entsprechenden Regeln in Bremen sind aber weiter als die speziellen Vorschriften zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen gem. § 184 Abs. 5 Satz 4 i.V.m. Abs. 4 Satz 2 bis 5 LVwG.

<sup>47</sup> Bremisches Polizeigesetz vom 21. März 1983 (GBl. S. 141, 301), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Februar 2006 (GBl. S. 99).

## e) Hamburg

§ 8 Abs. 6 hambGDatPol<sup>49</sup> lautet: „Die Polizei darf bei Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum nach diesem Gesetz und anderen Gesetzen personenbezogene Daten durch den Einsatz technischer Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zwecke des automatisierten Abgleichs mit dem Fahndungsbestand erheben. Daten, die im Fahndungsbestand nicht enthalten sind, sind unverzüglich zu löschen.“

Bezüglich der materiellen Rechtmäßigkeitsanforderungen deckt sich diese Regelung weitgehend mit der in Schleswig-Holstein. Zwar ist im Wortlaut nicht ausdrücklich ein „offener“ Einsatz technischer Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen vorgeschrieben, aber es wird zu recht von einem regelmäßig offenen Einsatz ausgegangen<sup>50</sup>. Das ergibt sich aus der allgemeinen Regelung des § 2 Abs. 3 hambGDatPol: „Personenbezogene Daten sollen offen erhoben werden. Eine Datenerhebung, die nicht als polizeiliche Maßnahme erkennbar ist, ist zulässig, wenn durch anderes Handeln die Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erheblich erschwert oder gefährdet würde und die Maßnahme nicht gezielt verdeckt wird. Eine Datenerhebung, die nicht als polizeiliche Maßnahme erkennbar sein soll (verdeckte Datenerhebung), ist außer in den in: diesem Gesetz ausdrücklich zugelassenen Fällen nur zulässig, wenn die Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe bei anderem Handeln aussichtslos wäre oder wenn dies den; überwiegenden Interessen des Betroffenen entspricht.“ Weiler ist § 8 Abs. 6 hambGDatPol in materieller Hinsicht noch insoweit, als die quantitative Beschränkung des § 184 Abs. 5 S. 5 LVwG fehlt. Bezüglich der Rechtsfolgen gilt trotz des abweichenden Wortlauts dasselbe wie in Bremen.

## f) Hessen

§ 14 Abs. 5 hessSOG<sup>51</sup> lautet: „Die Polizeibehörden können auf öffentlichen Straßen und Plätzen Daten von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zwecke des Abgleichs mit dem

<sup>48</sup> Vgl. Schmidt, Bremisches Polizeigesetz, 2006, § 29 Rn. 38.

<sup>49</sup> (Hamburgisches) Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei vom 2. Mai 1991 (GVBl. S. 187, 191), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Oktober 2005 (GVBl. S. 424).

<sup>50</sup> Vgl. Pünder, m: NordÖR 2005, 349/352.

<sup>51</sup> Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 14. Januar 2005 (GVBl. I S. 14), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Oktober 2005 (GVBl. S. 674).

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

In materieller Hinsicht gilt diese Regelung insoweit deutlich über die schleswig-holsteinische hinaus, als die tatbestandliche Eingrenzung auf „Kontrollen“ im öffentlichen Verkehrsraum sowie die quantitative Beschränkung gem. § 184 Abs. 5 S. 5 LVwG fehlen. Ein Änderungsantrag der Fraktion der FDP, die Befugnis auf „Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum“ zu beschränken<sup>52</sup>, ist ausdrücklich verworfen worden<sup>53</sup>. Es ist auch keine Rede davon, dass die Datenerhebung „offen“ erfolgen muss. Insoweit greift aber wie in Bremen und Hamburg die allgemeine Regelung ein<sup>54</sup>; § 13 Abs. 7 hessSOG lautet: „Personenbezogene Daten sind grundsätzlich offen zu erheben. Eine Datenerhebung, die nicht als gefahrenabwehrbehördliche oder polizeiliche Maßnahme erkennbar sein soll (verdeckte Datenerhebung), ist nur soweit zulässig, als auf andere Weise die Erfüllung gefahrenabwehrbehördlicher oder polizeilicher Aufgaben erheblich gefährdet würde oder wenn anzunehmen ist, dass dies dem überwiegenden Interesse der betroffenen Person entspricht.“ Bezüglich der Rechtsfolgen gilt dasselbe wie in Bremen und Hamburg.

#### **g) Mecklenburg-Vorpommern**

§ 43a mvSOG<sup>55</sup> trägt die Überschrift „Datenabgleich zur Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen“ und lautet: „(1) Die Polizei kann unter den Voraussetzungen der §§ 27a, 29, 32 oder 33 Abs. 1 Nr. 1 (das sind polizeiliche Anhalte- und Sichtkontrollen, Identitätsfeststellungen, Video Überwachungen im öffentlichen Raum und die längerfristige Observation) im öffentlichen Verkehrsraum personenbezogene Daten durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zwecke des automatisierten Abgleichs mit dem Fahndungsbestand erheben. Eine verdeckte Datenerhebung ist nur unter den Voraussetzungen des § 26 Abs. 2 S. 2 (d.h. wenn sonst die Erfüllung polizeilicher oder ordnungsbehördlicher Aufgaben erheblich gefährdet werden würde oder wenn anzunehmen ist, dass dies im Interesse des Betroffenen ist) zulässig. Die Datenerhebung darf auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind. (2) Der Abgleich erhobener Kennzeichendaten mit anderen polizeilichen Dateien ist nur zulässig,

<sup>52</sup> Hessisches Landtag, 16. Wahlperiode, Drucksache J6/3019.

<sup>53</sup> Drucksache 16/3189; Drucksache 16/3342.

<sup>54</sup> So auch Arzt, DÜV 2005, 56/63.

soweit die Dateien zur Abwehr von im Einzelfall oder im Hinblick auf bestimmte Ereignisse allgemein bestehende Gefahren errichtet wurden und der Abgleich zur Abwehr einer solchen Gefahr erforderlich ist. (3) Erfasste Kennzeichendaten, die nach Durchführung des Datenabgleichs nicht im Fahndungsbestand oder in einer Datei gem. Abs. 2 enthalten sind, sind unverzüglich zu löschen.“

Bezüglich der materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen geht diese Regelung wie die in Bayern deutlich über § 184 Abs. 5 LVwG hinaus: Erstens sind nicht nur Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum Voraussetzung für die elektronische Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen, sondern alle Fälle der Identitätsfeststellung, die Videoüberwachung öffentlicher Räume und die längerfristige Observation. Zweitens ist der Abgleich nicht nur mit dem Fahndungsbestand, sondern unter engeren Voraussetzungen auch „jinit anderen polizeilichen Dateien“ zugelassen; auf die zur bayerischen Regelung genannten Beispiele sei verwiesen. Und drittens fehlt die quantitative Beschränkung des § 184 Abs. 5 S. 5 LVwG. Die Rechtsfolgen der Löschung sind wie in den meisten anderen Ländern geregelt.

#### **h) Rheinland-Pfalz**

§ 27 Abs. 5 rpPolG<sup>55</sup> - übrigens die erste Spezialbefugnis zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen und eingeführt durch Gesetz vom 2. März 2004<sup>57</sup> - ist textidentisch mit § 184 Abs. 5 Sätze 1 und 2 LVwG. Allerdings fehlt die quantitative Beschränkung gem. § 184 Abs. 5 S. 5 LVwG. In den Rechtsfolgen der Löschung ist § 27 Abs. 6 rpPolG insoweit etwas großzügiger als die schleswig-holsteinische Regelung, als statt der Ein- eine Zweimonatsfrist für die Löschung von „Treffern“ besteht und die Ausnahmen von der Löschungspflicht weiter reichen, nämlich „zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung, zur Gefahrenabwehr, insbesondere zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten oder zur Behebung einer bestehenden Beweisnot“\* Die Ähnlichkeit zwischen der Rechtslage in Rheinland-Pfalz und in Schleswig-Holstein geht so weit, dass die Pflicht gem. § 184 Abs. 6 LVwG, auf den Umstand einer offenen Datenerhebung in geeigneter Weise hinzuweisen, eine Entsprechung in § 27 Abs. 7 rpPOG findet.

---

<sup>55</sup> Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern vom 25. März 1998 (GVOBl. S. 335), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2006 (GVOBl. S. 551).

<sup>56</sup> Rheinland-Pfälzisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz vom 10. November 1993 (GVBl. S. 595), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Juli 2005 (GVBl. S. 320).

## **i) Fazit**

Von allen bisher acht landesrechtlichen Regelungen der speziellen Datenerhebungsbefugnis zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen enthält § 184 Abs. 5 LVwG abgesehen von Brandenburg die restriktivsten formellen und materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen.

## **II. Innenrecht**

### **1. Polizeidienstvorschrift (PDV) 384.1**

Hierbei handelt es sich um eine von den 16 Ländern und dem Bund gemeinsam erlassene, einschließlich der 15 Anlagen rund hundert Seiten lange Verwaltungsvorschrift, die als „VS — nur für den Dienstgebrauch“ gekennzeichnet ist und sämtliche verwaltungsmäßigen Aspekte der Fahndung regelt. Dazu gehören bei der nationalen wie internationalen Fahndung Fahndungsziele, Fahndungsraum, Ausschreibung, Laufzeit, Fristen, Erledigung, Löschung, die in Betracht kommenden Fahndungsmaßnahmen, Fahndungsarten und Fahndungshilfsmittel. Bezüglich der nationalen Fahndung werden der repressive, präventive und ausländerrechtliche Fahndungszweck unterschieden.

Der präventive Fahndungszweck wird wie folgt gekennzeichnet<sup>58</sup>: „Zum Zwecke der Gefahrenabwehr können Personen ausgeschrieben werden zur

- Ingewahrsamnahme
  - wenn diese unerlässlich ist, um die unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit zu verhindern
  - bei Warnmeldungen von Sicherheitsbehörden anderer Staaten, um eine unmittelbar bevorstehende Gefahr für Leib, Leben, Freiheit oder wesentliche Vermögenswerte abzuwehren. Die Ausschreibung erfolgt durch das Bundeskriminalamt (BKA) oder bei Zuständigkeit eines Landes durch die zuständige Landesbehörde. Bei Ausländern erfolgt

<sup>57</sup> GVBl. S. 202.

<sup>58</sup> 2.1.3.3.2. S. 13f.



zusätzlich eine Ausschreibung zur Einreiseverweigerung durch die Grenzpolizeibehörde.

- wenn sie an einer übertragbaren Krankheit im Sinne des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) erkrankt sind und sich der gerichtlich angeordneten Unterbringung entziehen
- wenn sie psychisch erkrankt sind und sich der gerichtlich angeordneten Unterbringung entziehen
- wenn es sich um vermisste Minderjährige handelt
- Wenn es sich um vermisste Volljährige handelt, bei denen eine Gefahr für Leib oder Leben angenommen werden kann (PDV 389)
- wenn sie Opfer einer Kindesentziehung geworden sind
- Aufenthaltsermittlung
  - wenn es sich um vermisste Volljährige handelt, die nicht in Gewahrsam genommen werden sollen
  - wenn es sich um Zeugen oder Auskunftspersonen handelt
- Kontrolle, soweit nach Polizeirecht zulässig
- Durchführung von erkennungsdienstlichen Maßnahmen
- Durchführung von DNA-Probenentnahmen

## **2. Erlass des Landespolizeiamts Schleswig-Holstein vom 14. August 2007**

Der Erlass betrifft die Einführung des automatischen Kennzeichen-Lese-Systems (AKLS) im Zuge der Novellierung des LVwG und trägt das Aktenzeichen LPA1221 - 35.21 - 80.41.04. Darin heißt es, dass kein direkter Zugriff auf den gesamten INPOL- und SIS-Fahndungsdatenbestand besteht, sondern auf einen gefilterten Datenbestand zugegriffen wird, der auf den Rechner der AKLS kopiert wird. Konkret beinhaltet dieser gefilterte Datenbestand Fahndungsdaten zu Kennzeichen wegen

- Eigentumssicherung bei entwendeten Kfz unter Befristung auf einen Zeitraum von zwei Wochen nach Einstellung in INPOL
- Verstößen gegen das Pflichtversicherungsgesetz.

In dem Erlass wird darüber hinaus die Möglichkeit eingeräumt, manuell anlassbezogene gefahrenabwehrende Fahndungsdaten in das AKLS einzugeben. Da im Fall eines Treffers ein inaktueller Fahndungsbestand vorliegen kann, schreibt der Erlass für die eingesetzten Kräfte

außerdem vor, dass grundsätzlich vor der Durchführung von Maßnahmen eine aktuelle INPOL-Abfrage durchzuführen ist. Die Beschränkung auf gefahrenabwehrende Fahndungszwecke kommt dadurch zum Ausdruck, dass Strafverfolgungsmaßnahmen nur bei doppelfunktionalen Treffern einzuleiten sind. Als Zeitraum für die Erprobung des AKLS wird die Zeit vom 1. August 2007 bis zum 20. Juli 2008 festgelegt.

## **C. Verfassungsmäßigkeit des § 184 Abs. 5 LVwG**

### **I. Gesetzgebungskompetenz des Landes**

#### **1. Prüfungsmaßstab**

Gemäß Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Wenn also keine der dem Bund insbesondere in den Katalogen der Art. 73 und 74 GG zugewiesenen Materien einschlägig ist, folgt daraus die Gesetzgebungskompetenz des Landes. Dabei hängt die Einschlägigkeit einer Kompetenznorm von der Einordnung (Qualifikation) des unter sie zu subsumierenden Gesetzes ab: Der Gegenstand einer Kompetenznorm muss auch Gegenstand der gesetzlichen Regelung sein. Dafür ist der unmittelbare Zweck<sup>59</sup>, der Hauptzweck<sup>60</sup>, die unmittelbare Wirkung<sup>61</sup>, der Kern<sup>62</sup>, das Spezifische<sup>63</sup> oder das Spezielle<sup>64</sup> der Regelung entscheidend; der Gegenstand der Kompetenznorm darf in dem Gesetz nicht nur als „Reflex“<sup>65</sup> mitberührt sein. Soweit sich dabei Überschneidungen ergeben, kommt es auf den stärkeren Sachzusammenhang<sup>66</sup> oder Schwerpunkt<sup>67</sup> an bzw. darauf, mit welchem Kompetenzbereich eine Regelung enger „verzahnt“ ist<sup>68</sup>.

<sup>59</sup> BVerfGE 8, 143/148ff.; 24, 300/353; 26, 281/298.

<sup>60</sup> BVerfGE 13, 181/196.

<sup>61</sup> BVerfGE 36, 314/319; 78, 249/266.

<sup>62</sup> BVerfGE 28, 119/147.

<sup>63</sup> BVerfGE 3, 407/433; 15, 1/22

<sup>64</sup> BVerfGE 14, 197/220.

<sup>65</sup> BVerfGE 28, 119/149.

<sup>66</sup> BVerfGE 97, 228/252.

<sup>67</sup> BVerfGE 98, 265/299.

## **2. Konkurrierende Bundesgesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG**

### **a) Umfang der Materie**

Als eine Verleihung an den Bund kommt zunächst das „gerichtliche Verfahren“ im Sinn des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG in Betracht. Das gerichtliche Verfahren betrifft die verfahrensmäßige Behandlung von Angelegenheiten durch die Gerichte, von der Einleitung des Verfahrens bis zur Anordnung der Vollstreckung. Dazu gehört anerkanntermaßen auch die Aufklärung, Ermittlung und Verfolgung von Straftaten<sup>69</sup> bzw. „repressive Polizeitätigkeit“<sup>70</sup>.

### **aa) Nichteinschlägigkeit für die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten**

Nach den Polizeigesetzen aller Länder ist der Polizei auch die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten als Aufgabe zugewiesen: Meistens steht es ausdrücklich in den Aufgabennormen<sup>71</sup>; in einigen Ländern, so in Schleswig-Holstein, ergibt es sich daraus, dass Spezialbefugnisnormen zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten ermächtigen. Mit guten Gründen kann vertreten werden, dass dieser Bereich insgesamt aus der konkurrierenden Bundesgesetzgebungskompetenz für das gerichtliche Verfahren herausgenommen ist<sup>72</sup>,

Der Strafprozess und sein Recht setzen nach der Tat ein und setzen die Tat voraus. Solange die Straftat noch nicht passiert ist, kann sie noch nicht verfolgt, sondern nur verhütet werden. Zwar können jetzt Daten erhoben werden, die künftigen Strafprozessen als Beweise dienen mögen. Aber ob es Strafprozesse geben wird und ob die Daten als Beweise dienen werden, ist offen; immerhin kann es einen Verhütungsaspekt haben, wenn damit zu rechnen ist, dass künftige Strafprozesse dank schon jetzt erhobener und vorgehaltener Erkenntnisse zur Verurteilung des Schuldigen führen werden. Im Übrigen gilt, dass die vorherige Verhinderung von Rechtsverletzungen allemal den Vorrang vor deren nachträglicher Ahndung hat. Besonders augenfällig wird der Primat der Gefahrenabwehr bei der Bekämpfung organisierter

<sup>68</sup> BVerfGE 98, 154/158.

<sup>69</sup> Vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand: März 2007, Art. 74 Rn. 81; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz. Kommentar, 9. Aufl. 2007, Art. 74 Rn. 9; Umbach/Clemens, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, 2002, Art. 74 Rn. 19.

<sup>70</sup> Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, LVerfGE 10, 337/345.

<sup>71</sup> Nachweise bei Pieroth/Schlink/Kniesel (o. Fn. 5), § 5 Rn. 1 Fn. 2.

<sup>72</sup> Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel (o. Fn. 5), § 5 Rn. 6ff.; Schoch, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2005, 2, Kapitel Rn. 17; Würtenberger/Heckmann, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 6. Aufl. 2005, Rn. 181ff.

Kriminalität, wo die Zerschlagung der gefährlichen Organisation der Überführung und Verurteilung eines einzelnen Täters vorgehen muss. Daher haben die Ländergesetze recht, wenn sie die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten mit den beiden Aspekten der Verhütung künftiger Straftaten und der Vorbereitung auf künftige Strafverfolgung als Aufgabe „im Rahmen“ der Gefahrenabwehr kennzeichnen und in diesem Rahmen auch die erforderlichen Regelungen bieten. Nach dieser Auffassung scheidet eine konkurrierende Bundesgesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG für § 184 Abs. 5 LVwG von vornherein aus.

### **bb) Nichteinschlägigkeit für die Straftatenverhütung**

Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht eine differenzierende Lösung gefunden<sup>73</sup>. Einerseits stellt es fest: „Für die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten besteht keine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.“ Andererseits heißt es: „Die Vorsorge für die Verfolgung noch gar nicht begangener, sondern in Ungewisser Zukunft bevorstehender Straftaten gehört zum gerichtlichen Verfahren.“ Das Gericht setzt hier also - anders als der Sprachgebrauch der meisten Polizeigesetze es nahe legt - die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten mit der Straftatenverhütung gleich. Es sieht also die Kompetenz des Landesgesetzgebers zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten da enden, wo die Vorsorge für die Strafverfolgung von Straftaten von der Verhütung von Straftaten getrennt und zum „eigenständigen Tatbestandsmerkmal“ gemacht wird und zu Maßnahmen auch dann ermächtigen soll, „wenn die Verhütung einer Straftat nicht oder nicht mehr im Raum steht“. Nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kommt es also darauf an, ob § 184 Abs. 5 LVwG eine Norm zur Verhütung von Straftaten oder zur Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten ist.

Alles spricht dafür, in § 184 Abs. 5 LVwG eine gefahrenabwehrende und Straftaten verhütende Norm zu sehen<sup>74</sup>. Das ergibt sich aus Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Systematik und Praxis.

Der Wortlaut gibt keinerlei Anhaltspunkt dafür, dass mit der speziellen Datenerhebungsbefugnis Zwecke der Strafverfolgung verfolgt werden sollen. Darin liegt ein entscheidender

<sup>73</sup> Gleiches Ergebnis bei Württemberg/Heckmann, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 6. Aufl. 2005, Rn. 672a.

<sup>74</sup> BVerfGE 113, 348/368ff.

Unterschied zu der niedersächsischen Regelung der präventiven Telekommunikationsüberwachung, die die „Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten“ als eigenständiges Tatbestandsmerkmal enthalten hat. Ein entsprechendes Tatbestandsmerkmal kann auch nicht aus der allgemeinen Aufgabennorm für die schleswig-holsteinische Polizei in § 162 LVwG gewonnen werden. Denn wie gesagt gibt es darin keine Erstreckung auf die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten oder die Vorsorge für künftige Straftaten Verfolgung.

Das in der Entstehungsgeschichte des § 184 Abs. 5 LVwG genannte Beispiel der Unterstützung polizeilicher Sofortfahndungen nach flüchtigen Gewaltverbrechern<sup>75</sup> betrifft die präventive Polizeiarbeit. Das Gleiche gilt für die Rückgabe eines gestohlenen Fahrzeuges. Zwar ist der Diebstahl auch eine Straftat, die verfolgt wird; aber bei der Rückgabe eines Kfz geht es gerade nicht um die Strafverfolgung, sondern um die Beendigung der Verletzung der Rechtsordnung. Es ist unbestritten, dass die Gefahrenabwehr nicht nur die Verhinderung der Störung, sondern auch die Beseitigung der Störung umfasst; in einigen Polizeigesetzen ist die Störungsbeseitigung ausdrücklich neben die Gefahrenabwehr gestellt<sup>76</sup>. Der Unterschied zwischen Strafverfolgung und Gefahrenabwehr zeigt sich deutlich daran, dass die Polizei ein gestohlenen Fahrzeug auch dann dem Eigentümer zurückgibt, wenn kein Täter gefasst worden

Weitere Beispiele für den gefahrenabwehrenden Charakter der elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen sind zu den vergleichbaren Normen anderer Länder genannt worden. So heißt es in der Gesetzesbegründung zu § 14 Abs. 5 hessSOG, dass gestohlene Kraftfahrzeuge bzw. Kraftfahrzeugkennzeichen häufig zur Begehung weiterer Straftaten (z.B. Blitzeinbrüche, Banküberfälle) verwendet werden<sup>77</sup>. Dazu hat die Bundesregierung schon im Jahr 1977 ausgeführt: „Nach Schätzungen des Bundeskriminalamtes wird ... ein Großteil der von Straftätern illegal erlangten Kennzeichen bei schweren Verbrechen verwendet, wobei nur beispielhaft die ca. 1700 Raubüberfälle auf Geldinstitute, Zahlstellen, Geschäfte und Geldtransporte im Jahr 1976 zu erwähnen sind, die zum größten Teil mit gestohlenen Kennzeichen begangen wurden.“<sup>78</sup> Für den Einsatz bei Kontrollstellen im Sinn der Identitätsfeststellung und der Schleierfahndung wird auf das effektive Auffinden von aus „polizeilichen Dateien bekannten Störern von Demonstrationen“ hingewiesen: „Auf diese

<sup>75</sup> Vgl. B.I.2.

<sup>76</sup> Nachweise bei Pieroth/Schlink/Kniesel (a Fn. 5), § 5 Rn. 3 Fn. 7.

<sup>77</sup> Hessischer Landtag, 16. Wahlperiode, Drucksache 2352, S. 15; ähnlich Landtag Rheinland-Pfalz, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/2287, S. 43.

Weise lassen sich sonst erforderliche umfangreiche Kontrollen im Interesse der davon ebenfalls betroffenen friedlichen Versammlungsteilnehmern zeitlich minimieren“<sup>78</sup>

In systematischer Hinsicht zeigt sich der gefahrenabwehrrechtliche Charakter des § 184 Abs. 5 LVwG in dreifacher Hinsicht: in der Anknüpfung an gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen, in der spezifisch gefahrenabwehrrechtlichen Zwecksetzung und in den Folgemaßnahmen der Gefahrenabwehr. Es besteht eine gefahrenabwehrrechtliche Anknüpfung, weil die Polizei technische Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen nur „bei Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum nach diesem Gesetz und anderen Gesetzen“ vornehmen darf, „dieses“ Gesetz das Schleswig-holsteinische Gesetz zur „öffentlichen Sicherheit“ ist<sup>80</sup> und als „andere“ Gesetze auch nur polizei- und ordnungsrechtliche, insbesondere des Straßenverkehrs, nicht aber die Strafverfolgung regelnde Gesetze wie die StPO in Betracht kommen<sup>81</sup>. Nach der dem § 184 Abs. 5 LVwG gegebenen Interpretation besteht eine rein gefahrenabwehrrechtliche Zwecksetzung; denn zwar enthält der Fahndungsbestand auch Dateien mit strafverfolgender Zwecksetzung, aber daneben sind Dateien mit einem präventiven Fahndungszweck klar unterscheidbar, wie sich aus der Polizeidienstvorschrift 384.1 ergibt<sup>82</sup>, und wird nur ein kleiner Teil der Dateien mit präventivem Fahndungszweck tatsächlich genutzt<sup>83</sup>. Und schließlich sind die durch die elektronische Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen erzielten „Treffer“ Grundlage für gefahrenabwehrrechtliche Anschlussmaßnahmen; dass diese unter bestimmten -in Schleswig-Holstein engen - Voraussetzungen auch für die Strafverfolgung genutzt werden können, unterscheidet die Datenerhebungsbefugnis des § 184 Abs. 5 LVwG nicht von anderen Datenerhebungsbefugnissen der Polizei.

Es kann hier dahingestellt bleiben, ob die Nonnen zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen in den Polizeigesetzen anderer Länder, die den gefahrenabwehrrechtlichen Charakter nach Anknüpfung, Zweck und Folgemaßnahmen nicht so eindeutig erkennen lassen wie § 184 Abs. 5 LVwG, allein deshalb schon nicht mehr in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen würden. Hessen beispielsweise beschränkt den Einsatz nicht auf Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum und erfasst beim Abgleich mit

<sup>78</sup> Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/971, S. 6.

<sup>79</sup> Schmidbauer (o. Fn. 43), Art. 33 PAG Rn. 18.

<sup>80</sup> So lautet der Abschnitt III des LVwG.

<sup>81</sup> Vgl. B.U.b).

<sup>82</sup> Vgl. oben B.II.L

<sup>83</sup> Vgl. oben B.M.2.

dem Fahndungsbestand nicht nur Dateien mit präventivem Fahndungszweck. Gleichwohl wird diese Regelung auch unter kompetenziellen Gesichtspunkten wie folgt gerechtfertigt: „Hauptzweck ist vielmehr die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere der Sicherheit und Ordnung des öffentlichen Straßenverkehrs und die Verhütung von Straftaten“. In diesem Zusammenhang wird zu recht auch darauf hingewiesen, dass sich aus § 163e Abs. 2 StPO nichts Gegenteiliges ableiten lässt. Diese Vorschrift regelt die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung und ist das strafprozessuale Pendant zu einer entsprechenden Befugnis in allen Polizeigesetzen der Länder. Derartige Parallelen zwischen dem Polizei- und Ordnungsrecht und dem Strafprozessrecht finden sich zuhauf. Entscheidend ist, dass sie jeweils einen eigenen Anwendungsbereich haben, und das ist hier wie dargelegt der Fall.

## **b) Keine Sperrwirkung**

Selbst wenn - entgegen dem soeben Ausgeführten - der Gegenstand des § 184 Abs. 5 LVwG als ein solcher der Strafverfolgung angenommen würde und damit eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes bestünde, wäre eine Gesetzgebungskompetenz der Länder gem. Art. 72 Abs. 1 GG nur ausgeschlossen, wenn der Bund von seiner entsprechenden Gesetzgebungszuständigkeit durch Gesetz erschöpfend Gebrauch gemacht hätte. Die dabei anzuwendenden Maßstäbe hat das Bundesverfassungsgericht in seiner letzten einschlägigen Entscheidung wie folgt gekennzeichnet: „Inwieweit bundesgesetzliche Regelungen erschöpfend sind, kann nicht allgemein, sondern nur anhand der einschlägigen Bestimmungen und des jeweiligen Sachbereichs festgestellt werden<sup>86</sup>. Es ist in erster Linie auf das Bundesgesetz selbst, sodann auf den hinter dem Gesetz stehenden Regelungszweck, ferner auf die Gesetzgebungsgeschichte und die Gesetzesmaterialien abzustellen<sup>87</sup>. Der Bund macht von seiner Kompetenz nicht nur dann Gebrauch, wenn er eine Regelung getroffen hat. Vielmehr kann auch das absichtsvolle Unterlassen eine Sperrwirkung für die Länder erzeugen. Zu einem erkennbar gewordenen Willen des Bundesgesetzgebers, zusätzliche

<sup>84</sup> Stellungnahme der Hessischen Staatskanzlei - Az. R 1 - 03 a 2203/2947 vom 6. Juni 2006 im Verfahren der Grundrechtsklage vor dem Hessischen Staatsgerichtshof (Az. P.St. 2047), S. 25 unter Berufung auf die Entscheidung BayVerfGH, NJW 2002, 1375 zur Verdachts unabhängigen Identitätsfeststellung; ebenso Württemberg/Heckmann (o. Fn. 74), Rn. 672a, Dagegen geht Petri (o. Fn. 3), H Rn. 539 von einem „vorwiegend repressiven Charakter der Maßnahme“ aus.

<sup>85</sup> Vgl. oben B.I.3.b)cc).

<sup>86</sup> Vgl. BVerfGE 109, 190/229.

<sup>87</sup> Vgl. BVerfGE 98,265/300f.

<sup>88</sup> Vgl. BVerfGE 32, 319/327f.; 98, 265/300.

Regelungen auszuschließen, darf sich ein Landesgesetzgeber nicht in Widerspruch setzen, selbst wenn er das Bundesgesetz für unzureichend hält<sup>89</sup>. Der Eintritt einer Sperrwirkung zu Lasten der Länder setzt voraus, dass der Gebrauch der Kompetenz durch den Bund bei Gesamt Würdigung des Normenkomplexes hinreichend erkennbar ist. Hat der Bund einen Sachbereich in diesem Sinne abschließend geregelt, ist die Gesetzgebung den Ländern unabhängig davon versperrt, ob die landesrechtlichen Regelungen den bundesrechtlichen Bestimmungen widerstreiten oder sie nur ergänzen. Die rechtsetzenden Organe sind verpflichtet, ihre Regelungen so aufeinander abzustimmen, dass die Rechtsordnung nicht widersprüchlich wird. Konzeptionelle Entscheidungen des Bundesgesetzgebers dürfen durch die Landesgesetzgeber nicht verfälscht werden<sup>90,91</sup>,

Dass der Bund für die Datenerhebung durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen eine abschließende Regelung getroffen hatte, ist in keiner Weise erkennbar. § 100f Abs. 1 Nr. 1 StPO regelt ganz unspezifisch die Herstellung von Bildaufnahmen außerhalb von Wohnungen zur Strafverfolgung, nämlich zur „Erforschung des Sachverhalts“ und zur „Ermittlung des Aufenthaltsortes eines Beschuldigten“. Sonstige Gefahren abwehren will und kann diese Norm nicht. Dieser beschränkte Anwendungsbereich lässt sich auch an der Nr. 2 des § 100f Abs. 1 StPO erkennen. Danach dürfen außerhalb von Wohnungen auch „sonstige besondere für Observationszwecke bestimmte technische Mittel zur Erforschung des Sachverhalts oder zur Ermittlung des Aufenthaltsortes eines Beschuldigten verwendet werden, wenn Gegenstand der Untersuchung eine Straftat von erheblicher Bedeutung ist“. Wenn dieser Vorschrift abschließender Charakter zugesprochen würde, wäre das gesamte Arsenal der Polizeigesetze zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, das Observationen verschiedener Art zulässt, verfassungswidrig - ein nachgerade absurder Gedanke. ..

Auch die Bundesregierung hat das bisher nicht anders gesehen. Die Verfassungsbeschwerde zitiert zwei Sätze aus der Antwort der Bundesregierung vom 26. Januar 2005 auf eine große Anfrage der Fraktion der FDP<sup>92</sup>. Zum einen sehe die Strafprozessordnung für den Einsatz von Kfz-Kennzeichen-Lesesystemen außerhalb des Anwendungsbereichs des § 100f Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a StPO und des § 111 StPO keine Rechtsgrundlage vor. Das ist richtig für die

<sup>89</sup> Vgl. BVerfGE 32, 319/327; 36, 193/211; 36, 314/320; 85, 134/147; 98, 265/300; 109, 190/230.

<sup>90</sup> Vgl. BVerfGE 98, 265/300f.

<sup>91</sup> BVerfGE 113, 348/371f.

<sup>92</sup> Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/4725.



StPO, besagt aber nichts für das Polizeirecht. Zum anderen sei nach Ansicht der Bundesregierung der Einsatz von automatisierten Kennzeichen-Lesesystemen nur in diesen Fällen zulässig. Dabei wird unterschlagen, dass die Feststellung in der Antwort der Bundesregierung mit den Worten eingeleitet wird: „Nach derzeitiger Rechtslage“. Vor allem aber hatte die Bundesregierung, wie sich aus dem Gesamtzusammenhang ihrer Antwort ergibt, nur die Rechtslage im Blick, für die der Bund kompetent ist. So heißt es kurz vor der zitierten Stelle: „... hat die Bundesregierung die Einsatzmöglichkeiten des Kfz-Kennzeichen-Scannings und deren Rechtsgrundlagen noch nicht abschließend geprüft. Ein Einsatz im Zuständigkeitsbereich des Bundes ist im öffentlichen Straßenraum noch nicht erfolgt und derzeit auch nicht geplant. Vor einer abschließenden Entscheidung über einen Einsatz beim Bundesgrenzschutz sind insbesondere die Ergebnisse der Untersuchung der rechtlichen und technischen Möglichkeiten zur Einführung eines automatischen Kfz-Kennzeichen-Lesesystems abzuwarten, die derzeit auch im Rahmen der Ständigen Konferenz der Innenminister und -Senatoren der Länder durchgeführt werden. Daher besteht kein Anlass, (Vor-)Festlegungen für den Bundesgrenzschutz zu treffen.“ Im Übrigen waren im Zeitpunkt der Antwort der Bundesregierung gerade erst zwei der mittlerweile acht landesrechtlichen Regelungen und zwar auch erst seit kurzem in Kraft,

Unzutreffend ist es, eine Sperrwirkung auf §§ 4 Abs. 2 S. 4 und 5, 7 Abs. 2 S. 2 und 3 ABMG<sup>93</sup> zu stützen<sup>94</sup>. Danach dürfen die bei der Mauterhebung und -Überwachung anfallenden Daten „ausschließlich für die Zwecke dieses Gesetzes bzw. zum Zweck der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes verarbeitet und genutzt werden. Eine Übermittlung, Nutzung oder Beschlagnahme dieser Daten nach anderen Rechtsvorschriften ist unzulässig.“ Das Autobahnmautgesetz verfolgt fiskalische Zwecke. Ein Ausschluss präventiv-polizeilicher Regelungen kann sich daraus nicht ergeben.

### **3. Konkurrierende Bundesgesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG**

#### **a) Umfang der Materie**

Nach der Verfassungsbeschwerde soll die Materie „Straßenverkehr“ im Sinn des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG für § 184 Abs. 5 LVwG einschlägig sein. Zwar ist das Straßenverkehrsrecht

<sup>93</sup> Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge i.d.F. vom 2. Dezember 2004 (BGBl. IS. 3122), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. August 2007 (BGBl. I S. 1958).

Gefahrenabwehrrecht, aber nur sachlich begrenzt<sup>95</sup>. Es regelt nämlich die Anforderungen, die an den Straßenverkehr, d.h. die Benutzung der Straßen durch Fahrzeuge, Fußgänger und Tiere, und die Verkehrsteilnehmer gestellt werden, um Gefahren des Verkehrs, die anderen Verkehrsteilnehmern oder Dritten drohen, oder Gefahren für den Verkehr von außen abzuwehren und die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten<sup>96</sup>. Bei § 184 Abs. 5 LVwG geht es weder um Anforderungen, die an den Straßenverkehr oder an die Verkehrsteilnehmer gestellt werden, noch um die Abwehr von Gefahren, die gerade der Verkehr, sei es an der Quelle, sei es in der Wirkung, verursacht. Zwar hat der Diebstahl von Kraftfahrzeugen insoweit mittelbar etwas mit dem Straßenverkehr zu tun, als Kraftfahrzeuge dazu benutzt werden, sich im Straßenverkehr mit ihnen zu bewegen; aber der Diebstahl ist nicht straßenverkehrsspezifisch. Erst recht gilt das für eine anlassbezogene gefahrenabwehrende Fahndung<sup>97</sup>; dass für einen Banküberfall Kraftfahrzeuge benutzt werden, begründet ebenfalls keine verkehrsspezifische Gefahr.

Nichts anderes ergibt sich, wenn man die Fülle einer Ermächtigung für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zum Erlass von Rechtsverordnungen gem. § 6 Abs. 1 StVG zur Auslegung des Umfangs der Materie „Straßenverkehr“ im Sinn des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG heranzieht. Allerdings muss man sich hierbei immer bewusst bleiben, dass es sich insoweit um ein Gesetz handelt, das sich an der Verfassung messen lassen muss; es handelt sich nicht um eine authentische Interpretation der Verfassung. Immerhin dürfte bei den allermeisten der hier normierten Ermächtigungen die Zugehörigkeit zum Straßenverkehrsrecht unzweifelhaft sein. Das gilt namentlich für § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG als Ermächtigungsnorm für § 36 StVO.

Nicht ganz so eindeutig erscheint die Zuordnung der Ermächtigung gem. § 6 Abs. 1 Nr. 17 StVG zum Gegenstand des Straßenverkehrs. Nr. 17 unterscheidet sich von Nr. 3 hauptsächlich dadurch, dass die Worte „auf den öffentlichen Straßen“ in Nr. 17 fehlen. In der Kommentarliteratur wird diese Ermächtigungsnorm so charakterisiert, dass sie „Verkehrsmaßnahmen zwecks auerverkehrlicher Sicherheit“ betreffe<sup>98</sup>. In der amtlichen Begründung heißt es: „Die Sicherheitslage in der Bundesrepublik macht weiterhin zum Teil

<sup>94</sup> So aber Petri (o. Fn. 3), H Rn. 539,

<sup>95</sup> Vgl. BVerfGE 40, 371/380; 67, 299/314; BVerwGE 82,34/37; 85,323/341; 109,29/35; BGHSt 47, 181/185.

<sup>96</sup> Zusammenfassend Pieroth (o. Fn. 69), Art. 74 Rn. 353; vertiefend Pestalozza, in: von Mangoldt t/Klein, Das Bonner Grundgesetz, 3. Auflage, Band 8, 1996, Art. 74 Rn. J583ff.

<sup>97</sup> Vgl. oben B.II.2.

<sup>98</sup> Dauer, in: Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 39. Auflage 2007, § 6 StVG Rn. 22f.

umfangreiche Sicherungsmaßnahmen bei sicherheitsempfindlichen Dienstgebäuden und sonstigen Anlagen, bei denen die Gefahr von Anschlägen besteht, erforderlich. Soweit derartige Dienstgebäude oder Anlagen an öffentliche Straßen und Plätze angrenzen, besteht vielfach ein Bedürfnis für verkehrsbeschränkende Maßnahmen aus Sicherheitsgründen (z.B. Haltverbote zur Verhinderung von Bombenanschlägen mittels abgestellter Kraftfahrzeuge).“ - Hieraus wird deutlich, dass es sich einerseits um verkehrsspezifische Maßnahmen handelt, die andererseits mit § 184 Abs. 5 LVwG nichts zu tun haben,

§ 6 Abs. 1 Nr. 11 StVG ist eine Ermächtigung für „die Ermittlung, Auffindung und Sicherstellung von gestohlenen, verlorengegangenen oder sonst abhanden gekommenen Fahrzeugen, Fahrzeugkennzeichen sowie Führerscheinen und Fahrzeugpapieren einschließlich ihrer Vordrucke, soweit nicht die Strafverfolgungsbehörden hierfür zuständig sind“<sup>99</sup>. Diese Ermächtigungsnorm betrifft § 184 Abs. 5 LVwG von vornherein insofern nicht, als dieser zu einer anlassbezogenen gefahrenabwehrenden Fahndung ermächtigt<sup>100</sup>. Aber auch darüber hinaus betrifft diese Ermächtigungsnorm andere Fälle als § 184 Abs. 5 LVwG. In der amtlichen Begründung heißt es zu ihr: „Mit der Ermächtigungsgrundlage zu Nr. 11 wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen für Maßnahmen, die sich insbesondere auf die Zusammenarbeit zwischen Zulassungsbehörden, Kraftfahrt-Bundesamt und Polizei beziehen“<sup>101</sup>. Mit anderen Worten bezieht sich Nr. 11 nicht auf die polizeilichen Maßnahmen, die im Zuge einer entsprechenden Suche getroffen werden. Wenn in der Ermächtigungsnorm von „Sicherstellung“ die Rede ist, handelt es sich offensichtlich nicht um eine spezielle Befugnisnorm der Polizei. Vielmehr dürfen Sicherstellungen nur aufgrund der diesbezüglichen Spezialbefugnisse in den Landespolizeigesetzen ergriffen werden. Genauso verhält es sich mit § 184 Abs. 5 LVwG, so dass auch unter diesem Gesichtspunkt die Materie „Straßenverkehr“ für ihn nicht einschlägig ist.

## **b) Keine Sperrwirkung**

Selbst wenn - entgegen dem soeben Ausgeführten - ein Teil des Anwendungsbereichs des § 184 Abs. 5 LVwG als von der Ermächtigungsnorm des § 6 Abs. 1 Nr. 11 StVG erfasst und diese ihrerseits als zutreffende Konkretisierung des Verfassungsbegriffs „Straßenverkehr“ angesehen würde, wäre eine Gesetzgebungskompetenz der Länder gem. Art. 72 Abs. 1 GG

<sup>99</sup> Hingeführt durch Gesetz vom 3. August 1978 (BGBl. I, S. 1177).

<sup>100</sup> Vgl. oben B.II.2.

wie bereits ausgeführt<sup>102</sup> nur ausgeschlossen, wenn der Bund von seiner entsprechenden Gesetzgebungszuständigkeit durch Gesetz erschöpfend Gebrauch gemacht hätte. Das bedeutet, dass bereits das ermächtigende Gesetz ausdrücklich oder implizit die Möglichkeit einer Sperrwirkung durch den Erlass der Rechtsverordnung vorsehen muss<sup>103</sup>. Das ist selten und auch hier nicht der Fall. Regelmäßig tritt die Sperrwirkung erst durch die erschöpfende Regelung in der Rechtsverordnung ein<sup>104</sup>. Eine auf § 6 Abs. 1 Nr. 11 StVG gestützte Rechtsverordnung ist aber bisher nicht erlassen worden. Nur ausnahmsweise geht die Sperrwirkung schon von der Verordnungsermächtigung aus, wenn sie nämlich eine inhaltliche, etwaige landesrechtliche Regelungen ausschließende Regelung enthält<sup>105</sup>. Dafür fehlt hier jeglicher Anhaltspunkt.

#### **4. Ergebnis**

Das Land Schleswig-Holstein hat die Gesetzgebungskompetenz für § 184 Abs. 5 LVwG.

## **II. Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung**

### **1. Schutzbereich**

In seiner jüngsten einschlägigen Entscheidung vom 13. Juni 2007 hat das Bundesverfassungsgericht den Schutzbereich des Grundrechts der informationellen Selbstbestimmung wie folgt beschrieben: „Das allgemeine Persönlichkeitsrecht trägt in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung Gefährdungen und Verletzungen der Persönlichkeit Rechnung, die sich für den Einzelnen aus informationsbezogenen Maßnahmen, insbesondere unter den Bedingungen moderner Datenverarbeitung, ergeben<sup>106</sup>. Es gibt dem Einzelnen die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten zu bestimmen<sup>107</sup> ... Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung flankiert und erweitert den grundrechtlichen Schutz von Verhaltensfreiheit und Privatheit, in dem es ihn schon auf der Stufe der Persönlichkeitsgefährdung beginnen

<sup>101</sup> Deutscher Bundestag, S. Wahlperiode, Drucksache 8/971, S. 8.

<sup>102</sup> Vgl. oben C.1.2.b).

<sup>103</sup> Jarass, NVwZ 1996, 1046f.

<sup>104</sup> Vgl. BVerfGE 18, 407/417f.; BVerwG, LKV 1991, 411,

<sup>105</sup> Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, 5. Auflage 2005, Art. 72 Rn. 76.

<sup>106</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1/42; 113,29/46; 115,166/188; 115,320/341f.

<sup>107</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1/43; 84, 192/194.

lässt. Eine derartige Gefährdungslage kann bereits im Vorfeld konkreter Bedrohungen benennbarer Rechtsgüter entstehen, so insbesondere, wenn personenbezogene Informationen in einer Art und Weise genutzt und verknüpft werden, die der Betroffene weder überschauen noch beherrschen kann. Vor allem mittels elektronischer Datenverarbeitung können aus solchen Informationen weitere Informationen erzeugt und so Schlüsse gezogen werden, die sowohl die grundrechtlich geschützten Geheimhaltungsinteressen des Betroffenen beeinträchtigen als auch Eingriffe in seine Verhaltensfreiheit mit sich bringen können<sup>108\*4</sup>. Der Schutzzumfang des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beschränkt sich nicht auf Informationen, die bereits ihrer Art nach sensibel sind und schon deshalb grundrechtlich geschützt werden. Auch der Umgang mit personenbezogenen Daten, die für sich genommen nur geringen Informationsgehalt haben, kann, je nach seinem Ziel und den bestehenden Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten, grundrechtserhebliche Auswirkungen auf die Privatheit und Verhaltensfreiheit des Betroffenen haben. Insofern gibt es unter den Bedingungen der elektronischen Datenverarbeitung kein schlechthin, also ungeachtet des „Verwendungskontextes, belangloses personenbezogenes Datum“<sup>109</sup>.<sup>110</sup> Danach ist nicht zweifelhaft, dass durch § 184 Abs. 5 LVwG das Grundrecht gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG betroffen ist.

## 2. Eingriff

Hinsichtlich des Eingriffs in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Rasterfahndung zwischen zwei Personengruppen unterschieden: einmal denjenigen, deren Daten überhaupt erhoben worden sind (das waren in dem entschiedenen Fall über 5 Millionen), und zum anderen denjenigen, deren Daten nach einem ersten Datenabgleich noch Gegenstand weiterer, nachfolgender Maßnahmen, insbesondere weitergehender Datenabgleiche, wurden (das waren 11.000). Einen Grundrechtseingriff hat das Gericht „jedenfalls“ hinsichtlich der zweiten Personengruppe angenommen<sup>111</sup>,

Die Zweifel an der Eingriffsqualität der Datenerhebung bezüglich der ersten Personengruppe nähren sich aus der vom Gericht gegebenen allgemeinen Begründung für das Vorliegen eines

<sup>108</sup> Vgl. BVerfGB 65, 1/42; 1 13, 2W45f.; 1 15, 320/342.

<sup>109</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1/45; 115, 320/350,

<sup>110</sup> NJW 2007, 2464/2465f. (Rn. 86-88).

<sup>111</sup> BVerfGE 115, 320/343.

Eingriffe „Die Eingriffsqualität der Anordnung zeigt sich an ihrer Auswirkung auf das Recht auf personelle Selbstbestimmung der Betroffenen. Die Anordnung macht die Daten für die Behörden verfügbar und bildet die Basis für einen nachfolgenden Abgleich mit Suchbegriffen. An einer Eingriffsqualität fehlt es lediglich, sofern Daten ungezielt und allein technikbedingt zunächst miterfasst, aber unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder anonym, spurenlos und ohne Erkenntnisinteresse für die Behörden ausgesondert werden.“<sup>112</sup>. In diesem Sinne wurden die zunächst erhobenen über 5 Millionen Datensätze anonym, spurenlos und ohne Erkenntnisinteresse für die Behörden ausgesondert. Das Gleiche trifft auf die Fälle des § 184 Abs. 5 LVwG zu, in denen kein „Treffer“ erzielt wird<sup>113</sup>.

Diese Frage muss aber im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter verfolgt werden, da § 184 Abs. 5 LVwG ja auch die Rechtsfolgen für „Treffer“ regelt. Der danach erfolgende Datenabgleich macht aber die Kraftfahrzeugkennzeichen für die Behörden verfügbar und bildet die Basis für den Abgleich mit dem Fahndungsbestand. Insoweit liegt jedenfalls ein Eingriff in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung vor.

### **3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung**

#### **a) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**

##### **aa) Maßstab der Angemessenheit**

Da hier ein Parlamentsgesetz vorliegt, das mit der Gefahrenabwehr einschließlich der Verhütung und vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten auch legitime Zwecke verfolgt sowie ein geeignetes und erforderliches Mittel darstellt, ist nur noch auf die Angemessenheit einzugehen. Dazu heißt es in der jüngsten einschlägigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 2007:

„Dieses Gebot verlangt, dass die Schwere des Eingriffs bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe stehen darf<sup>114</sup>. Der Gesetzgeber hat das Individualinteresse, das durch einen Grundrechtseingriff beschnitten wird, den Allgemeininteressen, denen der Eingriff dient, angemessen zuzuordnen. Die

<sup>112</sup> B VerfGE 115, 320/343 unter Bezugnahme auf BVerfGE 100, 313/366; 107, 299/328.

<sup>113</sup> So auch ausdrücklich Württenberger/Heckmann (o. Fn, 74), Rn. 672a.

Prüfung an diesem Maßstab kann dazu führen, dass ein an sich geeignetes und erforderliches Mittel zur Durchsetzung von Allgemeininteressen nicht angewandt werden darf, weil die davon ausgehenden Grundrechtsbeeinträchtigungen schwerer wiegen als die durchzusetzenden Interessen<sup>115</sup>. Ist das Gewicht der Grundrechtsbeeinträchtigung jedoch geringer, kann sie mit Rücksicht auf wichtige Ziele des Gesetzes eher als verhältnismäßig hinzunehmen sein.“<sup>116</sup>

## **bb) Minimale Intensität**

Für die elektronische Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen, die nicht zu einem „Treffer“ führt, kann wie gezeigt schon der Eingriff verneint werden. Im Übrigen ist er von geringer Intensität<sup>117</sup>. Der Abgleich mit dem Fahndungsbestand führt lediglich zur Feststellung, dass das erkannte Kraftfahrzeug gesucht wird. Dass es rechtmäßigerweise gesucht wird, ist nach anderen Rechtsgrundlagen zu beurteilen. Nach der schleswig-holsteinischen Praxis beschränkt sich die Suche im Übrigen auf einen Teil des Fahndungsbestandes und trifft durch die verlangte Verifikation Vorsorge dafür, dass auch nur aktuell noch gesuchte Kraftfahrzeuge weiteren polizeilichen Maßnahmen unterworfen werden. Es erfolgt keine Weitergabe dieser Daten an Dritte, keine Nutzung oder Verknüpfung, die der Einzelne nicht beherrschen könnte. Dass ein Kraftfahrzeug rechtmäßigerweise im Fahndungsbestand aufgeführt ist, liegt also der elektronischen Erkennung voraus und kann diese nicht rechtlich desavouieren. Auch die nach der Kenntnisnahme und Verifikation durch die Polizeibeamten erfolgenden Maßnahmen an der abgesetzten Kontrollstelle stützen sich auf andere, hier wiederum nicht in Frage stehende und auch anerkannt rechtmäßige polizeiliche Befugnisnormen<sup>118</sup>.

Es geschieht also rechtlich nichts anderes als bisher bei der seit langem eingeführten Routinekontrolle. Es wird rechtmäßigerweise gesucht und bei Sucherfolg rechtmäßigerweise gehandelt. Nur die faktische Zahl der Suchvorgänge steigt: Statt der einzelnen Routineabfrage werden viele Abfragen durchgeführt. Dieser quantitative Unterschied schlägt aber nur so zu Buch, dass die Effektivität der polizeilichen Arbeit gesteigert wird; die Beeinträchtigung in der Sphäre der Betroffenen bleibt rechtlich exakt gleich. Dazu, den Eingriff so gering wie

<sup>114</sup> Vgl. BVerfGE 90, 145/173; 109, 279/349ff.; 113, 348/382.

<sup>115</sup> BVerfGE 115, 320/345f.

<sup>116</sup> NJW 2007, 2464/2469 (Rn. 125).

<sup>117</sup> Vgl. auch Stellungnahme der Hessischen Staatskanzlei (o. Fn, 84), S. 38: „denkbar geringste Eingriffsintensität“; Württemberg/Heckmann (o. Fn, 74), Rn. 672a sprechen von „niedrigster Stufe“ der Eingriffsintensität.

<sup>118</sup> Vgl. oben A.

möglich zu halten, trägt auch § 184 Abs. 5 S. 5 LVwG bei<sup>119</sup>. Anders ausgedrückt: Solange eine polizeiliche Fahndung nach Voraussetzungen, Mitteln und Rechtsfolgen rechtmäßig ist, kann die Effektivierung des polizeilichen Handelns nicht rechtswidrig sein. Daher gehen die in der Verfassungsbeschwerde vorgebrachten argumenta ad absurdum bezüglich einer sonstigen generellen verdachtlosen Überwachung der Bevölkerung fehl. Ferner spricht für die Geringfügigkeit der Belastung durch § 184 Abs. 5 LVwG, dass die elektronische Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen intensiver in Grundrechte eingreifende polizeiliche Maßnahmen wie insbesondere Identitätsfeststellungen überflüssig machen kann<sup>120</sup>.

Die Ausführungen der Verfassungsbeschwerde zu einer drohenden Erstellung von Bewegungsprofilen, der Beeinträchtigung von Grundrechten durch Nichtgebrauchmachen aus Furcht<sup>121</sup> bis hin zu einem Schaden für die Demokratie sind aus der Luft gegriffen. Die dargestellten materiell- und formell-rechtlichen Beschränkungen des §- 184 Abs. 5 LVwG enthalten ausreichende Sicherungen. Wenn die geltend gemachten Gefahren wirklich wären, hätten sie sich schon seit Jahrzehnten realisieren können. Denn die zu Tausenden aufgestellten Radarmessgeräte liefern ungleich viel mehr personenbezogene Daten, als es der elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen unter den einschränkenden Bedingungen des § 184 Abs. 5 LVwG je möglich sein wird. Die Gefahr hat sich dort nicht realisiert und kann sich hier erst recht nicht realisieren.

### **cc) Effektive Gefahrenabwehr**

Dass die Gefahrenabwehr einschließlich Straftaten Verhütung und vorbeugender Straftatenbekämpfung ein Gemeinwohlbelang von erheblicher Bedeutung ist, steht fest. Diebstahl und Urkundenfälschung sind - anders als die Verfassungsbeschwerde suggeriert - keine Belanglosigkeiten. Es ist abwegig, den Schutz von Eigentumsrechten und Vermögensinteressen in den „Bagatellbereich“ zu verweisen. Die in der Verfassungsbeschwerde geschilderten Resultate eines regulären Einsatzes der elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen in Bayern<sup>122</sup> sprechen nicht gegen, sondern für die

<sup>119</sup> Erst bei flächendeckender Kennzeichenüberwachung sehen auch Möncke/Laevenenz, DuD 28 (2004), 282/288 die Schwelle zur Verfassungswidrigkeit überschritten. Andererseits stützt Petri (o. Fn. 3), H Rn. 542 seine verfassungsrechtlichen Bedenken gerade darauf, dass die Regelungen in Hessen und Rheinland-Pfalz einem flächendeckenden Einsatz nicht entgegenwirken.

<sup>120</sup> Vgl. Schmidbauer (o. Pn. 43), Art. 33 Rn. 14.

<sup>121</sup> Mit einer „Verunsicherung“ argumentiert auch Petri (o. Fn. 3), H Rn. 540.

<sup>122</sup> Über weitere Tests berichtet Arzt, DÖV 2005, 56/57; zu Erfahrungen im Ausland vgl. Boos, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 76 (3/2003), 43ff.



Verfassungsmäßigkeit des § 184 Abs. 5 LVwG. Denn 1.500 Treffer in einigen Monaten sind ein bemerkenswerter Fahndungserfolg.

Im Übrigen können die Erwägungen über den Nutzen des § 184 Abs. 5 LVwG, die in der Verfassungsbeschwerde angestellt werden, selbst dann nicht gegen das Gesetz ins Feld geführt werden, wenn sie faktisch zuträfen, was angesichts ihres durchweg spekulativen Charakters nicht ernsthaft überprüft werden kann. Denn der Nutzen des § 184 Abs. 5 LVwG soll ja durch die auf zwei Jahre begrenzte Erprobungsphase gerade erst herausgefunden werden. Schließlich sei noch bemerkt, dass es keine Frage des Verfassungsrechts ist, wofür und wie im Einzelnen die Polizei ihre Ressourcen einsetzt.

#### **dd) Vergleich mit anderen Datenerhebungsbefugnissen der Polizei**

Das Abwägen der Eingriffsintensität mit der Bedeutung der Gemeinwohlbelange ist ein rational prekärer Prozess<sup>123</sup>. Er kann durch den Vergleich mit in ähnlichen Fällen bereits vorgenommenen Abwägungen durch das Bundesverfassungsgericht an Plausibilität gewinnen. Dazu bieten sich die vom Bundesverfassungsgericht in der jüngsten Vergangenheit entschiedenen Fälle der Rasterfahndung und der Kontostammdaten abfrage an.

Bei der Rasterfahndung wird nach bestimmten Personen unter Zugriff auf fremde Datenbestände gesucht. So wurden in dem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall alle Einwohnermeldeämter des Landes Nordrhein-Westfalen, das Ausländerzentralregister in Köln und die Universitäten, Hochschulen und Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen verpflichtet, Daten von Männern in einem bestimmten Alter zu übermitteln. Herauszugeben waren etwa von den Einwohnermeldeämtern Name, Geburtsname, Vorname, Geburtsdatum, Geburtsort, Geburtsland, Staatsangehörigkeit, Wohnort, Straße, Hausnummer, eventuell zweiter Wohnsitz, Religion, Familienstand, Kinder, zuständiges Finanzamt, Einzug und Wegzug. Aus diesen Daten wurden danach diejenigen durch automatisierten Datenabgleich herausgefiltert, auf welche bestimmte Rasterkriterien zuträfen, nämlich männlich, Alter 18-40 Jahre, Student oder ehemaliger Student, islamische Religionszugehörigkeit, Geburtsland oder Nationalität bestimmter, im Einzelnen benannter Länder mit überwiegend islamischer Bevölkerung. Es liegt auf der Hand, dass diese Maßnahme von ungleich höherer Intensität ist als die elektronische Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen. Gleichwohl hat das

Bundesverfassungsgericht die entsprechende Norm nicht für verfassungswidrig erklärt, sondern lediglich eine Auslegung verlangt, wonach die Rasterfahndung nur zulässig ist, wenn eine konkrete Gefahr besteht<sup>124</sup>.

Die automatisierte Abfrage von Kontostammdaten erlaubt der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Daten aus von jedem Kreditinstitut einzurichtenden Dateien abzurufen, soweit dies zur Erfüllung bestimmter aufsichtlicher Aufgaben erforderlich ist. Diese Abrufe erlauben die Feststellung der Existenz von Konten und Depots und die Verknüpfung mit dem Inhaber, Verfügungsberechtigten oder wirtschaftliche Berechtigten; dagegen eröffnet die Norm keinen Zugriff auf die Inhalte der Konten oder Depots. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht erteilt anderen staatlichen Stellen auf Ersuchen Auskunft aus den Dateien. Zu diesen Stellen gehören die für die Strafverfolgung zuständigen Behörden und Gerichte, die Finanzämter und weitere Stellen, insbesondere Sozialbehörden. Auch diese Normen hat das Bundesverfassungsgericht für verhältnismäßig erklärt; lediglich eine Norm hat es als mit dem Gebot der Normenklarheit nicht vereinbar erklärt<sup>125</sup>,

Der Vergleich mit diesen beiden Entscheidungen zeigt also, dass das Bundesverfassungsgericht wesentlich intensiver in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung eingreifende Gesetze, die teilweise weniger wichtigen Gemeinwohlbelangen als der Gefahrenabwehr dienen, für verfassungsgemäß erklärt hat.

## **b) Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit**

Die Tragweite dieses Gebots hat das Bundesverfassungsgericht jüngst wie folgt umschrieben: Es soll „sicherstellen, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können; ferner erlauben die Bestimmtheit und Klarheit der Norm, dass der betroffene Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann<sup>126</sup>. Der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung grundsätzlich bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden...Daher wäre eine Saaiernlüng

---

<sup>124</sup> Vgl. Pieroth/Schlömk, Grundrechte. Staatsrecht II, 22. Auflage 2006, Rn. 293.

<sup>124</sup> BVerfGE 115, 320/345ff.

<sup>125</sup> Vgl. unten b).

<sup>126</sup> Vgl. BVerfGE 110, 33/52ff.; 113, 348/375ff.

der dem Grundrechtsschutz unterliegenden personenbezogenen Informationen auf Vorrat zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbar Zwecken mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.<sup>127</sup> ... Mindestvoraussetzung dafür ist die Angabe im Gesetz, welche staatliche Stelle zur Erfüllung welcher Aufgaben zu der geregelten Informationserhebung berechtigt sein soll,<sup>128</sup> Zugleich betont das Gericht, dass das Bestimmtheitsgebot nicht von vornherein die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe verbietet und dass bei manchen, insbesondere vielgestaltigen Sachverhalten eine Solche Regelungstechnik grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich ist<sup>129</sup>.

Danach sind Einwände gegen die Normenklarheit und -bestimmtheit<sup>130</sup> des § 184 Abs. 5 LVwG unbegründet. Die Norm nennt die zuständige Stelle (die Polizei), den Anlass der Datenerhebung (Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum) und ihren Zweck (Abgleich mit dem Fahndungsbestand). Aus dem systematischen Zusammenhang ergibt sich unschwer, dass die Datenerhebung zur Erfüllung der Gefahrenabwehraufgabe, die die Straftatenverhütung und die vorbeugende Verbrechensbekämpfung umschließt, erfolgt. Der Begriff „Fahndungsbestand“ ist hinreichend bestimmt, weil er die von der Polizei rechtmäßigerweise auf polizeirechtlicher Grundlage angelegten Dateien umfasst. Der gleiche Begriff steht übrigens seit 15 Jahren unangefochten in § 195 Abs. 1 S. 3 LVwG<sup>131</sup>. Auf § 10e Abs. 1 S. 3 des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder in der Fassung vom 12.3.1986<sup>132</sup> beruhend, findet sich der Begriff darüber hinaus in den Polizeigesetzen der Länder, in §§ 30 Abs. 5, 34 Abs. 1 S. 2 des Bundespolizeigesetzes, § 28 Abs. 1 S. 2 des Bundeskriminalamtgesetzes, § 35 Abs. 4 S. 1 des Straßenverkehrsgesetzes, § 3a Abs. 1 S. 2 des Personalausweisgesetzes und in § 17 Abs. 1 S. 2 des Passgesetzes. Wegen der dargestellten Geringfügigkeit des Eingriffs überspannt die Forderung, die Norm müsse einen Katalog der Straftaten enthalten, zu deren Verfolgung die Maßnahme zulässig sein Soll, definitiv die Anforderungen aus dem Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit<sup>133</sup>.

Auch insoweit ist ein Vergleich mit bereits vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen ähnlichen Fällen aufschlussreich. Die Entscheidung vom 3. März 2004 zur alten Fassung des

<sup>127</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1/46; L15, 320/350.

<sup>128</sup> BVerfG, NJW 2007, 2464/2466f. (Rn. 94, 97 und 98).

<sup>129</sup> Vgl. BVerfGE 49, 89/133; 79, 174/195; NJW 2007, 2464/2467 (Rn. 100).

<sup>130</sup> Vgl. auch Graulich, NVwZ 2005, 271 f.; Petri (o. Fn. 3), H Rn. 541.

<sup>131</sup> Als § 175g Abs. 1 S. 3 LVwG erstmals eingeführt durch Gesetz vom 30. Januar 1992 (GVB1. S. 63).

<sup>132</sup> Abgedruckt bei Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl. 2005, S. 401ff.

<sup>133</sup> Ebenso Schenke (o. Fn. 132), Rn. 213d.

Außenwirtschaftsgesetzes betraf die Befugnisse des Zollkriminalamts, Sendungen, die dem Brief-, Post- oder Fernmeldegeheimnis unterliegen, zu öffnen und einzusehen sowie die Telekommunikation :zu überwachen und aufzuzeichnen. Der Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit wurde in einem unüberschaubaren Zusammenwirken verschiedener Tatbestandsmerkmale sowie einer großen Zahl von Verweisungen auf andere: Normen gesehen<sup>134</sup>. Der Fall unterscheidet sich außerdem dadurch grundlegend von dem vorliegenden, dass es um heimliche Eingriffe in die durch Art. 10 GG besonders geschützte persönliche Kommunikation ging.

Der vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 13. Juni 2007 wegen Verstoßes gegen das Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit für verfassungswidrig erklärte § 93 Abs. 8 der Abgabenordnung erlaubte den Finanzbehörden die Weitergabe der von ihnen bei den Kreditinstituten abgefragten Kontostammdaten an alle zuständigen ,Behörden unter den alleinigen Voraussetzungen, dass ein anderes Gesetz an Begriffe des ,Einkommensteuergesetzes anknüpft und die andere Behörde für die Anwendung des anderen Gesetzes zuständig war. Insoweit beanstandete das Bundesverfassungsgericht, dass der Kreis dieser Behörden und die Aufgaben, denen die Weitergabe dieser Daten dienen sollte, nicht hinreichend bestimmt festgelegt waren<sup>135</sup>. Derartige Mängel weist § 184 Abs. 5 LVwG offensichtlich nicht auf.

#### **4. Ergebnis**

Soweit § 184 Abs. 5 LVwG einen Eingriff in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung darstellt, ist er verfassungsrechtlich gerechtfertigt, weil er weder gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit noch gegen das Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit verstößt.

Münster, 31. August 2007

(Prof. Dr. Bodo Pieroth)

<sup>134</sup> BVerfGE113, 33/57f.

<sup>135</sup> BVerfG, NJW2007, 2464/2467 (Rn. 101 ff.).