



Niedersächsische
Staatskanzlei

Niedersächsische Staatskanzlei . Postfach 2 23 . 30002 Hannover

vorab per Fax

An das
Bundesverfassungsgericht
Postfach 1771
76006 Karlsruhe

Bearbeitet von [REDACTED]

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
1 BvR 1443/008

Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)
[REDACTED]

Durchwahl (05 11) 120 -

Hannover
11.01.2011

In der

**Verfassungsbeschwerde des [REDACTED]
[REDACTED] gegen § 32 Abs. 5 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche
Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des
Niedersächsischen 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:

Mit Schriftsatz vom 22.09.2010 hat der Beschwerdeführer die Verfassungsbeschwerde gegen § 32 Abs. 5 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) in der Fassung des Gesetzes vom 25.11.2007 (Nds. GVBl. S. 654) auf die durch das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes, des Niedersächsischen Sicherheitsüberprüfungsgesetzes und des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 16.01.2009 (Nds. GVBl. S. 2) geänderte Fassung des § 32 Abs. 5 Nds. SOG umgestellt.

Eine Entscheidung über die Gesetzesfassung vom 25.11.2007 wird nicht mehr begehrt und dürfte auch aus übergeordneten Gründen, etwa zum Zwecke der Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage von grundsätzlicher Bedeutung, nicht geboten sein.

Die Gesetzesfassung vom 16.01.2009 wurde als Artikel 5 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes, des Niedersächsischen Sicherheitsüberprüfungsgesetzes und des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 16.01.2009 (Nds. GVBl. S. 2) am 23.01.2009 im Niedersächsischen

Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht und trat gemäß Artikel 9 Absatz 1 am Folgetage, also am 24.01.2009 in Kraft.

Innerhalb der mit dem Inkrafttreten beginnenden Jahresfrist des § 93 Absatz 3 BVerfGG hat – soweit diesseits bekannt – niemand die Verfassungswidrigkeit dieser Gesetzesfassung vor dem Bundesverfassungsgericht gerügt, auch nicht der Beschwerdeführer. Grund ist, dass mit dieser Gesetzesfassung ein Ausgleich zwischen den legitimen Sicherheitsinteressen der Bevölkerung und den genauso legitimen Interessen potentiell betroffener Bürger am Schutz ihres Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung geschaffen wurde.

Es erscheint vor dem Hintergrund des § 93 Absatz 3 BVerfGG zweifelhaft, ob durch den Schriftsatz des Beschwerdeführers vom 22.09.2010, also nach deutlich mehr als anderthalb Jahren, diese befriedende Interessenabwägung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers auf Veranlassung einer Einzelperson noch nachträglich aufgebrochen werden soll.

Im Einzelnen:

Durch die Neufassung des § 32 Abs. 5 Nds. SOG mit Gesetz vom 16.01.2009 sollte vor allem die Bestimmtheit der Vorschrift gegenüber der ursprünglichen Fassung verbessert werden. Von der mit Schriftsatz vom 01.10.2008 dargestellten Entwurfsfassung unterscheidet sich die in Kraft getretene Norm – abgesehen von redaktionellen Änderungen – durch die Ausformulierung der Eingriffsvoraussetzungen und -zwecke in § 32 Abs. 5 Satz 1 Nds. SOG und durch den Wegfall der in Satz 4 der Entwurfsfassung vorgesehenen Sonderregelung zur weiteren Datenverarbeitung im Trefferfall, auf die aus systematischen Erwägungen und im Hinblick auf das ausreichende Schutzniveau der allgemeinen Vorschriften über die Datenverarbeitung in §§ 38 ff. Nds. SOG verzichtet wurde.

Die Vorschrift ist formell und materiell verfassungsmäßig. Das Land verfügt über die Gesetzgebungskompetenz für die eindeutig präventiven Zwecken dienende Regelung. Die Vorschrift ist hinreichend bestimmt und verhältnismäßig.

I. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Das Land verfügt über die Gesetzgebungskompetenz für die in § 32 Abs. 5 Nds. SOG getroffene Regelung. Die Vorschrift ermächtigt zum Einsatz von Automatisierten Kennzeichenlesesystemen zur Abwehr von Gefahren und zur Verhütung von Straftaten. Es handelt sich um eine gefahrenabwehrrechtliche Regelung, die nicht der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das gerichtliche Verfahren aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes unterliegt. Zu ausschließlich oder im Schwerpunkt strafprozessualen Zwecken darf der Kennzeichenabgleich nach § 32 Abs. 5 Nds. SOG nicht erfolgen, so dass es auf die durch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11.03.2008 (1 BvR 1254/07, Abs. 179) offen gelassene Frage, ob die Länder zur Regelung des automatisierten Kenn-

zeichenabgleichs auch in diesem Fall befugt wären, auch im vorliegenden Verfahren nicht ankommt.

1. Für die Einordnung der mit § 32 Abs. 5 Nds. SOG getroffenen Regelung als präventiv kommt es auf die in Satz 1 Nrn. 1 bis 5 ausdrücklich geregelten Zwecke des automatisierten Kennzeichenabgleichs an.

Schon § 32 Abs. 5 Nds. SOG a.F. nahm anders als § 187 Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein (LVwG S-H) nur auf Kontrollen nach dem Nds. SOG und nicht auch auf Kontrollen nach anderen Rechtsvorschriften Bezug und konnte daher nicht als Rechtsgrundlage für strafprozessual begründete Kontrollen herangezogen werden. Durch die Neufassung der Eingriffsvoraussetzungen sind die präventiven Zwecke des Kennzeichenabgleichs noch deutlicher herausgestellt worden. Anders als noch in dem Änderungsvorschlag der Fraktionen der CDU und der FDP vom 25.09.2008 vorgesehen, wird in der Neufassung des § 32 Abs. 5 Satz 1 Nds. SOG nicht lediglich auf die zu Kontrollen ermächtigenden Vorschriften in §§ 12 Abs. 6, 13 und 14 Nds. SOG verwiesen, sondern Eingriffsschwellen und Zweck der Maßnahme werden in fünf Tatbestandsalternativen ausdrücklich aufgeführt. Auf diese Weise ist – nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz des Landes – der präventive Charakter der Vorschriften unterstrichen worden (Schriftlicher Bericht, LT-Drs. 16/843, S. 13).

So geht es in § 32 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 Nds. SOG um die Abwehr konkreter Gefahren und damit um den klassischen Gegenstand präventiver polizei- und ordnungsrechtlicher Regelungen. § 32 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 Nds. SOG gestattet den Kennzeichenabgleich zum Schutz bestimmter gefährdeter Objekte und der sich darin befindenden Personen; dies ist ebenfalls eine unzweifelhaft dem präventiven Bereich zuzurechnende Aufgabe. In § 32 Abs. 5 Satz 1 Nrn. 2, 3 und 5 Nds. SOG schließlich wird der Kennzeichenabgleich unter unterschiedlichen Voraussetzungen zur Verhütung von Straftaten zugelassen. Auch die Straftatenverhütung ist präventiver Natur und der Gesetzgebungskompetenz der Länder zuzurechnen (BVerfG, Urteil vom 27.07.2005, Rn. 94 ff.). Hauptziel des Einsatzes von Automatisierten Kennzeichenlesesystemen ist jeweils ein konkreter Erkenntnisgewinn im Hinblick auf zu verhütende Straftaten. Dass zur Verhütung von Straftaten auch die generalpräventive Wirkung eines erhöhten Fahndungsdrucks beitragen kann, ändert nichts am polizeirechtlichen Charakter der Vorschrift (*Schmidbauer*, Bay PAG, 2. Aufl. 2006, Art. 33, Rn. 13, 16; zum präventiven Charakter der Identitätsfeststellung an sogenannten verrufenen oder gefährlichen Orten vgl. *Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Aufl. 2008, § 8 Rn. 12; *Rachor* in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Kap. F, Rn. 383).

Der Beschwerdeführer vertritt die Auffassung, die in § 32 Abs. 5 Satz 1 Nds. SOG festgelegten Einsatzzwecke würden nur für die Erfassung der Kennzeichen gelten und sich nicht

auch auf die weiteren Verarbeitungsschritte des Abgleichs mit einem Vergleichsdatenbestand und der Speicherung von Treffermeldungen beziehen, die mittels automatisiertem Kennzeichenlesesystem erfolgen. Für den Kennzeichenabgleich selbst fehle es daher weiterhin an einer gesetzlichen Zweckbestimmung. Eine solche getrennte Betrachtung von Kennzeichenerfassung und Abgleich ist jedoch mit dem Charakter der Maßnahme, wie er durch die ausdrückliche gesetzliche Regelung festgelegt ist, nicht zu vereinbaren. In § 32 Abs. 5 Satz 3 ist geregelt, dass die mit dem automatisierten Kennzeichenlesesystem erfassten Daten sofort und automatisiert mit dem Vergleichsdatenbestand abzugleichen sind. § 32 Abs. 5 Nds. SOG bietet keine Rechtsgrundlage, um den Abgleich zu einem späteren Zeitpunkt oder gar nicht vorzunehmen. Da außerdem sämtliche Kennzeichen, für die sich keine Übereinstimmung mit dem Vergleichsdatenbestand ergibt, nach § 32 Abs. 5 Satz 4 sofort und automatisiert zu löschen sind, würde eine von der Abgleichsfunktion losgelöste Zweckbestimmung der Kennzeichenerfassung jeden Sinns entbehren. Die in § 32 Abs. 5 Satz 1 Nds. SOG geregelten Voraussetzungen gelten für Kennzeichenerfassung, Abgleich und Speicherung von Treffermeldungen gleichermaßen.

2. Der präventive Charakter der Vorschriften ändert sich auch nicht dadurch, dass für den Kennzeichenabgleich nach § 32 Nds. SOG die Verwendung von Fahndungsnotierungen, die zu repressiven Zwecken eingestellt worden sind, nicht ausgeschlossen worden ist (a.A. *Breyer*, NVwZ 2008, 824, 826). Selbst wenn eine Ausschreibung zu Zwecken der Strafverfolgung besteht, kann die Verwendung der Daten im Trefferfall im Kontext des § 32 Abs. 5 Nds. SOG der Gefahrenabwehr oder der Verhütung von Straftaten dienen. So kann etwa die Feststellung eines gemäß § 131 StPO als Mitglied einer terroristischen Vereinigung zur Festnahme ausgeschriebenen Täters im Umfeld eines gefährdeten Ortes dazu beitragen, eine erhöhte Gefährdung zu erkennen und Schutzmaßnahmen anzupassen oder einen terroristischen Anschlag zu verhindern.

Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG für das gerichtliche Verfahren schließt landesrechtliche Regelungen über die Verwendung der in den Fahndungsdateien zu repressiven Zwecken gespeicherten Daten zu präventiven Zwecken nicht aus. Gemäß §§ 481 und 483 Abs. 3 StPO sind entsprechende Regelungen ausdrücklich den Ländern überlassen. Dass die Verwendung von Daten aus laufenden Strafverfahren zu präventiven Zwecken, gerade wenn dabei weitere Daten erhoben werden, auch für das Strafverfahren neue Erkenntnisse bringen kann und diese Erkenntnisse unter Umständen aufgrund des Legalitätsprinzips auch berücksichtigt werden müssen, schließt die Regelungskompetenz der Länder für eine entsprechende präventive Verwendung der Daten nicht aus. Solche Erkenntnisse können gemäß § 39 Abs. 6 Nds. SOG i.V.m. § 163 StPO im Strafverfahren verwendet werden.

II. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Für den Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, den der Einsatz des automatisierten Kennzeichenlesesystems (AKLS) im Trefferfall mit sich bringt, bietet § 32 Abs. 5 Nds. SOG eine hinreichend bestimmte und verhältnismäßige Ermächtigungsgrundlage.

1. Grundrechtseingriff

Durch den automatisierten Kennzeichenabgleich wird, sofern eine Übereinstimmung mit dem Fahndungsbestand festgestellt wird, in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen.

a) Führt der automatisierte Kennzeichenabgleich im AKLS nicht zu einem Treffer, liegt allerdings schon kein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung vor. Auch im Sinne eines Gefährdungstatbestands ist das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht betroffen, wenn der Abgleich mit dem Fahndungsbestand unverzüglich vorgenommen wird und negativ ausfällt, sofern rechtlich und technisch gesichert ist, dass die Daten anonym bleiben und sofort spurlos und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, gelöscht werden (BVerfG, 1 BvR 1254/07 vom 11.03.2008, Abs. 68; *Roßnagel*, NJW 2008, 2547, 2548 f.). Der Beschwerdeführer wendet sich in diesem Punkt in seiner Beschwerdeschrift vom 23.05.2008 gegen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und besteht auf einer isolierten Betrachtung der einzelnen Verarbeitungsschritte im AKLS (ebenso *Breyer*, NVwZ 2008, 824 f.). Die Verarbeitungsschritte im Automatisierten Kennzeichenlesesystem stellen jedoch eine funktionale Einheit dar und können nicht künstlich getrennt werden. Es ist zwar richtig, dass bei Ermächtigungsgrundlagen für die Datenerhebung auch die mögliche weitere Datenverarbeitung in den Blick genommen werden muss. In gleicher Weise muss aber, wenn man keine lebensfremden Ergebnisse erzielen will, auch der rechtliche und technische Ausschluss einer weiteren Datenverarbeitung in die Bewertung einfließen.

Soweit kein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung vorliegt, kann auch nicht, wie der Beschwerdeführer aus Abs. 60 des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 11.03.2008 entnehmen will, von einem Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht ausgegangen werden. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht hat hier neben seiner speziellen und auf vorgelagerte Gefährdungen ausgerichteten Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung keine eigenständige Bedeutung. Etwas anderes lässt sich auch nicht aus den durch den Beschwerdeführer herangezogenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts entnehmen, die sich auf die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde im Hinblick auf die Möglichkeit einer gegenwärtigen und unmittelbaren Betroffenheit der Beschwerdeführer beziehen. Für die Betroffenheit kommt es auf die Unterscheidung zwischen Treffer- und Nichttrefferfall gerade nicht an, weil zur Begründung der gegenwärtigen und unmittelbaren

Betroffenheit selbstbelastende Darlegungen zur Möglichkeit einer Fahndung nach den Beschwerdeführern nicht verlangt werden.

Die Bedingungen der rechtlichen und technischen Sicherung von Anonymität und spurenlosem Löschen im Nichttrefferfall sind bei einem Kennzeichenabgleich nach § 32 Abs. 5 Nds. SOG gewährleistet.

Rechtlich ist dies durch § 32 Abs. 5 Sätze 3 und 4 Nds. SOG gesichert, die vorschreiben, dass der Abgleich „sofort“ und „automatisiert“ erfolgen muss und dass Nichttreffer „sofort automatisiert“ zu löschen sind. Kennzeichen, die nicht im Fahndungsbestand enthalten sind, dürfen somit nach dem Abgleich in keiner Weise weiterverarbeitet werden. Durch die Vorgabe des automatisierten Abgleichs und der automatisierten Löschung wird deutlich, dass es sich um integrale Funktionen des AKLS handeln muss und die Daten nicht erst gespeichert, exportiert und zu einem späteren Zeitpunkt abgeglichen oder gelöscht werden dürfen. Schon in der Gesetzesbegründung zur ursprünglichen Fassung des § 32 Abs. 5 Nds. SOG heißt es zur Betonung des untrennbaren systematischen Zusammenhangs zwischen Abgleich und Löschung von Nichttreffern, nur Trefferfälle dürften gespeichert und weiterverarbeitet werden (LT-Drs. 15/3810, S. 29). Die ausdrückliche Bestimmung, dass die Löschung automatisiert erfolgen soll, ist auf die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport hin (LT-Drs. 15/4119) aufgenommen worden, um die Einheitlichkeit des Systems noch weiter zu verdeutlichen (Vorlage 8 des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes zu Drs. 15/3810, S. 22 f.).

Die Geräte sind technisch auch auf diese Anforderungen hin ausgelegt.

Bei den in Niedersachsen eingesetzten AKLS handelt es sich um ein Digital-Video-System, das mit digitalen Kameraaufnahmen mit separatem Infrarotblitz arbeitet. Mittels einer Software werden die kontinuierlich von der Kamera gelieferten Bilder auf Veränderungen hin ausgewertet, die durch die Bewegung von Kfz entstehen. Wird ein Kfz erkannt, ermittelt der Kennzeichenleser, ein Unterprogramm der AKLS-Software, das Fahrzeugkennzeichen. Das Leseergebnis wird anschließend mit der Fahndungsdatei abgeglichen. Die AKLS verfügen zwar auch über einen Aufzeichnungsmodus zur Erstellung von Durchfahrtlisten, diese technische Option ist jedoch nicht für Zwecke des § 32 Abs. 5 Nds. SOG vorgesehen. Deshalb sind die AKLS so eingestellt, dass sie sich nach dem Hochfahren stets im Abgleichmodus befinden, in dem alle Kennzeichen sofort mit dem Fahndungsbestand abgeglichen und nur Treffer gespeichert werden. Manuell kann in den Aufzeichnungsmodus umgeschaltet werden, um eine Durchfahrtsliste sämtlicher das Gerät passierender Fahrzeuge zu erstellen; diese Form des AKLS-Einsatzes darf jedoch nicht auf der Grundlage von § 32 Abs. 5 Nds. SOG erfolgen. Gegen Rechtsanwendungsfehler in diesem Zusammenhang sind durch die Gestaltung der Geräteoberfläche und durch einen gesondert zu bestätigenden Hinweis, der

beim Umschalten vom Abgleichs- in den Aufzeichnungsmodus eingeblendet wird, Vorkehrungen getroffen worden.

Während des Betriebs im Abgleichmodus ist auf dem Bildschirm ein Live-Bild der Kamera zu sehen; darunter werden die Leseergebnisse der letzten elf erfassten Kennzeichen eingeblendet. Diese Leseergebnisse sind nicht speicherbar und werden ab dem zwölften Kennzeichen überschrieben. Wie lange sie auf dem Bildschirm zu sehen sind, hängt vom jeweiligen Verkehrsaufkommen ab. Beim Herunterfahren des Geräts werden auch die letzten Leseergebnisse aus dem Bildspeicher des Displays automatisch gelöscht. Live-Bild und Leseergebnisse dienen der Kontrolle der Ausrichtung und Funktion des Geräts; die Beamten können anhand dieser Anzeigen prüfen, ob das Gerät Kennzeichen erfasst und mit korrektem Ergebnis ausliest.

Unter durchschnittlichen Bedingungen liegt die Erfassungsrate bei ca. einem Fahrzeug pro Sekunde. Eine Speicherung von Bildern und Kennzeichen vor dem Abgleich ist nicht möglich. Auch wenn das Verkehrsaufkommen die Kapazität der Geräte überschreitet oder es zu Funktionsfehlern etwa des Kennzeichenlesers kommt, können diese Daten nicht zur späteren Bearbeitung bereitgehalten werden.

Im Nichttrefferfall ist daher rechtlich und technisch gewährleistet, dass die Fahrzeuginsassen anonym bleiben und dass sämtliche Daten sofortig und spurlos gelöscht werden.

b) Ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ergibt sich jedoch, wenn das AKLS eine Übereinstimmung mit dem Fahndungsbestand ermittelt und den Treffer speichert und anzeigt. In diesem Fall werden ein Bildausschnitt mit dem Kennzeichen und das Leseergebnis, eine Aufnahme, die den Fahrzeugtyp zeigt, Fahndungsinformationen (Kennzeichen, Fahrzeugart, Fabrikat, Farbe und Modell, Fahndungsgrund, -anlass und -zweck soweit diese Angaben in der Fahndungsdatei hinterlegt sind) sowie Zeit und Ort der Erfassung auf dem Bildschirm angezeigt und gespeichert. Die Anzeige von Bildausschnitt des Kennzeichens und Lesergebnis gewährleistet, dass die Beamten es sofort erkennen, wenn ein Treffer auf einem Lesefehler beruht, das dem Abgleich zugrunde liegende Leseergebnis also nicht mit dem erfassten Kennzeichen übereinstimmt. Die Bildaufnahme zur Darstellung des Fahrzeugtyps soll die Identifizierung und Verfolgung des Fahrzeugs insbesondere im dichten Verkehr erleichtern. Diese Bilder sind im Bereich der Front- bzw. Heckscheibe des aufgenommenen Fahrzeugs in technisch nicht wieder herstellbarer Weise so verändert, dass Fahrzeuginsassen in keinem Fall zu erkennen sind.

Die im Trefferfall gespeicherten Daten können bei Bedarf aus dem AKLS exportiert und zur weiteren Bearbeitung oder Speicherung an anderer Stelle bereitgestellt werden. Soll kein

Export erfolgen, werden die Trefferdaten manuell aus dem AKLS gelöscht; dies kann einzeln während des laufenden Betriebs oder gesammelt am Ende des Einsatzes geschehen.

Zu Treffermeldungen kann es auch bei Kennzeichen kommen, nach denen tatsächlich nicht gefahndet wird, wenn das Leseergebnis des AKLS fehlerhaft ist und für das ermittelte Kennzeichen eine Fahndungsnotierung besteht. Auch in diesen Fällen ist von einem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auszugehen, auch wenn die aufgrund von fehlerhaften Treffermeldungen im AKLS gespeicherten Daten nicht weiter verarbeitet werden dürfen und zu löschen sind.

2. Gewicht des Grundrechtseingriffs

Die Anforderungen an die Bestimmtheit der Norm und im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit an das Gewicht der mit der Vorschrift verfolgten Ziele richten sich nach dem Gewicht der mit der Anwendung der Norm verbundenen Grundrechtseingriffe. Für das Gewicht des Grundrechtseingriffs sind neben der Persönlichkeitsrelevanz der erfassten oder durch weitere Datenverarbeitung gewonnenen Informationen (a) insbesondere der Kreis der Betroffenen (b), die Zurechenbarkeit des Eingriffs zu dem Betroffenen (c) und die Erkennbarkeit der Maßnahme (d) von Bedeutung (BVerfG, 1 BvR 1254/07 vom 11.03.2008, Abs. 76 ff.).

a) Die Persönlichkeitsrelevanz der im Trefferfall mittels AKLS erfassten Daten ist für sich genommen gering. § 32 Abs. 5 Nds. SOG berechtigt nur zur Erhebung von Kraftfahrzeugkennzeichen und, als unerlässliche Zusatzinformation, zur Dokumentation von Ort und Zeit der Erfassung und zur Erstellung einer Bildaufnahme des Fahrzeugs, bei der jedoch nach der ausdrücklichen Regelung in Satz 2 technisch ausgeschlossen sein muss, dass Insassen zu sehen sind oder nachträglich durch Bildbearbeitung sichtbar gemacht werden können. Die zusätzlichen Informationen über Zeit und Ort des Kennzeichenabgleichs sind erforderlich, wenn eine Datenspeicherung ohne vorherige Anhaltekontrolle erfolgen soll. Ohne Angaben zu Ort und Zeit der Erfassung wäre eine solche Speicherung nicht sinnvoll. Die Bildaufnahme des Fahrzeugs soll die Identifizierung und Verfolgung des Fahrzeugs insbesondere im dichten Verkehr erleichtern.

Die in Niedersachsen eingesetzten Geräte entsprechen diesen Anforderungen und sind insbesondere von Anfang an auch unter der Voraussetzung entwickelt wurden, dass beim Einsatz von AKLS auf der Grundlage des Nds. SOG Fahrzeuginsassen nicht zu sehen sein sollten.

Die durch den Kennzeichenabgleich im AKLS erlangten Daten können auf unterschiedliche Weise weiter verarbeitet werden und dadurch unterschiedlich stark an Persönlichkeitsrelevanz gewinnen.

In Niedersachsen sind AKLS gemäß § 32 Abs. 5 Nds. SOG bislang – von einer Ausnahme abgesehen, bei der eine unmittelbare Verfolgung des Fahrzeugs nicht gelang – stets in der Form eingesetzt worden, dass im Trefferfall unmittelbar nachfolgend eine Anhaltekontrolle durchgeführt und gegebenenfalls auch dem Ausschreibungszweck entsprechende Maßnahmen ergriffen wurden. Das Bundesverfassungsgericht hat dieser Form des Einsatzes von AKLS eine eher geringe Persönlichkeitsrelevanz zugemessen (BVerfG, 1 BvR 1254/07 vom 11.03.2008, Abs. 82).

Nach § 32 Abs. 5 i.V.m. § 38 Nds. SOG kommt jedoch auch eine Speicherung und weitere Verarbeitung von Trefferdaten ohne vorherige Durchführung einer Anhaltekontrolle in Betracht. Dabei besteht die Möglichkeit, dass durch die mehrfache Speicherung des gleichen Kennzeichens oder durch weitere Ermittlungen Informationen von höherer Persönlichkeitsrelevanz erlangt werden.

Die in § 32 Abs. 5 Nds. SOG normierten Begrenzungen des AKLS-Einsatzes wirken sich allerdings auch auf die weitere Verarbeitung der Daten begrenzend aus. Die Erstellung von Bewegungsbildern ist gemäß § 32 Abs. 5 Satz 5 ausdrücklich ausgeschlossen. Anhand der in §§ 32 Abs. 5 Satz 1 Nds. SOG getroffenen Regelungen zu Voraussetzungen und Zwecken des Kennzeichenabgleichs und in der Zusammenschau mit anderen Eingriffsermächtigungen des Nds. SOG und dem Verbot der Anwendung von mit besonderen Mitteln und Methoden vergleichbaren Maßnahmen lassen sich für den AKLS-Einsatz nach § 32 Abs. 5 Nds. SOG auch ein flächendeckender Einsatz und ein Einsatz als Hilfsmittel für Observationen als besonders eingriffsintensive Anwendungsmöglichkeiten ausschließen.

Eine Verdichtung der Informationen aus AKLS-Treffern zu Bewegungsprofilen (BVerfG, 1 BvR 1254/07, Abs. 90 ff.) ist durch den neu eingeführten § 32 Abs. 5 Satz 5 Nds. SOG ausdrücklich ausgeschlossen, war aber auch zuvor schon angesichts der Eingriffsvoraussetzungen nicht nahe liegend und hätte gegen das in § 30 Abs. 2 Satz 4 Nds. SOG geregelte Verbot verstoßen, Mittel einzusetzen oder Methoden anzuwenden, die den in § 30 Abs. 2 Nr. 2 Nds. SOG genannten besonderen Mitteln und Methoden vergleichbar sind. Zulässig ist die Zusammensetzung mehrerer Ergebnisse zu einem Bewegungsbild gemäß § 32 Abs. 5 Satz 5 Nds. SOG allerdings in den Fällen, in denen einer Treffermeldung eine Ausschreibung zur Kontrollmeldung zugrunde liegt. Diese Regelung soll es der ausschreibenden Stelle ermöglichen, dem Zweck der Ausschreibung entsprechend das zufällige Antreffen des Betroffenen zu dokumentieren und zu analysieren. Bereits im Schriftsatz vom 01.10.2008 wurde dargelegt, dass diese Regelung nicht dazu berechtigt, AKLS gezielt gegen einzelne zur Kontrollmeldung ausgeschriebene Personen einzusetzen. Ein solcher Einsatz wäre mit dem Charakter der Ausschreibung zur Kontrollmeldung, die gerade kein gezieltes Vorgehen gegen den Betroffenen beinhaltet, sondern der Dokumentation seines zufälligen Antreffens dient

(Böhrenz/Siefken, Nds. SOG, 9. Aufl. 2008, § 37, Anm. 1), nicht zu vereinbaren und ist auch durch das Verbot von mit besonderen Mitteln und Methoden vergleichbaren Maßnahmen in § 30 Abs. 2 Satz 4 Nds. SOG ausgeschlossen. § 30 Abs. 2 Satz 4 Nds. SOG ist als besondere Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei der Auslegung der Datenerhebungsbefugnisse des Nds. SOG zu beachten und soll verhindern, dass Maßnahmen, die der Gesetzgeber aufgrund ihres typischen Erscheinungsbildes als weniger schwerwiegend eingestuft hat, in einer Form oder Intensität angewandt werden, die den jeweiligen Eingriffsvoraussetzungen nicht angemessen ist. Ein Einsatz von AKLS zur Erstellung von Bewegungsbildern würde zu Eingriffen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung führen, die mit den durch besondere Mittel und Methoden – insbesondere der längerfristigen Observation – verursachten Grundrechtseingriffen sowohl nach Art als auch nach der Schwere vergleichbar wären. § 32 Abs. 5 Nds. SOG ist daher im Lichte des § 30 Abs. 2 Satz 4 Nds. SOG so auszulegen, dass die gezielte Erstellung von Bewegungsbildern nicht in Betracht kommt.

Da der automatisierte Kennzeichenabgleich nach § 32 Abs. 5 Nds. SOG nur bei bestimmten Verdachtslagen und nur zu konkreten Zwecken zulässig ist, ist auch ein flächendeckender Einsatz kaum denkbar. Die in § 32 Abs. 5 Satz 1 Nrn. 3 und 4 Nds. SOG genannten Voraussetzungen beziehen sich von vornherein nur auf bestimmte Orte. Auch die Nummern 2 und 5 setzten einen räumlichen Bezug voraus und rechtfertigen Kontrollen nur an einzelnen Orten oder in begrenzten Bereichen. Dass es zur Abwehr einer konkreten Gefahr gemäß § 32 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 Nds. SOG zu einem flächendeckenden Kennzeichenabgleich kommen könnte, kann ebenfalls ausgeschlossen werden. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern eine solche Maßnahme zur Abwehr einer konkreten Gefahr geeignet oder erforderlich sein könnte. Entsprechend ist nur eine sehr begrenzte Anzahl von Geräten verfügbar.

Einem Einsatz von AKLS nach § 32 Abs. 5 Nds. SOG als Hilfsmittel zur Observation steht die Regelung über den verdeckten Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen in § 35 i.V.m. § 34 Nds. SOG entgegen. § 35 Nds. SOG regelt u.a. den verdeckten Einsatz von technischen Mitteln, um den jeweiligen Aufenthalt einer Person zu bestimmen; die zulässigen technischen Mittel sind gemäß § 35 Satz 4 Nds. SOG durch Verwaltungsvorschrift zu bestimmen. Der Einsatz von technischen Hilfsmitteln im Rahmen der Observation ist damit abschließend regelt. Dass eine Maßnahme mit gleicher Wirkung nicht auf § 32 Abs. 5 Nds. SOG gestützt werden kann, ergibt sich auch aus § 30 Abs. 2 Satz 4 Nds. SOG.

Die Erhebung von Daten mit besonders hoher Persönlichkeitsrelevanz ist durch die gesetzliche Regelung somit wirksam ausgeschlossen. Zu Grundrechtseingriffen von einigem Gewicht kann es allerdings kommen, wenn bei regelmäßigem AKLS-Einsatz z.B. an einem gefährdeten Ort Personen ermittelt werden, die diesen Ort wiederholt passieren.

b) Der Kreis der Personen, in deren Grundrechte durch den automatisierten Kennzeichenabgleich nach § 32 Abs. 5 Nds. SOG eingegriffen wird, ist begrenzt.

Betroffen sind zunächst einmal die Fahrzeughalter derjenigen Fahrzeuge, für die sich eine Treffermeldung ergibt.

Darüber hinaus werden die Fahrzeugführer und gegebenenfalls auch weitere Fahrzeuginsassen betroffen, soweit Anhaltekontrollen oder weitere Ermittlungen durchgeführt werden. Anhaltekontrollen finden ihre Rechtsgrundlage allerdings nicht in § 32 Abs. 5 Nds. SOG, sondern unmittelbar in den zur Durchführung solcher Kontrollen ermächtigenden Vorschriften der §§ 12 bis 14 Nds. SOG, deren Voraussetzungen mit den in § 32 Abs. 5 Satz 1 Nds. SOG genannten Voraussetzungen korrespondieren. Wenn der Treffer mit dem Zweck solcher Kontrollen in keinem unmittelbaren Zusammenhang steht, muss für Anhaltekontrollen auf andere Rechtsgrundlagen z.B. der StPO oder des Straßenverkehrsrechts (BVerfG 1 BvR 1254/07 vom 11.03.2008, Abs. 82) zurückgegriffen werden.

Dass die Insassen eines zur Fahndung ausgeschriebenen und im AKLS erfassten Fahrzeugs nicht bei einer unmittelbar anschließenden Anhaltekontrolle festgestellt werden, sondern erst später Gegenstand von Ermittlungen werden, ist in Anbetracht der in § 32 Abs. 5 Satz 1 Nds. SOG geregelten Eingriffsvoraussetzungen wenig naheliegend, aber nicht ausgeschlossen. Auch solche weitergehenden Ermittlungen können allerdings nur auf der Grundlage bestehender Ermächtigungsgrundlagen wie z.B. § 31 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 Nds. SOG durchgeführt werden, deren Eingreifen – gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 1 etwa müssen Tatsachen die die Annahme rechtfertigen, dass der Betroffene eine Straftat begehen wird – allein dadurch zu begründen sein müsste, dass ein Fahrzeug, für das eine bestimmte Fahndungsnotierung besteht, eine unter den Voraussetzungen des § 32 Abs. 5 Nds. SOG durchgeführte Kontrolle passiert hat. Typischerweise ist der AKLS-Einsatz nicht auf solche weiteren Ermittlungen ausgerichtet. In Niedersachsen sind solche Ermittlungen bislang nicht durchgeführt worden.

c) Das Gewicht des Grundrechtseingriffs verringert sich, soweit Betroffene in zurechenbarer Weise zu der Datenerhebung Anlass gegeben haben. Im Hinblick auf die Durchführung der Kontrolle unter Einsatz des AKLS gemäß § 32 Abs. 5 Satz 1 Nds. SOG wird sich ein entsprechender Zurechnungszusammenhang in der Regel nicht begründen lassen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass eine grundrechtsrelevante Datenerhebung beim Einsatz von AKLS ausschließlich in den Fällen erfolgt, in denen der automatisierte Abgleich eines Kennzeichens eine Übereinstimmung mit dem Fahndungsbestand ergibt. Nur wenn nach dem Fahrzeug aus bestimmten Gründen gesucht wird, kommt es zu einem Grundrechtseingriff. Für die Ausschreibung zur Fahndung haben Fahrzeughalter oder -führer als Hauptbetroffene des AKLS-Einsatzes jedoch in vielen Fällen durchaus Anlass für gegeben. So werden Kraftfahrzeuge aus Gründen der Beweissicherung, der Eigentumssicherung nach Total-

entwendung, der Vermögensabschöpfung oder der Gefahrenabwehr zur Sicherstellung oder Beschlagnahme ausgeschrieben, wenn der Halter oder Besitzer sie vorsätzlich dem Zugriff der Polizei entzieht oder wenn er anders nicht erreicht werden kann, z.B. weil er sich an seinem Wohnort nicht ordnungsgemäß angemeldet hat. Gleiches gilt, wenn Fahrzeuge wegen Pflichtversicherungsverstößen zur Entstempelung ausgeschrieben sind. Zur Ermittlung des Eigentümers oder Besitzers und gegebenenfalls auch zur Identitätsfeststellung ausgeschrieben werden z.B. Fahrzeuge, die nach einer Veräußerung nicht umgemeldet worden sind oder die zur Begehung von Straftaten benutzt werden. Grundlage für eine Ausschreibung zur Kontrolle im Rahmen der polizeirechtlichen Befugnisse – hier geht es nicht um die verdeckte oder gezielte Kontrolle nach den entsprechenden Spezialvorschriften, sondern um Kontrollen z.B. in Form einer Inaugenscheinnahme nach § 12 Abs. 6 Nds. SOG oder einer Durchsuchung nach § 23 Nds. SOG, wenn dafür nach den jeweiligen Umständen der Antreffsituation die Voraussetzungen vorliegen – ist ein gegen den Betroffenen gerichteter auf Tatsachen begründeter Verdacht, dass er eine Straftat begehen wird oder von ihm sonst eine Gefahr ausgeht. Dient die Ausschreibung eines Fahrzeugs der Unterstützung der Personenfahndung, so entzieht sich die gesuchte Person vorsätzlich polizeilichen oder behördlichen Maßnahmen wie z.B. der Festnahme, erkennungsdienstlichen Behandlung oder der Durchführung ausländerrechtlicher Maßnahmen oder ist z.B. aufgrund von Meldeverstößen nicht greifbar.

Weitere Insassen, die selbst in keinem Zusammenhang mit der Fahndungsnötigung stehen und denen der Grundrechtseingriff deshalb nicht zuzurechnen ist, werden außer im Fall der Anhaltekontrolle nur ausnahmsweise betroffen sein (s.o. Buchst. b).

Keinen Anlass zu einem Grundrechtseingriff gegeben haben allerdings auch diejenigen Betroffenen, bei denen es aufgrund eines Lesefehlers des Systems zu einer fehlerhaften Treffermeldung kommt. Auf Lesefehlern beruhende Treffermeldungen dürfen jedoch nicht weiterverarbeitet werden, da gemäß § 38 Abs. 1 Sätze 1 und 2 Nds. SOG nur solche Daten gespeichert, verändert und genutzt werden dürfen, die rechtmäßig erhoben oder sonst rechtmäßig erlangt worden sind. Aus polizeilicher Sicht bestünde an der Verarbeitung von fehlerhaften Treffermeldungen auch kein Interesse. Die Daten sind daher gemäß § 39 a Nds. SOG unverzüglich zu löschen. Unverzüglichkeit bedeutet in diesem Fall, dass die Daten zu löschen sind, sobald der Fehler erkannt worden ist (Schriftlicher Bericht, LT-Drs. 16/843, S. 14). Dass eine fehlerhafte Treffermeldung sofort erkannt wird, ist durch die Ausgestaltung der Geräte sichergestellt, die im Trefferfall ein Bild des Kennzeichens und das Leseergebnis des Kennzeichenlesers gut sichtbar untereinander darstellen. Der Grundrechtseingriff für den Einzelnen ist in diesen Fällen daher nur gering.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass Personen, die keinen Anlass für die Datenerhebung gegeben haben, nicht in großer Zahl in den Wirkungsbereich der Maßnahme gelangen, so dass auch nicht mit allgemeinen Einschüchterungseffekten (BVerfG 1 BvR 1254/07 vom 11.03.2008, Abs. 78) zu rechnen ist. Nicht berücksichtigt werden darf in diesem Zusammenhang die große Zahl der Fahrzeuge, für die keine Fahndungsnotierung besteht. Für die Halter und Insassen dieser Fahrzeuge ist schon kein Grundrechtseingriff gegeben. Eine nicht grundrechtsrelevante Betroffenheit einer großen Anzahl von Personen führt nicht zur Vertiefung der durch eine Maßnahme eintretenden Grundrechtseingriffe.

d) AKLS sind gemäß § 32 Abs. 5 Nds. SOG grundsätzlich offen einzusetzen. Ein verdeckter Einsatz ist gemäß § 32 Abs. 5 Satz 6 zulässig, wenn der Zweck der Maßnahme bei einer offenen Datenerhebung gefährdet wäre. Soweit der AKLS-Einsatz, wie in Niedersachsen bislang üblich, mit sofortigen Anhaltekontrolle gemäß §§ 12 bis 14 Nds. SOG verbunden ist, gelangt die Datenerhebung den Betroffenen zeitnah zur Kenntnis, so dass das Gewicht des Grundrechtseingriffs unter dem Gesichtspunkt der Transparenz nicht erhöht wird.

Wenn allerdings auf eine Anhaltekontrolle verzichtet wird, ist der Kennzeichenabgleich in der Regel auch bei einem offenen Einsatz für die Betroffenen nur schwer zu erkennen. Ob es zu einer Treffermeldung kommt, können die Betroffenen auch dann nicht nachvollziehen, wenn sie das AKLS wahrgenommen haben. Auf § 32 Abs. 5 Nds. SOG können somit auch Grundrechtseingriffe gestützt werden, die für den Betroffenen nicht oder nur schwer zu erkennen sind. Mit den besonderen Mitteln und Methoden i.S.v. § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Nds. SOG ist der AKLS-Einsatz gemäß § 32 Abs. 5 Nds. SOG dennoch nicht zu vergleichen, weil die Persönlichkeitsrelevanz der im Trefferfall zu erhebenden Daten ungleich geringer ist als z.B. im Fall einer längerfristigen Observation oder beim Einsatz von verdeckten Ermittlern, die sich gezielt gegen einzelne Betroffene richten. Als besonders intensive Eingriffsform ist die Erstellung von Bewegungsbildern ausdrücklich ausgeschlossen. Auch im Vergleich zur Videoüberwachung erscheint der mit dem AKLS-Einsatz verbundene Grundrechtseingriff als weniger intensiv. Bei einer Videoüberwachung wäre zwar die Identifizierung bestimmter Fahrzeuge nur mit sehr viel größerem Aufwand und geringerer Genauigkeit möglich als beim Einsatz von AKLS, mittels derer zur Fahndung ausgeschriebene Fahrzeuge automatisch festgestellt werden. Andererseits können auf Videobildern jedoch Personen zu erkennen und in ihrem Verhalten zu beobachten sein. Beim AKLS-Einsatz hingegen bleiben die Fahrzeuginsassen in ihrem Verhalten vor Ort völlig unbeobachtet.

3. Bestimmtheit

§ 32 Abs. 5 Nds. SOG genügt den Anforderungen des Grundsatzes der Normenbestimmtheit und Normenklarheit. Die Regelung enthält klare Vorgaben zu den Voraussetzungen und Zwecken des AKLS-Einsatzes und begrenzt die Maßnahme in ihrer Art und Intensität durch Regelungen zur technischen Ausgestaltung des AKLS und zu dem zum Abgleich heranzuziehenden Datenbestand. Die weitere Datenverarbeitung im Trefferfall wird in §§ 38 ff. Nds. SOG hinreichend bestimmt geregelt.

a) Eingriffsschwelle und Zweck der Maßnahmen

§ 32 Abs. 5 Nds. SOG enthält in Satz 1 klare Regelungen zu Anlass und Zweck des automatisierten Kennzeichenabgleichs, die die für Kontrollen nach §§ 12 bis 14 Nds. SOG geltenden Voraussetzungen aufgreifen und teilweise konkretisieren.

aa) Nach § 32 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 können AKLS zur Abwehr einer Gefahr eingesetzt werden. Gefahr ist dabei nach der Begriffsbestimmung in § 2 Nr. 1 Buchst. a Nds. SOG nur die konkrete Gefahr, das heißt eine Sachlage, bei der im einzelnen Fall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung eintreten wird.

bb) Nach § 32 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 Nds. SOG können AKLS aufgrund von polizeilichen Lageerkenntnissen zur Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug eingesetzt werden. Der Begriff der Straftaten von erheblicher Bedeutung ist in § 2 Nr. 11 Nds. SOG durch einen abschließenden Straftatenkatalog definiert. Neben Verbrechen zählen dazu bestimmte listenmäßig aufgezählte Vergehen sowie banden- oder gewerbsmäßig begangenen Vergehen. Internationalen Bezug weisen Straftaten nach den Ausführungsbestimmungen zu dem gleichlautenden § 12 Abs. 6 Nds. SOG (RdErl. d. MI v. 16.07.1998, Nds. MBl. S. 1078) auf, wenn sie durch den Grenzübertritt begangen werden, wenn Tatbeteiligte zur Tatbegehung ins Ausland reisen oder aus dem Ausland kommen oder wenn Beute in das oder aus dem Ausland verbracht wird.

Kontrollen dieser Art werden in Niedersachsen häufig als „verdachts- und anlassunabhängige Kontrolle“ bezeichnet. Tatsächlich dürfen sie aber nicht verdachts- und anlasslos ins Blaue hinein ausgeführt werden, sondern sind nur statthaft, wenn sie aufgrund von polizeilichen Lageerkenntnissen gerechtfertigt sind. Diese Voraussetzung, die schon für die Vorgängerfassung des § 12 Abs. 6 Nds. SOG als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal anerkannt war (Ausführungsbestimmungen a.a.O.), wurde im Hinblick auf die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur Schleierfahndung (BayVerfGH NVwZ 2003, 1375 ff., Abs. 115; LVerfG MV, DVBl. 2000, 262 ff) durch das Gesetz vom 16.01.2009 in den Tatbestand aufgenommen. Maßnahmen kommen danach nur in Betracht, wenn der Einsatz an dem

konkreten Kontrollort nach dem Kenntnis- und Erfahrungsstand der Polizei z.B. über Tatorte und Fahrwege erwarten lässt, dass dadurch Erkenntnisse erlangt werden, die zur Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug beitragen können (Schriftlicher Bericht, LT-Drs. 16/843, S. 13; Ausführungsbestimmungen zu § 12 Abs. 6 Nds. SOG a.a.O.; *Böhrenz/Siefken*, Nds. SOG, 9. Aufl. 2008, § 12, Anm. 11).

cc) Nach § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Nds. SOG dürfen AKLS an sogenannten gefährlichen Orten eingesetzt werden. Die Vorschrift nimmt nur § 13 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a Nds. SOG in Bezug und ermöglicht den AKLS Einsatz damit nur an Orten, von denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort Straftaten von erheblicher Bedeutung oder bestimmte andere Straftaten verabredet, vorbereitet oder verübt werden. Der Zweck der Maßnahme, die Verhütung der genannten Straftaten, ist in § 32 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 Nds. SOG ausdrücklich normiert. Von der geltenden Fassung des § 32 Abs. 5 Nds. SOG nicht gedeckt ist ein Einsatz des AKLS an Orten, von denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sich dort Personen aufhalten, die gegen aufenthaltsrechtliche Strafvorschriften verstoßen oder dass sich dort Personen verbergen, die wegen Straftaten gesucht werden (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b und c Nds. SOG).

dd) Weiter kommt der automatisierte Kennzeichenabgleich nach § 32 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 Nds. SOG in der unmittelbaren Nähe von besonders gefährdeten Objekten wie Verkehrs- oder Versorgungsanlagen oder -einrichtungen, öffentlichen Verkehrsmitteln oder Amtsgebäuden in Betracht, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass in oder an Objekten der jeweiligen Art Straftaten begangen werden sollen, durch die in oder an diesen Objekten befindliche Personen oder diese Objekte selbst unmittelbar gefährdet sind und die Maßnahme aufgrund der Gefährdungslage erforderlich ist. Dass es dabei um die Verhütung der entsprechenden Straftaten gehen muss, wird in § 32 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 Nds. SOG nicht ausdrücklich benannt, liegt aber angesichts der Eingriffsvoraussetzungen auf der Hand.

ee) Schließlich gestattet § 32 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 Nds. SOG den automatisierten Kennzeichenabgleich auch dann, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten von erheblicher Bedeutung oder bestimmte Straftaten gegen die öffentliche Ordnung (Landfriedensbruch, gemeingefährliche Sachbeschädigung, vereins- und versammlungsrechtliche Straftaten) begangen werden sollen und die Maßnahme zur Verhütung dieser Straftaten erforderlich ist. Bloße Vermutungen und allgemeines Erfahrungswissen im Hinblick auf das Bestehen von Straftaten genügen hier nicht; gefordert ist eine auf der Basis bestimmter auf den Einzelfall bezogener Tatsachen gebildete Annahme, dass Straftaten begangen werden (vgl. BVerfG, 1 BvF 3/92 vom 03.03.2004, Abs. 129).

ff) Anlasslose Ermittlungen ins Blaue hinein, wie sie das Bundesverfassungsgericht für § 187 LVwG S-H für möglich gehalten hat (BVerfG, 1 BvR 1254/07 vom 11.03.2008,

Abs. 172 f.), sind nach § 32 Abs. 5 Nds. SOG somit ausgeschlossen. Insbesondere kann der automatisierte Kennzeichenabgleich – wie schon nach der alten Fassung des § 32 Abs. 5 Nds. SOG – nicht anlassunabhängig als Straßenverkehrskontrolle nach § 36 Abs. 5 StVO durchgeführt werden. Nur wenn eine bestimmte Verdachtslage gegeben ist, die sich, wenn die Schwelle zur konkreten Gefahr noch nicht überschritten ist, auf bestimmte Straftaten beziehen muss, und nur wenn die Maßnahme zur Gefahrenabwehr oder zur Verhütung der entsprechenden Straftaten erforderlich ist, darf das Mittel des automatisierten Kennzeichenabgleichs nach § 32 Abs. 5 Nds. SOG eingesetzt werden.

b) Funktionalität des AKLS

Nach § 32 Abs. 5 Sätze 2 bis 4 Nds. SOG ist die Funktionalität des AKLS auf den automatisierten Kennzeichenabgleich und die Speicherung von Trefferdaten beschränkt. Der Abgleich hat sofort und automatisiert zu erfolgen, Nichttreffer sind sofort automatisiert zu löschen (dazu oben Ziff. 1 Buchst. a). In Satz 2 ist ausdrücklich geregelt, dass Bildaufnahmen der Fahrzeuge technisch so gestaltet sein müssen, dass Insassen nicht zu sehen sind und auch nicht nachträglich durch Bildbearbeitung erkennbar gemacht werden können (dazu oben Ziff. 2 Buchst. a).

c) Zum Abgleich heranzuziehender Datenbestand

Zum Abgleich herangezogen werden dürfen nach § 32 Abs. 5 Satz 3 Nds. SOG „vorhandene Dateien, die der Suche nach Personen oder Sachen dienen“, oder in denen Kennzeichen zur Kontrollmeldung ausgeschrieben sind. Der Begriff der Dateien, die der Suche nach Personen oder Sachen dienen, findet sich auch in § 45 Abs. 1 Satz 1 Nds. SOG und bezeichnet im Gegensatz zu den in § 45 Abs. 1 Satz 4 Nds. SOG geregelten fachbezogenen Datenbanken nur solche Dateien, die der Fahndung im klassischen, engeren Sinn, d.h. der planmäßigen Suche nach Personen oder Sachen, dienen (vgl. zum Begriff der Fahndung im Sinne von § 2 Abs. 4 Nr. 2 BKAG Ahlf/Daub/Lersch/Störzer, BKAG, § 2, Rn. 56). Dabei kann – wie z.B. bei einer Alarmfahndung – gezielt nach bestimmten Personen oder Sachen gesucht werden. Dateien, die der Suche nach Personen oder Sachen dienen, ermöglichen es aber vor allem auch, Fahndungsarbeit aus dem allgemeinen Dienst heraus zu betreiben und durch die Vernetzung der Organisationseinheiten und Einsatzkräfte die allgemeine polizeiliche Präsenz für die Fahndung nutzbar zu machen. Mit den Mitteln der modernen Informationstechnologie können Daten dabei in kürzester Zeit mit einer großen Zahl von Fahndungsnotierungen abgeglichen werden. Bei Fahndungsdateien in diesem engeren Sinn ist das Auffinden der ausgeschrieben Personen oder Sachen unmittelbarer Hauptzweck der Dateiführung, der es rechtfertigt, in einer Vielzahl von denkbaren Zusammenhängen auf die Datei zuzugreifen. Der Suche nach Personen oder Sachen dienende Fahndungsdateien im diesem Sinn sind die als Verbunddatei beim BKA geführten Dateien Personenfahndung und Sachfahndung des

polizeilichen Informationssystems INPOL und die Personen- und Sachfahndungsdateien des Nationalen Schengener Informationssystems NSIS, außerdem die Personen- und Sachfahndungsdatei des niedersächsischen Polizeilichen Auskunftssystems POLAS.

Von den Dateien, die der Suche nach Personen oder Sachen dienen, zu unterscheiden sind andere von der Polizei geführte Dateien, mit denen ein Abgleich gemäß § 45 Abs. 1 Satz 4 Nds. SOG nur im Rahmen ihrer Zweckbestimmung zulässig ist. Hierunter fällt z.B. die Datei Gewalttäter Sport, die einer bestimmten Fachaufgabe dient, nämlich der Verhinderung von gewalttätigen Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit Sportereignissen.

Angesichts des Zusammenhangs mit der differenzierten Regelung in § 45 Nds. SOG kommt für den Begriff der „Dateien, die der Suche nach Personen oder Sachen dienen“ in § 32 Abs. 5 Satz 3 Nds. SOG eine weite Auslegung, die sämtliche von der Polizei geführte Dateien einbezieht (so zu dem in § 187 LVwG S-H an entsprechender Stelle verwendeten Begriff des Fahndungsbestands BVerfG, 1 BvR 1254/07 vom 11.03.2008, Abs. 101 ff.) nicht in Betracht. § 32 Abs. 5 Satz 3 Nds. SOG gestattet zudem nur den Abgleich mit eigenen Dateien der Polizei (*Böhrenz/Siefken*, Nds. SOG, 9. Aufl. 2008, § 32 Anm. 11: Abgleich mit „polizeilichen Dateien“; vgl. auch § 45 Anm. 1; *Petri* in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Kap. H, Rn. 491 f; auch die Begründung zu § 45, LT- Drs. 12/4140 S. 83, geht erkennbar nur von polizeilichen Datenbeständen aus). Der Rückgriff auf bei anderen Stellen vorhandene Daten ist zwar in § 32 Abs. 5 Nds. SOG – wie auch in § 45 Abs. 1 Satz 1 Nds. SOG – nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Dies ist aber auch nicht erforderlich, da der Zugriff auf fremde Daten nur aufgrund spezieller Regelungen zulässig ist.

d) Datenverarbeitung im Trefferfall

§ 32 Abs. 5 Nds. SOG enthält keine speziellen Regelungen zur weiteren Datenverarbeitung im Trefferfall. Dies ist auch nicht erforderlich, denn angesichts der in § 32 Abs. 5 Satz 1 Nds. SOG getroffenen klaren enumerativen Regelungen zum Zweck der Maßnahmen führt die Anwendung der allgemeinen Datenverarbeitungsvorschriften in den §§ 38 ff. Nds. SOG zu ausreichenden Vorgaben und Begrenzungen (vgl. zur Notwendigkeit einer solchen Bindung der Kennzeichenerfassung an bestimmte Zwecke insbesondere BVerfG, 1 BvR 1254/07 vom 11.03.2008, Abs. 178). Die im Trefferfall gespeicherten Daten dürfen nach § 38 Abs. 1 Satz 1 Nds. SOG nur zu dem Zweck gespeichert, verändert und genutzt werden, zu dem sie erhoben wurden. Dabei ist unter Zweck der konkrete Zweck zu verstehen, zu dem die Maßnahme durchgeführt wird, etwa die Abwehr einer bestimmten konkreten Gefahr oder die Verhütung von Straftaten in einem bestimmten Kontext, und nicht die allgemeine Zweckbestimmung im Sinne der polizeilichen Aufgabenzuweisungen nach § 1 Nds. SOG (*Böhrenz/Siefken*, Nds. SOG, 9. Aufl. 2008, § 39, Anm. 2; *Saipa*, Nds. SOG, § 39, Rn. 1; *Ipsen*, Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Aufl. 2004, Rn. 536). Sofern das Bundesverfassungsgericht in

seinem Urteil vom 27.07.2005 (1 BvR 668/04, Abs. 143) auf die Gefahr hinweist, dass § 38 Abs. 1 Satz 2 Nds. SOG weitergehend die Datenverarbeitung „zu einem der Gefahrenabwehr dienenden Zweck“ gestatte, ist das systematische Verhältnis zwischen Satz 1 und Satz 2 der Vorschrift von Bedeutung: § 38 Abs. 1 Satz 2 Nds. SOG regelt nur die Speicherung und weitere Verarbeitung von Daten, von denen die Behörden Kenntnis erlangen, „ohne sie erhoben zu haben“, die also nicht zielgerichtet beschafft wurden (zum Begriff der Datenerhebung vergleiche § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes und § 3 Abs. 3 des Bundesdatenschutzgesetzes). Trefferdaten aus dem AKLS sind jedoch erhoben worden, so dass § 38 Abs. 1 Satz 1 Nds. SOG einschlägig ist, der die Datenverarbeitung „zu dem Zweck ..., zu dem sie erhoben worden sind“, zulässt. Dass die Zweckbestimmung hier nur konkret auf den jeweiligen Erhebungszweck bezogen sein kann, ergibt sich schon aus der Zusammenschau mit Satz 2, aber auch aus der in § 39 Nds. SOG getroffenen Regelung über die Zweckänderung. Eine Zweckänderung ist danach nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Zu anderen Zwecken der Gefahrenabwehr dürfen die Daten nach § 39 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Nds. SOG nur verarbeitet werden, wenn sie zu diesem Zweck auch mit dem Mittel oder mit der Methode hätten erhoben werden dürfen, mit denen sie tatsächlich erhoben worden sind. Die Trefferdaten dürfen danach nur zur Abwehr von Gefahren und zur Verhütung von Straftaten weiter verarbeitet werden, zu denen AKLS eingesetzt werden dürfen (vgl. *Böhrenz/Siefken* a.a.O., Rn. 3). Auch bei einer Zweckänderung ist daher auf die in § 32 Abs. 5 Satz 1 Nds. SOG geregelten Voraussetzungen abzustellen.

Die an Wortlaut und Systematik anknüpfende strenge Abgrenzung zwischen den Anwendungsbereichen von § 38 Abs. 1 Satz 1 Nds. SOG einerseits und Satz 2 andererseits entspricht ständiger Rechtsanwendungspraxis und ist zudem entsprechend dem vorgenannten Urteil des Bundesverfassungsgerichts als Ausdruck verfassungskonformer Auslegung geboten.

4. Verhältnismäßigkeit

§ 32 Abs. 5 Nds. SOG ist in Anbetracht des Gewichts des Grundrechtseingriffs, das zwar nicht gering ist, aber deutlich hinter den als besonders gravierend einzustufenden besonderen Mitteln und Methoden zurückbleibt, der Bedeutung der durch die Bestimmung geschützten Rechtsgüter und der Nähe und Wahrscheinlichkeit einer Rechtsgutsverletzung bei Vorliegen der Eingriffsvoraussetzungen auch verhältnismäßig.

Geschützte Rechtsgüter und Nähe und Wahrscheinlichkeit ihrer Verletzung ergeben sich aus den in § 32 Abs. 5 Satz 1 Nrn. 1 bis 5 Nds. SOG geregelten Eingriffsvoraussetzungen. In der Nummer 1 geht es um die Abwehr einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Die Rechtsgutsverletzung muss mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit bevorstehen; die Anforderungen an Wahrscheinlichkeit und zeitliche Nähe des

Schadenseintritts stehen dabei mit dem Gewicht des bedrohten Rechtsguts in Wechselwirkung. In den Nummern 2 bis 5 handelt es sich hingegen um Vorfeldtatbestände, bei denen im Hinblick auf Wahrscheinlichkeit und zeitliche Nähe eines Schadenseintritts die Schwelle der konkreten Gefahr noch nicht überschritten sein muss. Die Vorfeldtatbestände dienen der Verhütung von bestimmten Straftaten, die für das Gemeinwesen besonders schädlich sind, weil sie besonders schwerwiegende Rechtsgutsverletzungen mit sich bringen oder sich gegen Belange der Allgemeinheit richten. Diese Regelungen verfolgen damit ein hochrangiges Ziel, das den mit dem Einsatz von AKLS verbundenen Grundrechtseingriff zu rechtfertigen vermag (*Soria*, DÖV 2007, 780, 785; *Roßnagel*, DAR 2008, 61, 64). Ermittlungen ins Blaue hinein sind in Anbetracht der in § 32 Abs. 5 Satz 1 Nds. SOG geregelten spezifischen Eingriffsvoraussetzungen und -zwecke nicht möglich.

Der automatisierte Kennzeichenabgleich ist zur Gefahrenabwehr oder zur Verhütung von Straftaten geeignet und erforderlich, da durch Fahndungstreffer unter den Voraussetzungen des § 32 Abs. 5 Satz 1 Nds. SOG Informationen erlangt werden können, die die Möglichkeiten der Polizei Maßnahmen zur Verhinderung eines Schadenseintritts oder zur Behebung eines schon eingetretenen Schadens zu ergreifen, verbessern. Dabei ist häufig auch der Abgleich mit dem gesamten Fahndungsbestand sinnvoll, da Personen, die Straftaten planen oder begehen, oftmals auch andere Übertretungen begehen. Fahndungsanlässe und -zwecke, die zunächst in keinem Zusammenhang mit dem Kontrollanlass und -zweck zu stehen scheinen, können daher – gegebenenfalls in Verbindung mit anderen Informationen, insbesondere aus unmittelbar nachfolgenden Anhaltekontrollen – zu relevanten und verwertbaren Hinweisen führen.

Die durch § 32 Abs. 5 Nds. SOG ermöglichten Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sind in der Abwägung gegen die mit der Regelung verfolgten Ziele auch angemessen und werden durch die in § 32 Abs. 5 Satz 1 Nds. SOG geregelten Eingriffsschwellen und -zwecke gerechtfertigt. Der besonders schwerwiegende Eingriff der Erstellung von Bewegungsbildern mit Hilfe von automatisierten Kennzeichenlesesystemen ist durch § 32 Abs. 5 Satz 5 ausdrücklich ausgeschlossen. Auch andere besonders eingriffsintensive Maßnahmen wie der flächendeckende Einsatz lassen sich mit hinreichender Bestimmtheit durch Auslegung der Vorschrift insbesondere unter Berücksichtigung Eingriffsschwellen und Zweckbestimmungen der Maßnahmen und des Verbots von mit besonderen Mitteln und Methoden vergleichbaren Maßnahmen in § 30 Abs. 2 Satz 4 Nds. SOG ausschließen.

Zur Abwehr von Bagatelldrohungen, zur Verhütung von geringfügigen oder unwahrscheinlichen Straftaten oder in Fällen, zu deren Lösung er nicht geeignet ist, kommt der automatisierte Kennzeichenabgleich nicht in Betracht. Dies ergibt sich aus der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Einzelfall, die in § 4 Nds. SOG ausdrücklich vorgeschrieben ist. Im

Zusammenspiel mit den in § 32 Abs. 5 Satz 1 geregelten Eingriffsvoraussetzungen bietet § 4 Nds. SOG einen ausreichenden Maßstab und eine handhabbare und ausreichende Schranke.

III. Im Ergebnis ist § 32 Abs. 5 Nds. SOG daher formell und materiell verfassungsmäßig. Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.

Im Auftrage

