



**Niedersächsische
Staatskanzlei**

Niedersächsische Staatskanzlei, Postfach 2 23, 30002 Hannover

vorab per Fax

An das
Bundesverfassungsgericht
Postfach 1771
76006 Karlsruhe

Bearbeitet von Herrn [REDACTED]

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
1 BvR 1443/008

Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)
201-01401/12-13

Durchwahl (05 11) 120 - [REDACTED]

Hannover
01.10.2008

In der

**Verfassungsbeschwerde des Herrn [REDACTED]
num, gegen § 32 Abs. 5 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicher-
heit und Ordnung (Nds. SOG) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Nieder-
sächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 25. November
2007 (GVBl S. 651)**

- 1 BvR 1443/08 -

nehme ich für die Niedersächsische Landesregierung wie folgt Stellung.

Der Beschwerdeführer wendet sich gegen die mit Gesetz vom 25.11.2007 (Nds. GVBl. S. 654) in das Nds. SOG aufgenommene Regelung über den Einsatz von automatisierten Kennzeichenlesesystemen durch die Polizei. § 32 Abs. 5 Nds. SOG ermächtigt die Polizei, bei Kontrollen nach dem Nds. SOG personenbezogene Daten durch den Einsatz technischer Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zweck des sofortigen automatisierten Abgleichs mit vorhandenen Daten zu erheben, die der Suche nach Personen oder Sachen dienen. Kennzeichen, für die sich keine Übereinstimmung mit dem Fahndungsbestand ergibt, sind unverzüglich automatisiert zu löschen (Satz 3). Die Datenerhebung erfolgt grundsätzlich offen; soweit der Zweck der Maßnahme es erfordert, ist auch eine verdeckte Datenerhebung zulässig (Satz 2).

Die Vorschrift war durch Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Drs. 15/3810) in den Landtag eingebracht worden und ist auf die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Inneres und Sport hin (LT-Drs. 15/4119) mit Änderungen verabschiedet worden. Insbesondere wurden die Einsatzmöglichkeiten von automatisierten Kennzeichenlesesystemen

beschränkt und an strengere Voraussetzungen geknüpft, indem auf die Zulassung dieses Mittels auch bei Kontrollen nach anderen Gesetzen verzichtet und nur auf Kontrollen nach dem Nds. SOG Bezug genommen wurde.

Die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffene Vorschrift über den automatisierten Kennzeichenabgleich zur Gefahrenabwehr und zur Verhütung von Straftaten in § 32 Abs. 5 Nds. SOG wie auch ihre praktische Umsetzung sind nach hiesiger Überzeugung verfassungsgemäß.

Gleichwohl haben die Entscheidungen des erkennenden Senats vom 11. März 2008 zu den die automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen regelnden Vorschriften in Hessen und Schleswig-Holstein (1 BvR 2074/05; 1 BvR 1254/07) Anlass gegeben, im Interesse einer weitestgehenden Rechtssicherheit und Rechtsklarheit eine Überarbeitung der Regelungen zu erwägen und letztlich den Vorzug zu geben. Ein entsprechender Gesetzentwurf liegt nunmehr vor und wird Anfang Oktober in den Landtag eingebracht werden.

Mit Inkrafttreten der beabsichtigten Gesetzesänderung, die im Folgenden dargestellt werden soll (B.), dürfte die Verfassungsbeschwerde sich erledigen und unzulässig werden (A.). Nach Ansicht der Niedersächsischen Landesregierung ist daher eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, ob der bislang in Niedersachsen zur Anwendung kommende automatisierte Kennzeichenabgleich verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, entbehrlich. Dennoch soll mit dieser Stellungnahme vorsorglich auch die derzeitige Rechtslage wie auch die Praxis des automatisierten Kennzeichenabgleichs in Niedersachsen dargestellt und erläutert werden, dass diese auch auf der Grundlage des geltenden Rechts verfassungsgemäß ist (C.).

A. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

Die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde setzt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts voraus, dass ein Rechtsschutzbedürfnis für die Aufhebung des angegriffenen Hoheitsaktes besteht (vgl. BVerfGE 9, 89, 92; 21, 139, 143; 56, 99, 106, 72, 1, 5). Dieses Rechtsschutzbedürfnis muss grundsätzlich noch im Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gegeben sein (vgl. BVerfGE 21, 139, 143; 30, 54, 58; 33, 247, 253; 50, 244, 247; 81, 138, 140).

Gleichwohl kann das Rechtsschutzbedürfnis auch nach Erledigung des mit der Verfassungsbeschwerde verfolgten Begehrens fortbestehen. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht die entscheidenden Kriterien für das Fortbestehen eines Rechtsschutzbedürfnisses darin gesehen, dass entweder die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage von grundsätzlicher Bedeutung andernfalls unterbliebe und der gerügte Grundrechtseingriff besonders belastend erscheint oder eine Wiederholung der angegriffenen Maßnahme zu besorgen ist oder die aufgehobene oder gegenstandslos gewordene Maßnahme den Beschwerdeführer noch weiterhin beeinträchtigt. Das Bundesverfassungsgericht ist in Fällen besonders tiefgreifender und folgenschwerer Grundrechtsverstöße vom Fortbestehen des Rechtsschutzbedürfnisses auch dann ausgegangen, wenn die direkte Belastung durch den angegriffenen Hoheitsakt sich auf eine Zeitspanne beschränkt, in welcher der Betroffene nach dem regelmäßigen Geschäftsgang eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts kaum erlangen konnte. Der Grundrechtsschutz des Beschwerdeführers würde sonst in unzumutbarer Weise verkürzt (vgl. BVerfGE 81, 138, 140f).

Nach Ansicht der Niedersächsischen Landesregierung besteht für die Verfassungsbeschwerde spätestens mit Inkrafttreten der beabsichtigten und aus nachfolgenden Gründen auch zu erwartenden Gesetzesänderung, aufgrund welcher Anlass und Zweck des Kennzeichenabgleichs deutlicher formuliert und Beschränkungen der weiteren Verwendung von Daten im Trefferfall ausdrücklich geregelt werden, kein Rechtsschutzbedürfnis mehr.

Der entsprechende Gesetzentwurf zur Änderung des § 32 Abs. 5 Nds. SOG wird von den Regierungsfractionen im Rahmen eines laufenden Gesetzgebungsverfahrens (Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes und des Niedersächsischen Sicherheitsüberprüfungsgesetzes – LT-Drs. 15/0395) als zusätzlicher Artikel bereits im Oktober 2008 in den Niedersächsischen Landtag eingebracht werden. Die Befassung des zuständigen Innenausschusses mit dem Änderungsantrag der Regierungsfractionen erfolgt am 14. Oktober 2008. Die entsprechenden Protokolle werden dem Gericht, sobald sie hier vorliegen, umgehend nachgesandt. Da es sich um einen Entwurf der Regierungsfractionen handelt, dürfte er auch aller Wahrscheinlichkeit nach die Zustimmung der parlamentarischen Mehrheit finden. Demnach wird die Änderung schon bis Ende des Jahres 2008 in Kraft treten, so dass sich das mit der Verfassungsbeschwerde verfolgte Begehren in Kürze erledigt.

Darüber hinaus liegen die Voraussetzungen, unter denen das Rechtsschutzbedürfnis trotz Erledigung des verfolgten Begehrens fortbesteht, nicht vor. Der Eingriff in das Grundrecht auf

informationelle Selbstbestimmung ist in seiner konkreten Ausgestaltung in Niedersachsen nach den vom Bundesverfassungsgericht dargestellten Maßstäben (vgl. Urteil vom 11.03.2008, a.a.O., Rz. 76 ff.) für den Beschwerdeführer bereits nicht besonders belastend. Selbst wenn man jedoch davon ausginge, dass die angegriffene Ermächtigung zur automatisierten Kennzeichenerfassung besonders tiefgreifende und folgenschwere Grundrechtseingriffe erlaube, ist keine verfassungsrechtliche Frage von grundsätzlicher Bedeutung mehr zu klären. Bereits mit Urteil vom 11.03.2008 (a.a.O.) hat das Bundesverfassungsgericht über die landesrechtlichen Ermächtigungen zur automatisierten Kennzeichenerfassung zwecks Abgleichs mit dem Fahndungsbestand Hessens und Schleswig-Holsteins entschieden und dabei ausführlich sämtliche verfassungsrechtlichen Fragen beantwortet, die auch für das hiesige Verfahren von Bedeutung sein können. Damit ist hinreichend geklärt, unter welchen Voraussetzungen der automatisierte Massenabgleich von Kfz-Kennzeichen erfolgen darf, so dass die anhängige Verfassungsbeschwerde keinen Anlass zur Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage von grundsätzlicher Bedeutung mehr geben kann.

Ein Rechtsschutzbedürfnis ist aufgrund der bevorstehenden Gesetzesänderung auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Gefahr einer Wiederholung der beanstandeten Maßnahme begründet.

B. Änderung des § 32 Abs. 5 Nds. SOG

Der Einsatz von automatisierten Kennzeichenlesesystemen in Niedersachsen bestimmt sich nach § 32 Abs. 5 Nds. SOG. Nachdem der erkennende Senat in seinem Urteil vom 11. März 2008 (1 BvR 2074/05 und 1 BvR 1254/07) Anforderungen an Regelungen über automatisierten Kennzeichenlesesystemen formuliert hat, sollen nunmehr durch eine Änderung des § 32 Abs. 5 Nds. SOG Anlass und Zweck des Kennzeichenabgleichs noch deutlicher formuliert und Beschränkungen der weiteren Verwendung von Daten im Trefferfall ausdrücklich geregelt werden.

§ 32 Abs. 5 Nds. SOG soll folgende Fassung erhalten:

„(5) ¹Die Polizei kann zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit sowie unter den Voraussetzungen der §§ 12 Abs. 6, 13 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 und 14 Abs. 1 durch den Einsatz technischer Mittel im öffentlichen Verkehrsraum

- Kraftfahrzeugkennzeichen,
- eine Bildaufnahme des Fahrzeuges, bei der technisch ausgeschlossen ist, dass Insassen zu sehen sind oder sichtbar gemacht werden können, sowie
- Zeit und Ort der Aufnahme

erfassen. ²Das Kennzeichen ist sofort automatisiert mit vorhandenen Dateien abzugleichen, die der Suche nach Personen oder Sachen dienen oder in denen Personen nach § 37 oder nach anderen Rechtsvorschriften zur Kontrollmeldung ausgeschrieben sind. ³Ist das Kennzeichen nicht im vorhandenen Datenbestand enthalten, sind die nach Satz 1 erhobenen Daten sofort automatisiert zu löschen. ⁴Ergibt sich eine Übereinstimmung mit dem vorhandenen Datenbestand und wird das Kraftfahrzeug nicht unverzüglich angehalten, dürfen die nach Satz 1 erhobenen Daten nur gespeichert, verändert oder genutzt werden, soweit dies zu dem Zweck, zu dem der Kennzeichenabgleich durchgeführt wurde, zur Verfolgung einer Straftat von erheblicher Bedeutung oder zur Übermittlung einer gesetzlich vorgesehenen Kontrollmeldung erforderlich ist. ⁵Wird ein Kennzeichen mehrfach erfasst, dürfen die nach Satz 4 gespeicherten Daten außer im Falle einer Ausschreibung zur Kontrollmeldung nicht zu einem Bewegungsbild verbunden werden. ⁶Eine verdeckte Datenerhebung ist nur zulässig, wenn durch eine offene Datenerhebung der Zweck der Maßnahme gefährdet würde.“

In § 32 Abs. 5 Satz 1 des Gesetzentwurfs (GE) werden die Anlässe und Zwecke des Einsatzes von automatisierten Kennzeichenlesesystemen unter Bezugnahme auf die zu Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum ermächtigenden Vorschriften der §§ 12 bis 14 Nds. SOG neu formuliert. Zulässig ist der automatisierte Kennzeichenabgleich zur Abwehr einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit, im Rahmen von Kontrollen nach § 12 Abs. 6 Nds. SOG zur Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug, an gefährlichen oder gefährdeten Orten nach § 13 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 Nds. SOG sowie nach § 14 Abs. 1 Nds. SOG verdachtsbezogen zur Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung oder bestimmten anderen Straftaten. Durch die Neufassung wird klargestellt, dass der automatisierte Kennzeichenabgleich nur unter den Voraussetzungen der in Bezug genommenen Normen oder zur Abwehr einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit durchgeführt werden darf. Zu den Eingriffsvoraussetzungen gehören sowohl die Eingriffsschwellen als auch die besonders geregelten Eingriffsziele der in Bezug genommenen Normen; ein Einsatz von automatisierten Kennzeichenlesesystemen nur aus Anlass von Kontrollen nach den §§ 12 bis 14 Nds. SOG, aber ohne inneren Zusammenhang mit diesen Maßnahmen ist unzulässig. Allerdings dürfen automatisierte Kennzeichenlesesysteme nicht nur dann angewandt werden, wenn die Polizei auf der Grundlage der in Bezug genommenen Vorschriften ohnehin Anhaltekontrollen durchführt, sondern die Maßnahme kann sich zunächst auch auf den automatisierten Kennzeichenabgleich beschränken. In diesem Fall schließen sich Anhaltekontrollen nach den §§ 12 bis 14 Nds. SOG oder auf der Grundlage anderer Vorschriften erst im Trefferfall an;

wird auf eine Anhaltekontrolle verzichtet, können die Trefferdaten in den Grenzen des Satzes 4 GE verarbeitet werden.

Nach Satz 1 GE können neben dem für den Abgleich mit dem Fahndungsbestand erforderlichen Kraftfahrzeugkennzeichen auch Zeit und Ort der Aufnahme sowie eine Übersichtsaufnahme des Fahrzeugs, die keine Bildinformationen über die Fahrzeuginsassen enthalten darf, erfasst werden. Die ausdrückliche Regelung der zu erhebenden und nach Satz 4 GE zu speichernden Daten dient der Klarstellung. Sie geht inhaltlich nicht über die bisherige Regelung hinaus, bei der sich die Beschränkung auf die genannten Daten aus der Benennung des automatisierten Kennzeichenlesesystems als „technisches Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen“ ergibt. Die Übersichtsaufnahme dient der Erfassung des Fahrzeugtyps, an dem das Kennzeichen angebracht ist. Diese Information kann die Durchführung von Folgemaßnahmen unmittelbar nach dem Abgleich oder nach einer Datenspeicherung nach Satz 4 GE erheblich erleichtern, vertieft den Grundrechtseingriff jedoch nicht, da sie keinerlei Aufschluss über die Fahrzeuginsassen erlaubt. Die Aufnahme stellt nur die Zuordnung des Kennzeichens zu einem bestimmten Fahrzeug in den Fällen her, in denen sie durch Verwendung gestohlener Kennzeichen in unzulässiger Weise aufgehoben wurde. Der Ausschluss der Insassenerkennung erfolgt aus Verhältnismäßigkeitsgründen und entspricht den Vorgaben, die für die Entwicklung der Geräte in Niedersachsen maßgeblich waren. Zeit und Ort der Aufnahme sollen im Fall einer Speicherung nach Satz 4 GE eine sinnvolle Zuordnung der Daten ermöglichen.

Die Kraftfahrzeugkennzeichen sind nach Satz 2 GE sofort automatisiert mit vorhandenen Dateien abzugleichen. Erfassung, Abgleich und die Löschung der Daten im Nichttrefferfall nach Satz 3 GE sind als einheitlicher Vorgang konzipiert, alle Schritte sind durch ein technisches System zusammenhängend durchzuführen. Eine Speicherung von Kennzeichen für einen späteren Abgleich ist unzulässig.

Der Abgleich darf nur mit Dateien durchgeführt werden, die der Suche nach Personen oder Sachen dienen oder in denen Personen zur Kontrollmeldung ausgeschrieben sind. Ausschreibungen zur Kontrollmeldung bzw. zur verdeckten Beobachtung erfolgen auf der Grundlage spezieller Regelungen wie § 37 Nds. SOG, § 163 e StPO oder Artikel 99 des Schengener Durchführungsübereinkommens. Der erkennende Senat hat in seiner Entscheidung vom 11.03.2008 (Rz. 143, zitiert nach www.bundesverfassungsgericht.de) für die Nutzung von Ausschreibungen zur verdeckten Beobachtung in automatisierten Kennzeichenlesesystemen eine ausdrückliche gesetzliche Regelung gefordert, die in Satz 2 GE erfolgt. Durch die

in Satz 2 GE geregelten Eingriffsvoraussetzungen ist gewährleistet, dass auch im Hinblick auf diese Fahndungsnotierungen die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt und automatisierte Kennzeichenlesesysteme nicht gezielt gegen einzelne Betroffene eingesetzt werden dürfen, um Bewegungsbilder über sie zu erstellen. Die Qualität des mit der Ausschreibung zur Kontrollmeldung verbundenen Grundrechtseingriffs wird durch mögliche Treffer bei Kontrollen mittels automatisierten Kennzeichenlesesystems unter den Voraussetzungen des Satzes 1 GE nicht grundlegend geändert.

Als zum Abgleich heranzuziehende Dateien kommen die Kfz-Sachfahndungsdatei des polizeilichen Informationssystems INPOL und die Sachfahndungsdatei des Nationalen Schengener Informationssystems NSIS in Betracht, in denen Kfz-Kennzeichen zur Fahndung ausgeschrieben sind und die auch die Ausschreibungen zur Kontrollmeldung enthalten. Der Abgleich kann mit dem gesamten Fahndungsbestand erfolgen, da sich die Relevanz eines Treffers für die jeweilige Kontrolle erst in der Zusammenschau mit anderen Informationen, insbesondere mit Beobachtungen vor Ort oder den bei einer Anhaltekontrolle gewonnenen Erkenntnissen ergeben kann. Fachbezogene Dateien dienen nicht primär der Suche nach Personen oder Sachen, sondern der Erfüllung übergreifender Fachaufgaben und dürfen deshalb nicht zum Abgleich herangezogen werden.

Satz 3 GE mit der für Natur und Eingriffstiefe der Maßnahme wichtigen Bestimmung über die automatisierte Löschung der Nichttreffer weist gegenüber dem geltenden Recht den Unterschied auf, dass die automatisierte Löschung sofort und nicht mehr unverzüglich zu erfolgen hat. Durch diese redaktionelle Anpassung an Satz 1 GE wird noch deutlicher herausgestellt, dass auch die Löschung der Nichttreffer zu den integralen Funktionen des Kennzeichenlesesystems gehört und nicht zeitlich abgesetzt von Erfassung und Abgleich in einem gesonderten technischen Vorgang erfolgen darf. Eine automatisierte Löschung ist allerdings nicht möglich, wenn es aufgrund eines Lesefehlers des Geräts zur Falschanzeige eines Treffers kommt. In diesen Fällen sind die Daten sofort manuell zu löschen. Eine Verarbeitung der Daten ist bei Falschanzeige eines Treffers unter keinem Gesichtspunkt zulässig, da eine Datenverarbeitung nach Satz 4 GE nur dann erfolgen darf, wenn eine Übereinstimmung der erhobenen Daten – also des tatsächlichen, auf der Bildaufnahme erfassten Kennzeichens – mit dem vorhandenen Datenbestand gegeben ist, die bei einer fehlerhaften Treffermeldung aber gerade nicht vorliegt. Da die Geräte so ausgestaltet sind, dass im Trefferfall sowohl das Bild des Kennzeichens als auch das Leseergebnis des Geräts angezeigt werden, kann ein Lesefehler durch die das Gerät einsetzenden Beamten auch sofort erkannt werden; es ist dadurch sicherge-

stellt, dass es aufgrund einer fehlerhaften Trefferanzeige nicht zu Maßnahmen gegen das betroffene Fahrzeug oder zur weiteren Verarbeitung der Daten kommt.

Welche Regeln für die Datenverarbeitung im Trefferfall gelten, hängt davon ab, ob die Polizei das Fahrzeug unverzüglich anhält, um dem Zweck der Kontrolle oder dem Ausschreibungszweck entsprechende weitere Maßnahmen zu ergreifen. Unverzüglich ist ein Anhalten dabei nur, wenn die Verfolgung des Fahrzeugs mit dem Ziel der Anhaltekontrolle im engen zeitlichen Zusammenhang mit dem Kennzeichenabgleich aufgenommen wird. § 32 Abs. 5 GE enthält selbst keine Anhaltebefugnis; soll ein Fahrzeug angehalten werden, ist auf die je nach Kontroll- und Ausschreibungszweck einschlägigen Rechtsgrundlagen des Gefahrenabwehr- oder Strafprozessrechts zurückzugreifen. Auch die ggf. zu ergreifenden Maßnahmen und die weitere Datenverarbeitung richten sich dann nach den entsprechenden Vorschriften.

Satz 4 GE enthält hingegen Regelungen für den Fall, dass nicht unverzüglich zugegriffen werden soll. Die nach Satz 1 GE erhobenen Daten dürfen nach Satz 4 GE zu dem Zweck gespeichert, verändert und genutzt werden, zu dem die Kontrolle durchgeführt wurde. Eine Speicherung und Verwendung zu anderen gefahrenabwehrrechtlichen Zwecken ist ausgeschlossen; zulässig ist jedoch die Verwendung zur Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung. Bei Ausschreibungen zur verdeckten Kontrolle kann außerdem auf der Grundlage der dafür geltenden Vorschriften die Kontrollmeldung an die ausschreibende Dienststelle abgegeben werden.

In Satz 5 GE ist für den Fall, dass einzelne Kennzeichen mehrfach durch automatisierte Kennzeichenlesesysteme erfasst werden und zu Treffermeldungen führen, ausdrücklich ausgeschlossen, dass die nach Satz 4 GE gespeicherten Daten zu einem Bewegungsbild zusammen gesetzt werden. Ausgenommen sind Mehrfacherfassungen von zur Kontrollmeldung ausgeschriebenen Fahrzeugen, da die Ausschreibung zur Kontrollmeldung gerade auf die Erstellung eines Bewegungsbildes abzielt. Kommt es daher bei Maßnahmen nach Satz 1 GE mehrfach zu Treffermeldungen über solche Ausschreibungen, dürfen diese zur Erstellung von Bewegungsbildern verwendet werden. Nicht mit den Voraussetzungen nach Satz 1 GE und dem Charakter der Ausschreibung zur Kontrollmeldung als Instrument der Dokumentation über das zufällige Antreffen einer Person zu vereinbaren wäre jedoch ein gezielter intensiver Einsatz von automatisierten Kennzeichenlesesystemen gegen einzelne Personen, um über sie ein Bewegungsbild zu erstellen.

C. Aktuelle Rechtslage und Praxis des automatisierten Kennzeichenabgleichs in Niedersachsen

Vorsorglich soll noch zur aktuellen Rechtslage und zur Praxis des automatisierten Kennzeichenabgleichs in Niedersachsen ausgeführt werden.

I. Aktuelle Rechtslage in Niedersachsen

§ 32 Abs. 5 Satz 1 Nds. SOG ermächtigt die Polizei, bei Kontrollen, die sie nach dem Nds. SOG im öffentlichen Verkehrsraum durchführt, personenbezogene Daten durch den Einsatz technischer Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zweck des sofortigen automatisierten Abgleichs mit vorhandenen Daten zu erheben, die der Suche nach Personen oder Sachen dienen; Nichttreffer sind unverzüglich automatisiert zu löschen. Die Vorschrift ist damit dem mit Urteil vom 11.03.2008 für nichtig erklärten § 187 Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein (LVwG) ähnlich, sie weist aber im Wortlaut und in der Entstehungsgeschichte Unterschiede auf, die bei der Auslegung der Norm herangezogen werden müssen und sich begrenzend auswirken sowohl hinsichtlich der Eingriffsvoraussetzungen und -ziele als auch hinsichtlich der Art des zugelassenen Eingriffs.

Dies betrifft zunächst die Eingriffsvoraussetzungen und -ziele, die in § 32 Abs. 5 Nds. SOG ebenso wie in § 187 LVwG dadurch geregelt sind, dass automatisierte Kennzeichenlesesysteme „bei“ bestimmten anderen Kontrollen eingesetzt werden dürfen. In Niedersachsen war es – nach Erörterung anderer Auslegungsmöglichkeiten – ausdrücklicher Wille des Gesetzgebers, durch diese Formulierung sowohl auf die Eingriffsvoraussetzungen als auch auf die Eingriffsziele der jeweils zu Kontrollen ermächtigenden Vorschriften im Nds. SOG zu verweisen. Zugleich ist der Bestand der in Bezug genommenen Kontrollen nach § 32 Abs. 5 Nds. SOG deutlich enger als nach § 187 LVwG, da nur Kontrollen nach dem Nds. SOG und nicht auch Kontrollen nach anderen Gesetzen maßgeblich sein sollen. Als in Bezug genommene Vorschriften kommen danach nur die §§ 12 Abs. 6, 13 Abs. 1 und 14 Abs. 1 Nds. SOG in Betracht. Die zum Abgleich heranzuziehenden Daten sind in § 32 Abs. 5 Nds. SOG nicht mit dem Begriff des Fahndungsbestandes umschrieben, sondern es wird der auch in § 45 Nds. SOG verwendete Begriff der Daten, „die der Suche nach Personen oder Sachen dienen“, aufgegriffen. Damit ist der Fahndungsbestand im engeren Sinne umschrieben, während ein Abgleich mit fachbezogenen Dateien wie z.B. der Datei „Gewalttäter Sport“ ausgeschlossen ist. Anhand der sich danach ergebenden Begrenzungen lassen sich bestimmte besonders eingriffsintensive Anwendungsmöglichkeiten für automatisierte Kennzeichenlesesysteme nach § 32 Abs. 5 Nds. SOG ausschließen. Ein flächendeckender Einsatz automatisierter Kennzei-

chenlesesysteme kommt danach nicht in Betracht. Die Unzulässigkeit ihrer Verwendung als Hilfsmittel der Observation oder zur Erstellung von Bewegungsbildern folgt aus dem in § 30 Abs. 2 Satz 4 Nds. SOG normierten Verbot des Einsatzes von Maßnahmen, die nach Art oder Schwere des Eingriffs den in § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Nds. SOG genannten besonderen Mitteln und Methoden (dies sind Telekommunikationsüberwachung, längerfristige Observation, verdeckter Einsatz technischer Mittel, Wohnraumüberwachung, verdeckte Ermittler und Vertrauenspersonen) gleichen (siehe auch Erlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration vom 12.03.2008, **Anlage 1**).

Durch die ausdrückliche Regelung, dass der Abgleich mit dem Fahndungsbestand sofort automatisiert zu erfolgen hat und die Daten, für die sich keine Übereinstimmung ergibt, unverzüglich automatisiert zu löschen sind, ist rechtlich sichergestellt, dass es für die große Zahl der Personen, nach denen nicht gefahndet wird, gar nicht erst zu einem Grundrechtseingriff kommt. Die technische Ausstattung der Systeme entspricht dieser Vorgabe.

§ 32 Abs. 5 Nds. SOG erweist sich unter Berücksichtigung dieser Aspekte als hinreichend bestimmt und verhältnismäßig; zugleich kann der Charakter der Vorschrift als präventiv eingeordnet werden, so dass die Gesetzgebungskompetenz des Landes eröffnet ist. § 32 Abs. 5 Nds. SOG ist daher sowohl formell als auch materiell verfassungsmäßig.

II. Praktische Umsetzung

1. Entwicklung, Pilotphase

Automatisierte Kennzeichenlesesysteme wurden in Niedersachsen seit dem Jahr 2005 erprobt. Mit zunächst zwei Geräten bei der Polizeidirektion Braunschweig und später zwei weiteren Geräten bei der Polizeidirektion Osnabrück wurden Erfahrungen mit möglichen Anwendungsfeldern des automatisierten Kennzeichenabgleichs gesammelt und zusammen mit der Herstellerfirma die technische Entwicklung der Geräte im Hinblick auf die aus rechtlicher und aus einsatztaktischer Sicht formulierten Bedürfnisse der Polizei vorangetrieben. Ziel des Entwicklungsprozesses war es, die Geräte technisch so auszustatten, dass sie durch Zu- und Abschalten von Funktionen unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen gerecht werden und flexibel eingesetzt werden können. Insbesondere ging es dabei um die Qualität der Bildaufnahmen und um verschiedene Modalitäten der Speicherung von Kennzeichen und Bildern, die zu Eingriffen unterschiedlicher Art und Intensität führen können. Sie sollten u.a. über zwei Speichermodi verfügen, die es ermöglichen, entweder alle erfassten Kennzeichen und Bilder (Aufzeichnungsmodus) oder nur die sich beim Abgleich mit der Fahndungsdatei ergebenden Treffer (Abgleichsmodus) zu speichern. Für den Einsatz von automatisierten Kennzeichenle-

sesystemen zur Gefahrenabwehr auf polizeirechtlicher Grundlage – eine Entwurfsfassung des § 32 Abs. 5 Nds. SOG lag bereits vor – sollten die Grundrechtseingriffe durch technische Vorkehrungen möglichst gering gehalten werden. Die Bilder sollten keine Insassen zeigen; in Bezug auf die Speicherung ist für den gefahrenabwehrrechtlichen Bereich von Anfang an nur der Abgleichsmodus in Betracht gezogen worden.

2. Bisherige Einsätze in Niedersachsen

Seit Anfang des Jahres 2008 sind in Niedersachsen insgesamt zwölf automatisierte Kennzeichenlesesysteme (zwei in jeder Flächen-Polizeidirektion) im Einsatz. Auf der Grundlage des am 01.01.2008 in Kraft getretenen § 32 Abs. 5 Nds. SOG sind die Geräte bislang nur zur Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug auf Strecken verwendet worden, denen nach polizeilichen Lageerkenntnissen bei der Durchführung oder Vorbereitung solcher Straftaten eine besondere Bedeutung zukommt (Kontrollen nach § 12 Abs. 6 Nds. SOG). Der Einsatz der automatisierten Kennzeichenlesesysteme erfolgte überwiegend im mobilen Betrieb aus einem fahrenden Fahrzeug heraus; im Trefferfall wurden stets unmittelbar anschließende Anhaltekontrollen durchgeführt und ggf. dem Ausschreibungszweck entsprechende Maßnahmen ergriffen. Über fest installierte stationäre automatisierte Kennzeichenlesesysteme verfügt die niedersächsische Polizei nicht.

Automatisierte Kennzeichenlesesysteme wurden insbesondere auf Bundesautobahnen und solchen Durchgangsstraßen eingesetzt, die als Transportrouten für grenzüberschreitend agierende Diebes- oder Schleuserbanden oder den Drogenhandel in Betracht kommen. So liegen z.B. Erkenntnisse vor, dass die Bundesautobahn A 1 von Menschenhändlern, Schleusern und Zigaretten- und Drogenhändlern als Verbindungsstrecke zwischen den Niederlanden und Skandinavien genutzt wird. Für die A 2 ist nach vorliegenden Erkenntnissen davon auszugehen, dass sie osteuropäischen Tätergruppen als Zufahrtsweg dient, um im unmittelbaren Nahbereich der A 2 Eigentumsdelikte zu begehen und erlangtes Diebesgut u.a. über diese Strecke nach Osteuropa abzutransportieren. Die A 2 hat außerdem Bedeutung für die Betäubungsmittelkriminalität und die Verschiebung von Kraftfahrzeugen.

Der Kennzeichenabgleich auf entsprechenden Fahrstrecken soll sowohl generalpräventive Wirkung entfalten als auch – im Zusammenhang mit im Trefferfall durchgeführten Anhaltekontrollen – zur Verbesserung der Erkenntnislage der Polizei und damit zur Verhütung einschlägiger Straftaten beitragen. Dabei wird eine Übereinstimmung mit dem Fahndungsbestand für sich genommen im Hinblick auf die Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug nur selten von unmittelbarem Erkenntniswert sein, da die zum Abgleich

herangezogenen Dateien nicht speziell auf einzelne Einsätze hin zugeschnitten sind und Ausschreibungen verschiedener Art und Zielrichtung enthalten. Das Vorliegen einer Fahndungs-

notierung gleich welcher Art kann aber in sinnvoller Weise die Selektion von Fahrzeugen, die einer Anhaltekontrolle unterzogen werden sollen, unterstützen. Straftaten werden häufig durch andere Straftaten oder unter Verstoß gegen sonstige Rechtsvorschriften vorbereitet; z.B. werden gestohlene Fahrzeuge und Fahrzeugkennzeichen häufig zur Begehung von Diebstählen oder anderen Straftaten verwendet. Grundlage für die Anhaltekontrolle nach § 12 Abs. 6 Nds. SOG bleiben dabei allein die ortsbezogenen Erkenntnisse des polizeilichen Lagebildes; ein gegen den einzelnen Betroffenen gerichteter Verdacht einer Verstrickung in Straftaten von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug ist nach dieser Vorschrift gerade nicht erforderlich.

3. Zum Abgleich herangezogener Datenbestand

Zum Abgleich herangezogen wird nach der bestehenden Erlasslage (Erlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration aus Mai 2008, **Anlage 2**) ein tagesaktueller Auszug aus der Sachfahndungsdatei des polizeilichen Informationssystems INPOL, die als Verbunddatei auf der Grundlage der §§ 7 Abs. 1, 8 Abs. 4 und 9 Abs. 1 BKAG beim Bundeskriminalamt geführt wird. Der für den Kennzeichenabgleich verwendete Auszug enthält Ausschreibungen von Kraftfahrzeugkennzeichen und Kraftfahrzeugen, die sichergestellt oder beschlagnahmt werden sollen, deren Eigentümer oder Besitzer ermittelt werden sollen oder die wegen straßenverkehrsrechtlicher Verstöße entstempelt werden sollen. Darüber hinaus enthält der Auszug aus der Sachfahndungsdatei auch Ausschreibungen, die der Unterstützung der Personenfahndung dienen. Dies betrifft Personen, nach denen zur Festnahme, Aufenthaltsermittlung, Identitätsfeststellung, Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen oder DNA-Probenentnahme, Sicherstellung von Führerscheinen, Durchsetzung eines Fahrverbots oder Durchführung ausländerrechtlicher Maßnahmen gesucht wird.

Aus dem INPOL-Sachfahndungsbestand herausgefiltert und nicht im automatisierten Kennzeichenlesesystem verwendet werden Ausschreibungen zur Beobachtung. Es handelt sich um Ausschreibungen zur Kontrollmeldung nach § 37 Nds. SOG oder vergleichbaren Vorschriften, die zu einer Meldung über das Antreffen der ausgeschriebenen Person an die zuständige Dienststelle führen. Die Herausnahme dieser Ausschreibungen ist aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 11.03.2008, das für die Fahndung nach zur Beobachtung ausgeschriebenen Personen mit Hilfe von automatisierten Kennzeichenlesesystemen eine ausdrückliche Rechtsgrundlage verlangt, durch Erlass vorgegeben worden. Da im Nationalen Schengener Informationssystem NSIS eine entsprechende Selektion und Trennung nicht

- 13 -

möglich ist, wird der gesamte NSIS- Bestand zurzeit beim Abgleich im automatisierten Kennzeichenlesesystem nicht berücksichtigt.

Im Auftrage



Anlage 21

Der Ausdruck erfolgte am 12.03.2008 durch Benutzer: xlppopol (hannover im)

[Ident-Bereich: nilpp 101144:1203]

Vorrangstufe: SOFORT

Gesendet: 12.03.2008 10:11:44

Von: ni hannover im

Bereich 1: ni
01 verteiler 001

Bereich 2:

Bereich 3:

Betreff: Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11.03.2008 zu
hessischen und schleswig-holsteinischen Vorschriften zum
Einsatz von Automatischen Kennzeichenlesesystemen

1.

Das o.a. Urteil vom 11.03.2008 -1 BvR 2074/05; 1 BvR 1254/07- ist auf der
Internetseite des BVerfG (www.bverfg.de) aufrufbar.

2.

Das Bundesverfassungsgericht hat die hessischen und
schleswig-holsteinischen Rechtsgrundlagen für den Einsatz von
automatischen Kennzeichenlesesystemen für nichtig erklärt. Auf die
niedersächsische Regelung in § 32 Abs. 5 Nds. SOG hat das Urteil keine
unmittelbaren Auswirkungen. Auf der Grundlage dieser Vorschrift können
AKLS weiterhin eingesetzt werden.

Ich weise jedoch darauf hin, dass § 32 Abs. 5 Nds. SOG nur den lage- oder
anlassbezogenen Einsatz von AKLS bei Kontrollen auf der Grundlage des Nds.

SOG (§§ 12 Abs. 6, 13 Abs. 1, 14 Nds. SOG) gestattet. Anlassunabhängig,
als Hilfsmittel zur Observation oder zur Erstellung von Bewegungsbildern
dürfen die Geräte nicht verwendet werden.

Die Geräte sind in der Voreinstellung "Nur Kennzeichenaufnahme"
einzusetzen. Die Aufnahme von Fahrzeuginsassen ist im Rahmen dieser
Kontrollen nicht zulässig.

Hannover IM, P 22 -1201-32.4-, i.A. 120308+

Anlagen: 0

Bemerkungen: 0

HL 2

P21

P23

P24

P25

P26

MB

MB2

KLL

Beilage 2.



Entwurf
A. L. A.

Nds. Ministerium für Inneres, Sport und Integration
Postfach 2 21, 30002 Hannover

Niedersächsisches Ministerium
für Inneres, Sport und Integration

- Landespräsidium für Polizei,
Brand- und Katastrophenschutz -

nachrichtlich

PATB NI,
Abt. 1 und Abt. 3

Bearbeitet von:
Herrn [REDACTED]

1.)
Zentrale Polizeidirektion
Tannenbergallee 11
30163 Hannover

Abgesandt am:
16. Mai 2008

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)
P 26.34 - 02811/151

Durchwahl Nr. (05 11) 1 20-

Hannover
.05.2008

Einsatz von automatischen Kennzeichenlesesystemen (AKLS)

Gemäß § 32 Abs 5 Nds. SOG kann die Polizei bei Kontrollen, die sie nach dem Nds. SOG im öffentlichen Verkehrsraum durchführt, personenbezogene Daten durch den Einsatz technischer Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zweck des sofortigen automatisierten Abgleichs mit vorhandenen Daten erheben, die der Suche nach Personen oder Sachen dienen.

Dieser Vergleichsdatenbestand setzt sich zusammen aus

a) „INPOL/POLAS-Ausschreibungen“ und b) „Schengen-Ausschreibungen“.

Er wird tagesaktuell durch das PATB NI einem berechtigten Personenkreis zum Downloaden zur Verfügung gestellt.

Aufgrund eigener Landesdatenhaltung in Niedersachsen lässt sich der Umfang der bereitzustellenden Datensätze für AKLS aus dem INPOL-/POLAS-Bestand vorselektieren. Davon wird im Fall der beobachtenden Fahndung Gebrauch gemacht, indem diese Daten nicht berücksichtigt werden (Ausschreibungsanlass 07..).

Für den Schengen-Bestand können in Niedersachsen keine Vorselektionen vorgenommen werden. Hier liefert das BKA zurzeit den Bestand ausschließlich als Ganzes an.

Dies hat zur Folge, dass Kennzeichen, die in Deutschland zur beobachtenden Fahndung ausgeschrieben sind, nicht für AKLS bereitgestellt werden, während ausländische Schengen-Registrierungen zur verdeckten Beobachtung zu einem Treffer führen würden (Ausschreibungsanlass 51, 52 und 53). Diese Treffer wären durch § 32 Abs. 5 Nds. SOG nicht gedeckt und entbehren auch im Rahmen der Gefahrenabwehr einer sonstigen Rechtsgrundlage.

Es wird gebeten, im Rahmen der Vorselektion aus dem INPOL-/POLAS-Bestand auch die Daten nicht zu berücksichtigen, die mit Anlass 13 (nachrichtendienstliche Beobachtung) ausgeschrieben sind.

Weiterhin wird gebeten, auf das BKA einzuwirken, die für AKLS bestimmten Zulieferungen um die der Ausschreibungsanlässe 51 - 53 zu reduzieren. Solange dies Möglichkeit nicht besteht, wird gebeten, keine Schengen-Ausschreibungen in AKLS zu laden.

Im Auftrage

