Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/3319

Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 204
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter: Heiko Voß

Telefon (0431) 988-1022
Telefax (0431) 988-1037
parlamentsdienst@landtag.ltsh.de

26. Juni 2008

An den
Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses
Herrn Werner Kalinka, MdL
im Hause

Verfassungsbeschwerde gegen § 32 Abs. 5 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung

Sehr geehrter Herr Kalinka,

in der Anlage beigefügt übersende ich Ihnen die Ablichtung eines Schreibens des Vorsitzenden des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juni 2008 – Aktenzeichen 1 BvR 1443/08 mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Ich bitte, die Angelegenheit in Ihrem Ausschuss zu beraten und dem Landtag eine Beschlussempfehlung zuzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Martin Mayerhofer

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

Erster Senat
- Der Vorsitzende -
1 BvR 1443/08

Karlsruhe, den 17.06.2008
Durchwahl 9101-403

1. Deutscher Bundestag
vertreten durch den Präsidenten
11011 Berlin

2. Bundesrat
vertreten durch den Präsidenten
11055 Berlin

3. Bundesregierung
Bundeskanzleramt, 11012 Berlin

4. Bundesministerium der Justiz
11015 Berlin

5. Landesregierung Baden-Württemberg
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Staatsministerium
Richard-Wagner-Straße 15, 70184 Stuttgart

6. Bayerische Staatsregierung
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Staatskanzlei
Postfach 22 00 11, 80535 München

7. Senat von Berlin
vertreten durch den Regierenden Bürgermeister
Senatskanzlei
10173 Berlin

8. Regierung des Landes Brandenburg
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Staatskanzlei
Postfach 60 10 51, 14410 Potsdam

9. Senat der Freien Hansestadt Bremen
vertreten durch den Präsidenten
Senatskanzlei, Rathaus
Postfach 10 25 20, 28025 Bremen

10. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
vertreten durch den Präsidenten
Senatskanzlei
Postfach 10 55 20, 20038 Hamburg

11. Hessische Landesregierung
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Staatskanzlei
Georg-August-Zinn-Straße 1, 65183 Wiesbaden

12. Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Staatskanzlei
19048 Schwerin

Dienstgebäude: Schloßbezirk 3, 76131 Karlsruhe
Postfach 1771, 76006 Karlsruhe
Telefon 0721/9101- 0 - Telefax 0721/9101-382

13. Landesregierung Nordrhein-Westfalen
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Staatskanzlei
40190 Düsseldorf

14. Landesregierung Rheinland-Pfalz
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Staatskanzlei
Postfach 38 80, 55028 Mainz

15. Regierung des Saarlandes
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Staatskanzlei
Postfach 10 24 31, 66024 Saarbrücken

16. Sächsisches Staatsministerium der Justiz
01095 Dresden

17. Landesregierung Sachsen-Anhalt
vertreten durch den Ministerpräsidenten
Staatskanzlei
Postfach 41 60, 39016 Magdeburg

18. Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein
Postfach 71 25, 24171 Kiel

19. Thüringer Justizministerium
Postfach 10 01 51, 99001 Erfurt

20. Landtag von Baden-Württemberg
vertreten durch den Präsidenten
Konrad-Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart

21. Bayerischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
81627 München

22. Abgeordnetenhaus von Berlin
vertreten durch den Präsidenten
10111 Berlin-Mitte

23. Landtag Brandenburg
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 60 10 64, 14410 Potsdam

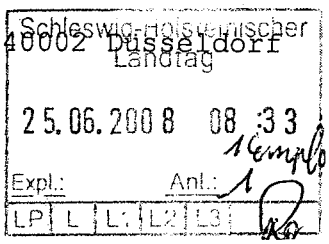
24. Bremische Bürgerschaft
vertreten durch den Präsidenten
Haus der Bürgerschaft, Postfach 120 69 09
28069 Bremen

25. Bürgerschaft der Freien
und Hansestadt Hamburg
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 10 09 02, 20006 Hamburg

26. Hessischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 32 40, 65022 Wiesbaden

27. Landtag Mecklenburg-Vorpommern
vertreten durch den Präsidenten
Schloß Schwerin,
Lennéstraße 1, 19053 Schwerin

28. Landtag Nordrhein-Westfalen
vertreten durch den Präsidenten
Haus des Landtags, Postfach 10 11 43, 40002 Düsseldorf



29. Landtag Rheinland-Pfalz
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 30 40, 55020 Mainz

30. Landtag des Saarlandes
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 10 18 33, 66018 Saarbrücken

31. Sächsischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 12 09 05, 01008 Dresden

32. Landtag von Sachsen-Anhalt
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 19 69, 39094 Magdeburg

33. Schleswig-Holsteinischer Landtag
vertreten durch die Präsidentin
Landeshaus, Postfach 36 07, 24100 Kiel

34. Thüringer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 9 41, 99019 Erfurt

Verfassungsbeschwerde
des [redacted],
[redacted] Dornum

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 Anlage

Als Anlage übersende ich Ihnen einen Abdruck der o.a. Verfassungsbeschwerde.

Gemäß §§ 94, 77 BVerfGG gebe ich Ihnen Gelegenheit zur Äußerung bis zum 1. Oktober 2008. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie eine etwaige Stellungnahme in fünf Stücken abgeben würden.

Prof. Dr. Dres. h.c. Papier
Präsident

Beglaubigt

(Heid)
Regierungsamtmann

Bundesverfassungsgericht

Schloßbezirk 3

76131 Karlsruhe

23.05.2008

Az. - neu -

Beschwerdeschrift

In dem Verfahren

[redacted] Dornum

- Beschwerdeführer -

gegen

das Land Niedersachsen, vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Inneres, Sport und Integration, Lavesallee 6, 30169 Hannover

- Beschwerdegegner -

wegen Kfz-Massenabgleichs in Niedersachsen

beantrage ich,

§ 32 Absatz 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 25.11.2007 (Nds. GVBl. S. 651) mit Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes für unvereinbar und nichtig zu erklären.

1 Sachverhalt

Mit dieser Beschwerde wende ich mich gegen eine verfassungswidrige Ermächtigung zum automatisierten Abgleich meines Kfz-Kennzeichens mit polizeilichen Dateien.

Ich benutze einen auf mich zugelassenen Pkw mit dem Kennzeichen AUR-AM 169. Beruflich benutze ich einen ebenfalls auf mich zugelassenen Transporter mit dem Kennzeichen AUR-J 494. Da ich Handwerker im Reisegewerbe bin, bin ich viel im Umfeld meines Wohnorts unterwegs, auch auf Autobahnen. Es ist zu befürchten, dass ich dabei in standortfeste oder mobile Kfz-Kennzeichenkontrollen des Beschwerdegegners gerate. In diesem Zusammenhang befürchte ich auch, dass meine Bewegungsdaten verwendet werden könnten, um Verdachtsmomente für Verstöße gegen den Meisterzwang zu schöpfen. Unter derartigen Verfahren haben viele meiner Kollegen zu leiden. Da ich Aufträge im stehenden Gewerbe nicht annehmen darf, könnte mir beispielsweise vorgeworfen werden, zunächst von einem Kunden angerufen worden zu sein und sodann dorthin gefahren zu sein.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 25.11.2007 ist in § 32 Abs. 5 Nds. SOG eine Ermächtigung zum massenhaften Abgleich von Kfz-Kennzeichen mit Fahndungsdaten eingeführt worden. § 32 Abs. 5 Nds. SOG hat den folgenden Wortlaut:

> *Die Polizei kann bei Kontrollen, die sie nach diesem Gesetz 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. Eine verdeckte*

Datenerhebung ist nur zulässig, wenn durch eine offene Datenerhebung der Zweck der Maßnahme gefährdet würde. Nach Satz 1 erhobene Daten, die nicht auch im vorhandenen Datenbestand enthalten sind, sind unverzüglich automatisiert zu löschen.

§ 45 Abs. 1 Nds. SOG lautet:

Die Polizei kann von ihr rechtmäßig erlangte personenbezogene Daten mit Dateien abgleichen, die der Suche nach Personen oder Sachen dienen. Die Polizei kann darüber hinaus jedes amtliche Kennzeichen von Kraftfahrzeugen mit den in Satz 1 genannten Dateien abgleichen, wenn dies zur Gefahrenabwehr erforderlich ist. Ein Abgleich der nach § 31 Abs. 3 erhobenen Daten ist nur mit Zustimmung der betroffenen Person zulässig. Die Polizei kann personenbezogene Daten mit dem Inhalt anderer von ihr geführter Dateien im Rahmen der Zweckbestimmung dieser Dateien abgleichen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe der Gefahrenabwehr erforderlich ist. Satz 4 gilt für Verwaltungsbehörden entsprechend.

In der Begründung des Gesetzentwurfs[1] heißt es zu § 32 Abs. 5 Nds. SOG:

In einem neuen Absatz 5 soll für den Einsatz automatischer Kennzeichenlesesysteme eine ausdrückliche Rechtsgrundlage geschaffen und klargestellt werden, dass die Verwendung dieser Geräte nur zulässig sein soll, wenn die Polizei auch sonst zu Kontrollen berechtigt ist.

Mit automatischen Kennzeichenlesesystemen können Kfz-Kennzeichen im fließenden und ruhenden Verkehr erfasst und mit dem Fahndungsbestand an gestohlenen Fahrzeugen, gestohlenen Kennzeichen oder aus sonstigen Gründen ausgeschriebenen Kraftfahrzeugen abgeglichen werden. Die Maßnahme ist ihrer Art nach nicht neu, sondern gehört zum festen Bestand präventivpolizeilicher Aufgabenwahrnehmung mit dem Ziel, Straftaten zu verhüten. Durch die Automatisierung kann die Effektivität gegenüber der manuellen Aufnahme von Kennzeichen erheblich verbessert werden. Die damit verbundene deutliche Vergrößerung der Streubreite der Maßnahme führt nicht zu unverhältnismäßigen Belastungen der unvermeidbar betroffenen Personen, da die Geräte so ausgelegt sind, dass der Abgleich der

1 LT-Drs. 15/3810, 29.

Daten unmittelbar nach dem Ablesen erfolgt und nur die Treffer angezeigt werden. Kennzeichen, die in keinem Fahndungsbestand enthalten sind, gelangen gar nicht erst zur Kenntnis der Polizei. Die Eingriffsintensität ist daher gering (so auch das Bundesverfassungsgericht zur Betroffenheit Dritter durch den Einsatz eines IMSI-Catchers im Rahmen der Telekommunikationsüberwachung, Urteil vom 22. August 2006, 2 BvR 1345/03, Absatz 76).

In Absatz 5 Satz 1 ist geregelt, dass Kennzeichenlesegeräte nur eingesetzt werden dürfen, wenn die Polizei nach den Vorschriften des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder nach anderen Gesetzen berechtigt ist, Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum durchzuführen. Die Geräte dürfen ausschließlich zum Zweck des automatischen Datenabgleichs mit dem Fahndungsbestand eingesetzt werden. Rechtsgrundlage für den Datenabgleich selbst bleibt § 45 Abs. 1.

Nach Satz 2 ist auch eine verdeckte Datenerhebung zulässig, wenn anderenfalls der Zweck der Maßnahme gefährdet wäre.

Satz 3 regelt ausdrücklich, dass Kennzeichen, für die kein Treffer angezeigt wird, unverzüglich zu löschen sind. Gespeichert und weiterverarbeitet werden dürfen nur die Trefferfälle.

Der Innenausschuss hat die ursprüngliche Entwurfsfassung geändert und mit der folgenden Begründung[2] den gegenwärtigen Wortlaut gewählt:

Im neuen Absatz 5 soll der automatisierte Kennzeichenabgleich erstmals geregelt werden. Der GBD hat insoweit Zweifel geäußert, ob diese Überwachungsmaßnahme in ihrem Schwerpunkt der Gefahrenabwehr dienten, und dazu auf drei neuere Äußerungen im Schrifttum hingewiesen (Hornmann NVwZ 2007, S. 669; Arzt DÖV 2005, S. 56, 59 und Martinez Soria DÖV 2007, S.779, 781), in denen die Landeskompetenz bezweifelt wird.

Die Ausschussempfehlung stellt klar, dass Absatz 5 keine selbständige Kontrollermächtigung begründen, sondern auf anderen polizeirechtlichen Ermächtigungen (nämlich des § 12 Abs. 6 SOG „Schleierfahndung" und des § 14 „Kontrollstellen") aufbauen soll. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Einbeziehung von Kontrollen

2 LT-Drs. 15/4212, 5 f.

nach „anderen Rechtsvorschriften" soll hingegen entfallen, um die rechtlichen Bedenken gegen die Entwurfsbestimmung zu vermeiden. Unter jenen Kontrollen wären nämlich auch die allgemeinen Verkehrskontrollen nach § 36 Abs. 5 der Straßenverkehrsordnung zu verstehen, deren Tatbestand keinen polizeirechtlichen Anlass voraussetzt; deren Einbeziehung würde zu schwer abschätzbaren Folgen bei den Vorschriften über die Datenverarbeitung und die Zulässigkeit von Zweckänderungen führen. Im Übrigen dient der redaktionelle Änderungsvorschlag zu Satz 1 der besseren Verknüpfung mit Satz 3. Schließlich wird auf Vorschlag des Innenministeriums empfohlen, in Satz 3 die automatisierte Löschung vorzuschreiben, die nach Mitteilung des Innenministeriums mit der angewandten Technik bereits jetzt erfolgt.

Die engere Verknüpfung mit Kontrollmaßnahmen nach diesem Gesetz führt zugleich zu einer Konkretisierung des Satzes 2, der die verdeckte Datenerhebung regelt, weil dann auf den Zweck der Kontrollmaßnahme zurückgegriffen werden kann. Der GBD hat insoweit darauf hingewiesen, dass auch eine offene Datenerhebung bei Maßnahmen dieser Art regelmäßig nicht dazu führe, dass die Betroffenen der Maßnahme noch ausweichen könnten.

Das Innenministerium hat die Auffassung vertreten, wegen der automatischen Löschung von „Nichttreffern" sei die Eingriffstiefe der Maßnahme gering; daher bedürfe es auch weder einer Benachrichtigung der im Falle einer verdeckten Datenerhebung erfassten Personen noch – ersatzweise - einer Benachrichtigung des Datenschutzbeauftragten. An dieser Einschätzung könne auch die Fehlerquote der Erfassungsgeräte, die im Schrifttum mit 10 % angegeben wird, nichts ändern.

Mit Urteil vom 11.3.2008 hat das Bundesverfassungsgericht Gesetze der Länder Hessen und Schleswig-Holstein für nichtig erklärt, welche die Polizei zum automatisierten Abgleich der Kfz-Kennzeichen passierender Fahrzeuge mit Fahndungsdaten ermächtigten. Auf dieses Urteil beziehen sich – soweit nicht anders gekennzeichnet – die folgenden Urteilszitate.

Trotz dieses Urteils hat der Beschwerdegegner keinerlei Veranstaltungen unternommen, § 32 Abs. 5 Nds. SOG aufzuheben oder anzupassen und seine Anwendung in der Zwischenzeit auszusetzen, wie es fast alle anderen Länder getan haben. Vielmehr erklärte der zuständige Innenminister

Schünemann gegenüber „Spiegel Online", eine Gesetzesänderung solle es auch nach dem Urteil nicht geben.[3] Auf weitere Nachfrage einige Wochen später teilte das Ministerium mit, in Niedersachsen würden „automatische Kennzeichenlesesysteme weiterhin eingesetzt". § 32 Abs. 5 Nds. SOG sei enger gefasst als die für nichtig erklärte schleswig-holsteinische Vorschrift. Gesetzlichen Klarstellungsbedarf sehe man nur im Hinblick auf die Datentypen, zu deren Erhebung § 32 Abs. 5 Nds. SOG ermächtigen solle. Anlass und Vergleichsdatenbestand seien dagegen verfassungskonform geregelt.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der Antragsgegner in der Zwischenzeit den Kfz-Massenabgleich auf der Grundlage einer verfassungswidrigen Regelung unverändert fortsetzt, ist es mir nicht zumutbar, das Ergebnis der ohnehin vollkommen unzureichenden Anpassungspläne des Antragsgegners abzuwarten.

2 Rechtliche Würdigung

2.1 Zulässigkeit der Beschwerde

2.1.1 Beschwerdefrist

Das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 25.11.2007 (Nds. GVBl. S. 651) trat am 1. Januar 2008 in Kraft (siehe Artikel 4 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes), so dass die bis zum 01.01.2009 laufende Beschwerdefrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG gewahrt ist.

2.1.2 Betroffenheit

Ich bin durch die angegriffene Ermächtigung unmittelbar, selbst und gegenwärtig in meinen Grundrechten betroffen.

Die Informationserhebungen gemäß § 32 Abs. 5 Nds. SOG können heimlich erfolgen. Die verdeckte Datenerhebung gemäß § 32 Abs. 5 Satz 2 Nds. SOG wird erlaubt, wenn durch die offene Datenerhebung der Zweck der Maßnahme gefährdet würde. Der Umstand, dass § 30 Abs. 4 Nds. SOG bei verdeckten Datenerhebungen unter bestimmten Bedingungen eine Unterrichtung vorsieht, steht der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Eine zeitnahe Kenntnis von der Maßnahme und eine daran anknüpfende Möglichkeit zur Überprüfung im gerichtlichen Verfahren sind

---

3 Spiegel Online vom 11.03.2008, http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,540785,00.html.

nicht gewährleistet. Nach dieser Vorschrift unterbleibt die Benachrichtigung, wenn zur Durchführung der Unterrichtung in unverhältnismäßiger Weise weitere Daten der betroffenen Person erhoben werden müssten. Gerade im Fall eines massenhaften Kfz-Kennzeichenabgleichs ist die Mitteilung an die Betroffenen dadurch in der Regel dauerhaft ausgeschlossen. Das Niedersächsische Innenministerium hat bereits im Gesetzgebungsverfahren erklärt, einer Benachrichtigung der im Falle einer verdeckten Datenerhebung erfassten Personen bedürfe es nicht.[4]

Ich bin auch selbst und gegenwärtig betroffen, weil ich mit einiger Wahrscheinlichkeit durch das Kfz-Massenscanning in meinen Grundrechten berührt werde.[5] Betroffener einer Überwachung ist jeder, in dessen Persönlichkeitsrechte durch die Maßnahme eingegriffen wird. Ich bin eingetragener Halter zweier Kraftfahrzeuge und damit regelmäßig auf niedersächsischen Straßen unterwegs. Die Möglichkeit, einer Kennzeichenerfassung unterzogen zu werden, besteht praktisch für jeden Kraftfahrzeughalter, dessen Fahrzeug in Niedersachsen unterwegs ist. Ein weitergehender Nachweis, etwa dahingehend, dass meine Kennzeichen darüber hinaus in polizeilichen Datenbeständen verzeichnet sind, ist nicht erforderlich.[6]

2.2 Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist auf der Grundlage der Rechtsprechung des Hohen Gerichts auch offensichtlich begründet, so dass nach § 93c BVerfGG entschieden kann. Die angegriffene Vorschrift verletzt mein allgemeines Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

2.2.1 Grundrechtseingriff

2.2.1.1 Allgemeines Persönlichkeitsrecht

Folgt man der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, so greift der automatisierte Abgleich meines Kfz-Kennzeichens in mein allgemeines Persönlichkeitsrecht ein. Der Rechtsprechung des Hohen Gerichts zufolge ist Betroffener einer Überwachung jeder, in dessen Persönlichkeitsrechte durch die Maßnahme eingegriffen wird.[7] Dies ist im Fall des Kfz-Kennzeichenabgleichs bei jeder Person der Fall, die eingetragene Halterin

---

4 LT-Drs. 15/4212, 5.
5 BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Abs. 59.
6 Abs. 59.
7 Abs. 60.

ihres Pkw ist und mit ihm regelmäßig auf Straßen in dem jeweiligen Bundesland unterwegs ist.[8] Dies ist bei mir der Fall.

Dementsprechend sehen die Zivilgerichte bereits in dem Aufstellen einer Kameraattrappe einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht.[9] Denn die freie Entfaltung der Persönlichkeit ist bereits dann beeinträchtigt, wenn der Anschein einer Aufzeichnung und Kontrolle des eigenen Verhaltens erweckt wird. Die abschreckende Wirkung eines solchen Anscheins beeinträchtigt die unbefangene, freie Entfaltung der Persönlichkeit. Selbst, wenn tatsächlich nur eine Attrappe vorliegt, kann sich der Betroffene nicht sicher sein, ob dies so ist und bleibt. Er muss vielmehr damit rechnen, dass tatsächlich eine Aufzeichnung und Auswertung erfolgen könnte.

Nicht anders ist es bei Einrichtungen zum Einlesen von Kfz-Kennzeichen. Auch hier kann niemand sicher sein, von der Maßnahme nicht betroffen zu sein. Was mit den erfassten Daten geschieht, ist nicht erkennbar. Ebenso wenig ist erkennbar, ob mein Kennzeichen in einer polizeilichen Datei ausgeschrieben ist oder wird. Dies kann auch ohne Veranlassung erfolgen, beispielsweise aufgrund eines Fehlers. Ich besuche mitunter Demonstrationen, so dass nicht ausgeschlossen ist, dass eine Speicherung in diesem Zusammenhang erfolgt ist oder erfolgen wird. Ich werde von einer etwaigen Speicherung auch nicht benachrichtigt. Selbst, wenn mein Kfz-Kennzeichen gegenwärtig nicht gespeichert ist und auch künftig nicht eingespeichert wird – was unsicher ist –, muss ich befürchten, aufgrund des Kfz-Massenscannings irrtümlich angehalten und kontrolliert zu werden. Denn nicht selten werden von der Technik nicht gesuchte Fahrzeuge fälschlich gemeldet. Versuche der Hessischen Polizeischule haben ergeben, dass die Fehlerquote in der Praxis bei bis zu 40% liegt.[10]

2.2.1.2 Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Daneben greift die Maßnahme auch in mein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Dieses Grundrecht schützt vor jeglicher Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe persönlicher Lebenssachverhalte ohne den Willen des Betroffenen.[11] Die automatisierte Erfassung von Kfz-Kennzeichen und ihr Abgleich mit Suchlisten stellt zweifellos eine

---

8 Abs. 60.

9 LG Bonn, NJW-RR 2005, 1067; LG Berlin, GE 1991, 405; AG Charlottenburg, MM 2004, 77; AG Aachen, NZM 2004, 339; AG Berlin-Wedding, WuM 1998, 342.

10 Polizeirat Bernd Ricker, zitiert im hr3-Bericht vom 25.01.2007, http://snipurl.com/22q72.

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

Erhebung und Verwendung personenbeziehbarer Lebenssachverhalte dar. Nach bislang ständiger Rechtsprechung liegt schon in der Erfassung personenbezogener Daten ein Grundrechtseingriff, weil die Datenerhebung die Grundlage für eine etwa nachfolgende Datenverarbeitung schafft. An einem Eingriff fehlt es nur, soweit Daten ungezielt und allein technikbedingt miterfasst, unmittelbar nach der Erfassung aber technisch wieder spurenlos, anonym und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, ausgesondert werden.[12] In einem solchen Fall des bloßen „Durchflusses" kann der Tatbestand der Datenerhebung verneint werden.

Im Fall des Kfz-Massenabgleichs werden die Kennzeichendaten indes nicht ungezielt und allein technikbedingt miterfasst, um unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder spurenlos ausgesondert zu werden. Ziel der Erfassung der Kennzeichendaten ist es vielmehr, diese Daten für die staatlichen Datenverarbeitungssysteme verfügbar zu machen, um sie mit dem „Fahndungsbestand" abgleichen zu können. Die Löschung der Daten erfolgt nicht unmittelbar nach ihrer Erfassung, sondern erst nach ihrem Abgleich mit dem Fahndungsbestand. Die spätere Löschung kann den voran gegangenen Grundrechtseingriff nicht wieder ungeschehen machen. Grundrechtsdogmatisch und aus Gründen der Rechtssicherheit überzeugt es nicht, die Eingriffsqualität einer Maßnahme von zeitlich nachgelagerten, noch nicht feststehenden Schritten abhängig zu machen.

Auch der Schutzzweck des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung spricht für die Annahme eines Grundrechtseingriffs. Das Grundrecht soll die unbefangene Inanspruchnahme der grundrechtlich geschützten Freiheiten der Betroffenen gewährleisten.[13] Im Fall der Erhebung eines Kfz-Kennzeichens ist für den Betroffenen nicht vorhersehbar, ob und inwieweit seine Daten weiter verarbeitet werden. Er sieht der Kamera nicht an, mit welchen Daten abgeglichen wird, ob seine Daten nach dem Abgleich wieder gelöscht werden oder ob nachteilige Meldungen oder Registrierungen erfolgen.

Nicht zu folgen ist daher der Ansicht, eine automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen zwecks Abgleichs mit dem Fahndungsbestand greife nicht in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein, wenn das betroffene Kennzeichen nach dem Abgleich mit dem

---

12 BVerfGE 100, 313 (366); BVerfGE 107, 299 (328); BVerfGE 115, 320 (343); BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Absatz-Nr. 68.

13 BVerfG, 1 BvR 1550/03 vom 13.6.2007, Absatz-Nr. 133, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070613_1bvr155003.html; vgl. auch BVerfGE 100, 313 (376); BVerfG, 1 BvR 668/04 vom 27.7.2005, Absatz-Nr. 136, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050727_1bvr066804.html.

Fahndungsbestand ohne weitere Auswertung sofort und spurenlos wieder gelöscht werde.[14] Vielmehr greift die Erfassung und Erhebung von Kfz-Kennzeichen (Bildaufnahme, Erkennung des Kennzeichentextes) ebenso in die Grundrechte der Betroffenen ein wie der anschließende Abgleich der erhobenen Daten mit dem Vergleichsdatenbestand.[15] - Selbst wenn man der aufgezeigten Meinung folgen wollte, liegt jedenfalls – wie oben gezeigt – ein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht vor.

2.2.2 Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Dieser Grundrechtseingriff ist unzulässig, wenn er gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstößt (Art. 2 GG). § 32 Abs. 5 Nds. SOG ist in mehrerlei Hinsicht mit dem Grundgesetz unvereinbar.

2.2.2.1 Verstoß gegen Art. 74 GG

Die Maßnahme fällt bereits nicht in die Zuständigkeit des Beschwerdegegners.

Die Frage, „*ob die Länder zur Regelung der automatisierten Erfassung der Kraftfahrzeugkennzeichen im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung überhaupt befugt wären*", hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11. März 2008 allerdings offen gelassen, „*da die angegriffenen Regelungen schon aus anderen Gründen verfassungswidrig sind*".[16] In anderem Zusammenhang weist es zwar darauf hin, dass Ausschreibungen zwecks Eigentumssicherung und wegen Verstößen gegen das Pflichtversicherungsgesetz „jedenfalls auch einen präventiven Zweck" verfolgen.[17] Nicht entschieden worden ist aber, ob dieser Umstand eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder begründet.

Auszugehen ist von der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach die polizeirechtliche Gesetzgebungskompetenz der Länder im Überschneidungsbereich mit Bundeskompetenzen wie folgt zu definieren ist:

> *Nur solche Regelungen, bei denen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung den alleinigen und unmittelbaren Gesetzeszweck bildet, können einem selbständigen Sachbereich zugerechnet werden, der als Polizeirecht im engeren Sinne bezeichnet wird und in die Zuständigkeit der*

---

14 Abs. 62 ff.

15 Soria, DÖV 2007, 779 (782 f.); Hornmann, NVwZ 2007, 669 (670); Arzt, DÖV 2005, 56 (57); Schieder; NVwZ 2004, 778 (780 f.); Bundesregierung, BT-Drs. 15/4725, 39.

16 Abs. 179.

17 Abs. 152.

Landesgesetzgebung fällt.[18]

Unzuständig sind die Länder danach für die Fahndung zu Zwecken der Strafverfolgung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Die Strafprozessordnung regelt die Befugnisse zur Verfolgung von Straftaten unter Einschluss von Fahndungsmaßnahmen abschließend (vgl. etwa § 111 StPO).[19] Der Kfz-Massenabgleich dient schwerpunktmäßig eben der Verfolgung von Straftätern.

Dass dies auch der Absicht des Beschwerdegegners entspricht, ergibt sich aus der Gesetzgebungsgeschichte. Zur Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung heißt es: *„Mit automatischen Kennzeichenlesesystemen können Kfz-Kennzeichen im fließenden und ruhenden Verkehr erfasst und mit dem Fahndungsbestand an gestohlenen Fahrzeugen, gestohlenen Kennzeichen oder aus sonstigen Gründen ausgeschriebenen Kraftfahrzeugen abgeglichen werden.“*[20] Hier stand also offensichtlich die Verfolgung von Fahrzeug- und Kennzeichendiebstählen im Vordergrund.

Zweitens ergibt sich das Überwiegen repressiver Zwecke daraus, dass der „Fahndungsbestand“ in Form der INPOL-Sachfahndungsdatei zu 87% aus abhanden gekommenen – also gestohlenen – Fahrzeugen und Kennzeichen und zu 9% aus säumigen Versicherungszahlern besteht.[21] Allein der Schlüssel 11 des Datenfeldes „N24“ („Anlass der Ausschreibung-Sachfahndung“) erfasst Fälle der „Gefahrenabwehr“. Ausweislich der Aufschlüsselung des Fahndungsbestandes durch die Hessische Staatskanzlei findet sich jedoch keine einzige Ausschreibung unter diesem Schlüssel.[22] Die Strafverfolgung steht auch in der gesetzlichen Regelung der Fahndungsdateien (§ 9 Abs. 1 S. 1 BKAG) sowie in Ziff. 2.2.1 der Polizeidienstvorschrift 384.1 (Sachfahndung) an erster Stelle.

Drittens ergibt sich das Überwiegen bundesrechtlich geregelter Fälle aus den Ergebnissen der Maßnahme. In Bayern etwa werden überwiegend säumige Versicherungszahler (40%), Fahrzeuge mit verlorenem oder gestohlenem Kennzeichen (20%), Ausschreibungen von Personen zur Beobachtung oder Festnahme (15%) und sonstige Ausschreibungen einschließlich Ausschreibungen gestohlener Pkw (25%) gemeldet. An

---

18 BVerfGE 8, 143 (150); BVerfGE 109, 190 (215).
19 Hornmann, NVwZ 2007, 669 (669).
20 LT-Drs. 15/3810, 29.
21 Schriftsatz der Hessischen Staatskanzlei vom 23.10.2007, www.daten-speicherung.de/data/Hessen_Antworten_2007-10-23.pdf, 10 f.
22 Schriftsatz der Hessischen Staatskanzlei vom 23.10.2007, www.daten-speicherung.de/data/Hessen_Antworten_2007-10-23.pdf, S. 10 f.

konkreten Erfolgen wurde die Sicherstellung von vier gestohlenen Fahrzeugen und die Festnahme einer des Mordes verdächtigen Person gemeldet. All diese Maßnahmen sind der Strafverfolgung oder einer sonstigen Gesetzgebungskompetenz des Bundes zuzuordnen. Ähnlich stellen sich die bekannt gewordenen Zahlen aus Hessen und Schleswig-Holstein dar.

Dem Bund vorbehalten ist insbesondere die Gesetzgebung zur Fahndung nach gestohlenen Fahrzeugen und Kennzeichen. Im voran gegangenen Verfahren vor dem Hohen Gericht argumentierten die betroffenen Länder, die Rückgabe eines gestohlenen Fahrzeugs betreffe die präventive Polizeiarbeit, da es um die Beendigung einer Verletzung der Rechtsordnung gehe. Mit der Begründung, die Rückgabe gestohlener Fahrzeuge diene präventiven Zwecken, könnten sich die Länder allerdings allgemein Gesetzgebungsbefugnisse im Anschluss an Diebstahlsdelikte anmaßen. Richtigerweise sind Sicherstellung und Rückgabe der durch eine Straftat erlangten Kraftfahrzeuge in der Strafprozessordnung abschließend geregelte Maßnahmen (§§ 94, 111k StPO).[23] Bei Auffinden eines gestohlenen Fahrzeugs ist die Polizei kraft Bundesrechts (§ 152 Abs. 2, § 163 Abs. 1 Satz 1 StPO) in erster Linie verpflichtet, Maßnahmen zur Ermittlung und Überführung des Täters einzuleiten. Das Fahrzeug darf erst herausgegeben werden, wenn es für Zwecke des Strafverfahrens nicht mehr benötigt wird (§ 111k StPO). Der Vorrang der Strafverfolgung vor der Restitution ist folglich sowohl gesetzlich angeordnet wie auch tatsächlich in zeitlicher Hinsicht gegeben. Die Verhütung von Straftaten kann eine Länderkompetenz jedenfalls dann nicht begründen, wenn als Präventionsmittel lediglich die Verfolgung bereits begangener Straftaten eingesetzt wird. Andernfalls wäre jede Maßnahme der Strafverfolgung zugleich als Verhütung von Straftaten anzusehen. Dadurch würde die Unterscheidung von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr obsolet, was mit Art. 74 GG nicht in Einklang zu bringen ist. Die Fahndung nach gestohlenen Fahrzeugen ist daher der Gesetzgebungskompetenz des Bundes zugeordnet.

Auch die Suche nach Fahrzeugen, die wegen Verstoßes gegen das Pflichtversicherungsgesetz zur Fahndung ausgeschrieben sind, ist dem Bund vorbehalten. Ziel dieser Suche ist vor allem die bundesrechtlich geregelte Entstempelung der Fahrzeuge (§§ 14, 25 FZV). Der Bund hat den Einsatz

---

23 Für die Sachfahndung: Soiné, NStZ 1997, 321 (322); vgl. auch Nr. 39 Abs. 1 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren.

von automatischen Kennzeichenlesesystemen zur zwangsweisen Entstempelung von Fahrzeugen trotz seiner entsprechenden Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG, vgl. auch § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG i.V.m. § 36 Abs. 5 StVO) nicht zugelassen, was der Eingriffsintensität des Kfz-Massenscannings Rechnung trägt.[24] Ferner ist der Fahrer eines unversicherten Fahrzeugs wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit nach § 6 PflVersG zu verfolgen. Zu Strafverfolgungszwecken hat der zuständige Bund (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) ein Kfz-Massenscanning ebenfalls nicht erlaubt. Da die teilweise auch präventiven Effekte der Entstempelung nicht den „alleinigen und unmittelbaren" Zweck der Suche nach unversicherten Fahrzeugen bilden, begründen diese Wirkungen keine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder.

Für einen Gesetzgebung zum Abgleich mit repressiven Fahndungsdaten sind die Länder auch dann nicht zuständig, wenn die gesetzliche Regelung ausdrücklich auf den Zweck der Abwehr von Gefahren beschränkt wird (was bei der angefochtenen Regelung nicht der Fall ist). Maßnahmen der Strafverfolgung sind trotz etwaiger präventiver Wirkungen abschließend in der Strafprozessordnung geregelt. Wegen des bundesrechtlichen Legalitätsprinzips (§ 152 Abs. 2, § 163 Abs. 1 Satz 1 StPO) ist es rechtlich unmöglich, Ausschreibungen zur Strafverfolgung ausschließlich zu präventiven Zwecken zu nutzen. Denn sobald Anhaltspunkte einer Straftat vorliegen, ist die Polizei verpflichtet, Strafverfolgungsmaßnahmen einzuleiten. Das Vorliegen einer Straftat schließt es zwar nicht aus, dass nach einem Kraftfahrzeug oder seinem Fahrer auch zur Abwehr einer hiervon ausgehenden Gefahr nach Polizeirecht gefahndet werden darf („Doppelfunktionalität"). Ein bloßer vorangegangener Diebstahl und die andauernde Vorenthaltung des Fahrzeugs begründen jedoch noch keine Gefahr, welche eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder eröffnen könnte.[25]

Insbesondere ist der Beschwerdegegner nicht befugt, einen Abgleich mit dem gesamten Fahndungsbestand zuzulassen, weil dieser Ausschreibungen zu ausschließlich oder überwiegend repressiven Zwecken einschließt.[26] Das Bundesverfassungsgericht hat an der schleswig-holsteinischen Regelung dementsprechend beanstandet, sie schließe nicht aus, „auch

---

24 Vgl. auch den Antrag vom 21.09.2004, BT-Drs. 15/3713, abgelehnt am 15.04.2005, BT-Prot. 15/170.

25 Vgl. Hornmann, NVwZ 2007, 669 (669 f.); vgl. auch OVG Lüneburg, NJW 1980, 855 zur Einordnung von Fahndungsmaßnahmen.

26 Vgl. Abs. 179.

Fahndungsdateien einzubeziehen, die im Schwerpunkt oder gar ausschließlich zu strafprozessualen Zwecken erstellt werden".[27] Nicht anders verhält es sich mit der niedersächsischen Regelung. Diese soll zu einem Abgleich mit sämtlichen Daten ermächtigen, „die der Suche nach Personen oder Sachen dienen". Namentlich die Verbunddateien des Bundeskriminalamts („Mischdateien") enthalten nicht sämtlich doppelfunktionale Ausschreibungen. Viele Einträge dienen ausschließlich strafprozessualen Zwecken.

Der gegenwärtige Aufbau der Sachfahndungsdateien ermöglicht eine präzise Trennung auch nicht, weil der Zweck von Ausschreibungen in der Datei nicht festgehalten wird.[28] Es wäre allerdings verfassungsrechtlich geboten, bei Ausschreibungen zur Fahndung deren Zweck so präzise festzuhalten, dass die Rechtsgrundlage der Ausschreibung festgestellt werden kann. Dies erfordert bereits die Bindung der Verwaltung an das Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) sowie das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG). Denn wenn für eine Ausschreibung die Rechtsgrundlage nicht feststellbar ist, kann nicht überprüft werden, ob die Datenspeicherung gesetzlich zulässig ist und ob ein gesetzlicher Löschungsgrund eingetreten ist. Sowohl die Speicherungs- wie auch die Löschungsvoraussetzungen hängen entscheidend von der jeweiligen Rechtsgrundlage ab und sind etwa in Strafprozessordnung und Polizeirecht unterschiedlich geregelt. Solange eine Trennung nicht möglich ist, darf der Landesgesetzgeber einen Abgleich mit Mischdateien, die schwerpunktmäßig der Strafverfolgung dienen, nicht regeln.

Eine Gesetzgebungszuständigkeit des Beschwerdegegners für die Maßnahme des Kfz-Massenabgleichs ist danach nur gegeben, wenn der Abgleich gesetzlich auf Daten beschränkt wird, die der Abwehr von Gefahren dienen. § 32 Abs. 5 Nds. SOG tut dies nicht. Präventiv sind etwa vorfallsbezogene Fahndungsdaten, wie bei der Suche nach einem psychisch kranken Autofahrer oder wenn die unmittelbar bevor stehende Begehung einer schweren Straftat verhindert werden soll. Es kann sich zweitens um allgemeine polizeiliche Störerdateien handeln, wenn diese einem präventiven Zweck dienen. Als verfassungskonforme Vorlage kann die vom Bundesverfassungsgericht angeführte[29] brandenburgische Regelung heran gezogen werden, die einen Abgleich ausschließlich „mit zur Abwehr der Gefahr nach Absatz 1 gespeicherten polizeilichen Dateien" zulässt (§ 36a bbgPolG).
Von der Gesetzgebungskompetenz des Landes nicht gedeckt ist hingegen § 32 Abs. 5 Nds. SOG, weil er einen Abgleich mit jeglichen Fahndungsdaten –

27 Abs. 152.
28 Abs. 150.
29 Abs. 183.

also auch mit Ausschreibungen zu Strafverfolgungszwecken und zu verkehrsrechtlichen Zwecken – zulässt. Zwar muss der Abgleich „bei" einer Kontrolle nach dem SOG erfolgen, die ihrerseits der Gefahrenabwehr dienen muss. Der Abgleich selbst ist aber nicht auf einen präventiven Zweck beschränkt. Aus Anlass jeglicher polizeirechtlicher Kontrolle soll ein Datenabgleich mit dem gesamten Fahndungsbestand – also auch mit Ausschreibungen zu verkehrsrechtlichen und repressiven Zwecken – zugelassen werden. Dies steht mit Art. 74 GG nicht in Einklang.

3.4.2.2 Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot

§ 32 Abs. 5 Nds. SOG verstößt daneben in mehrerlei Hinsicht gegen das Bestimmtheitsgebot.

3.4.2.2.1 Verwendungszweck

Um den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots zu genügen, muss eine Ermächtigung zur Vornahme eines Kfz-Massenabgleichs erstens den Zweck, dem die Erhebung und der Abgleich letztlich dienen soll, bereichsspezifisch und präzise festlegen.[30] Schon daran fehlt es der niedersächsischen Regelung. Zu definieren und einzugrenzen[31] ist der Verwendungszweck der mittels Kennzeichenerfassung erhobenen Informationen.[32] Eine Formulierung wie „zum Zweck des Abgleichs mit dem Fahndungsbestand" ist nicht hinreichend präzise,[33] auch nicht die Bezugnahme auf eine bestimmte Fahndungsdatei des Bundeskriminalamts.[34] Denn diese Fahndungsdateien – etwa die Sachfahndungsdatei – dienen selbst vielfältigen Zwecken.[35] Unzureichend ist es ferner, die Verwendung der erlangten Daten an den Fahndungszweck der jeweiligen Ausschreibung zu binden.[36] Auch eine Bindung an den Zweck einer Kontrolle „nach diesem Gesetz und anderen Gesetzen" wäre nicht hinreichend bestimmt.[37] Hinreichend bestimmt könnte etwa der Verwendungszweck in der brandenburgischen Regelung sein, die unter anderem den Zweck der Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr nennt.

Der niedersächsische Landesgesetzgeber hat es hingegen für richtig gehalten, den Zweck der Maßnahme in § 32 Abs. 5 Nds. SOG überhaupt nicht zu bestimmen. Dies verstößt gegen das Bestimmtheitsgebot. Die

---

30 Abs. 98.
31 Abs. 101.
32 Abs. 135.
33 Abs. 100.
34 Abs. 133.
35 Abs. 133.
36 Abs. 135.
37 Abs. 145.

Voraussetzung einer Kontrolle nach dem Nds. SOG ersetzt eine eigene bereichsspezifische und präzise Zweckbestimmung nicht. Es ist nicht bestimmt, um welche Kontrollen es sich handeln und auf welche Befugnisse Bezug genommen sein soll. Es ist nicht einmal angeordnet, dass der Kfz-Kennzeichenabgleich nur zu dem Zweck der jeweiligen Kontrolle vorgenommen werden darf. Selbst eine solche Verweisung wäre zu unbestimmt und nicht geeignet, die Gesetzesanwendung zu leiten.

Eine hinreichende Zweckbestimmung liegt auch nicht in § 45 Abs. 1 Nds. SOG. § 32 Abs. 5 SOG nimmt hierauf schon nicht hinreichend deutlich Bezug. § 45 SOG stellt auch keine bereichsspezifische, sondern nur eine allgemeine Regelung dar. § 45 Abs. 1 S. 1 SOG enthält zudem seinerseits keinerlei Zweckbestimmung. § 45 Abs. 1 S. 2 SOG enthält zwar eine Zweckbestimmung („zur Gefahrenabwehr"), soll aber offenbar neben Satz 1 stehen („darüber hinaus"). Diese unklaren und verwirrenden Regelungen legen den Zweck, dem die massenhafte Erhebung und der Abgleich von Kennzeichen letztlich dienen soll, insgesamt nicht bereichsspezifisch und präzise fest, wie es verfassungsrechtlich geboten wäre.

3.4.2.2.2 Anlass

Eine Ermächtigung zur Vornahme eines Kfz-Massenabgleichs muss zweitens den Anlass, der die Anwendung der Maßnahme legitimieren soll, bestimmen[38] und begrenzen.[39] Der Anlass muss automatisierte Informationserhebungen und -verwertungen rechtfertigen und im Zeitpunkt des Abgleichs noch fortbestehen.[40] Eine Beschränkung der Maßnahme auf „Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum nach diesem Gesetz und anderen Gesetzen" und der Ausschluss eines flächendeckenden Einsatzes der Maßnahme genügen nicht.[41]

§ 32 Abs. 5 Nds. SOG ist danach zu unbestimmt. Die Vorschrift selbst fordert keinen bestimmten Anlass für einen Kfz-Massenabgleich. Soweit eine „Kontrolle [...] nach diesem Gesetz im öffentlichen Verkehrsraum" Voraussetzung sein soll, bestimmt dies den Anlass der Maßnahme nicht bereichsspezifisch und präzise. Der Vorschrift ist schon nicht zu entnehmen, ob etwa eine Kontrolle nach § 12 Abs. 6 SOG („Schleierfahndung") oder § 14 SOG („Kontrollstellen") Voraussetzung sein soll,[42] oder etwa bereits

---

38 Abs. 98.
39 Abs. 101.
40 Abs. 99.
41 Abs. 144.
42 So der Innenausschuss des Landtags, LT-Drs. 15/4212, 5.

Identitätskontrollen nach § 13 SOG genügen sollen. Selbst wenn man an § 12 Abs. 6 SOG anknüpfen wollte, definiert die Norm ihrerseits keinerlei konkreten Anlass, der den automatisierten Massenabgleich von Kfz-Kennzeichen rechtfertigen würde.

3.4.2.2.3 Datenerhebung

Ebensowenig regelt § 32 Abs. 5 Nds. SOG, welche Daten im Einzelnen erhoben werden dürfen.[43] Namentlich wäre festzulegen gewesen, ob und gegebenenfalls welche weiteren Informationen neben der Ziffern- und Zeichenfolge des Kennzeichens selbst erhoben werden dürfen.[44] Tatsächlich arbeitet die zurzeit eingesetzte Kennzeichen-Lesetechnik mit der Aufnahme eines Videobildes, auf dem nicht nur das Kennzeichen, sondern auch das Fahrzeug und möglicherweise dessen Insassen erkennbar sind. Außerdem werden auch Ort und Zeit der Erfassung sowie die Fahrtrichtung erhoben, ohne dass dies gesetzlich geregelt wäre.[45] Das Hohe Gericht hat darauf hingewiesen, dass das Anhalten eines Fahrzeugs eine Bildaufnahme desselben und insbesondere dessen Innenraums nicht erfordert.[46] Eine präzise Regelung der zu erhebenden Daten fehlt in § 32 Abs. 5 Nds. SOG.

3.4.2.2.4 Vergleichsdatenbestand

§ 32 Abs. 5 Nds. SOG bestimmt auch nicht, mit welchen Daten die erhobenen Kfz-Kennzeichen abgeglichen werden dürfen. Der Begriff der „vorhandenen Daten [...], die der Suche nach Personen oder Sachen dienen", ist zu unbestimmt. Er sieht schon keine Beschränkung auf polizeiliche Daten vor, so dass jenseits des Fahndungsbestandes sämtliche Suchdaten irgend einer Stelle erfasst sind. Hiervon abgesehen wäre auch der Zugriff auf den polizeilichen Fahndungsbestand gesetzlich näher zu begrenzen.[47] So ist festzulegen, ob ein Abgleich mit „weichen Dateien", die sich nicht auf Straftäter, Beschuldigte und Verdächtige beschränken, zugelassen werden soll.[48] Die Definition der zugelassenen Vergleichsdaten muss ausschließen, dass sich der Umfang der Datenbestände laufend und in gegenwärtig nicht vorhersehbarer Weise verändert,[49] was § 32 Abs. 5 Nds. SOG mit seiner Bezugnahme auf jegliche denkbare Fahndungsdateien nicht gewährleistet.

---

43 Vgl. Abs. 157.
44 Abs. 158.
45 Abs. 159.
46 Abs. 160.
47 Vgl. Abs. 152.
48 Abs. 102.
49 Abs. 131.

Ausgehend von dieser Norm ist für den Bürger nicht vorhersehbar, mit welchen Dateien ein Abgleich zugelassen werden soll.

3.4.2.2.5 Verwendung

Nicht bereichsspezifisch und präzise geregelt ist schließlich der weitere Umgang mit den erhobenen und den durch Abgleich gewonnenen Daten. Insbesondere fehlt die Beschränkung der Datennutzung auf das Anhalten der gemeldeten Fahrzeuge.

Daneben muss dem Wortlaut der Norm eindeutig zu entnehmen sein, ob und inwieweit der Einsatz des Kfz-Massenscannings der Erstellung von Bewegungsbildern im Rahmen einer polizeilichen Beobachtung oder längerfristigen Observation dienen soll und darf.[50] Auch diesem Erfordernis genügt § 32 Abs. 5 Nds. SOG nicht.

3.4.2.3 Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot

§ 32 Abs. 5 Nds. SOG verstößt drittens und vor allem gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot. Dem Verhältnismäßigkeitsgebot zufolge darf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nur eingeschränkt werden, soweit dies im überwiegenden Allgemeininteresse erforderlich ist.[51] Dass öffentliche Interessen den Anspruch des Bürgers auf unbeobachtete Fahrt im Fall der niedersächsischen Regelung nicht überwiegen, ergibt sich aus der Kombination von drei Faktoren: Erstens den gesetzlichen Voraussetzungen des Kfz-Massenscannings, zweitens dem Umfang des zum Abgleich heran gezogenen Vergleichsdatenbestands und drittens der Ausgestaltung der weiteren Verwertung der gewonnenen Informationen.[52]

3.4.2.3.1 Voraussetzungen

Was die Voraussetzungen eines Kfz-Massenabgleichs anbelangt, macht die Regelung schon nicht einen bestimmten Anlass zur Voraussetzung der Maßnahme, wie es grundrechtlich geboten ist.[53] Nicht die Abwehr einer jeden Gefahr oder die Verhinderung einer jeden Straftat rechtfertigt den massenhaften Abgleich von Kfz-Kennzeichen (entgegen § 13 Nds. SOG); es muss sich vielmehr um schwere Fälle handeln.[54] Der Hinweis des Hohen Gerichts, der Anlass müsste gerade „automatisierte Informationserhebungen

---

50 Abs. 105.
51 BVerfGE 65, 1 (44, 46); BVerfGE 100, 313 (375 f.).
52 Vgl. Abs. 182.
53 Vgl. Abs. 172.
54 Roßnagel, Kennzeichenscanning (2008), 69.

und -verwertungen rechtfertigen“,[55] macht deutlich, dass an die Eingriffsvoraussetzungen nicht-automatisierter Kontrollen wie der Identitätsfeststellung nach § 13 Nds. SOG gerade nicht angeknüpft werden darf. Anders als jene Maßnahme greift der Kfz-Massenabgleich lückenlos und unbemerkt in die Grundrechte einer großen Vielzahl von Personen ein.

Die Ermächtigung zu einem stichprobenhaften Abgleich ohne einzelfallbezogenen Anlass kann zulässig sein, wenn sowohl der Vergleichsdatenbestand wie auch die Nutzung der gewonnenen Daten strikt auf das Anhalten gesuchter Fahrzeuge beschränkt werden[56] und eine Sammlung oder Weiterverarbeitung der gewonnenen Informationen ausgeschlossen wird.[57] Zeitlich impliziert der Begriff „stichprobenhaft“, dass keine Dauerkontrollen vorgenommen werden dürfen und auch nicht gezielt bestimmte Fahrzeuge, etwa auf bestimmten Strecken, beobachtet werden dürfen.[58] Auch bei der Zulassung stichprobenartiger Kontrollen muss ausgeschlossen werden, dass die Maßnahme flächendeckend quasi an jedem Ort[59] oder jedenfalls bei allen sonst anfallenden Kontrollen eingesetzt werden darf.[60]

§ 32 Abs. 5 Nds. SOG ist nicht auf stichprobenartige Kontrollen beschränkt, sondern wird von dem beklagten Land zum Einsatz permanenter, ortsfester Kontrollgeräte genutzt. Außerdem ist die Norm auch nicht strikt auf das Anhalten gesuchter Fahrzeuge beschränkt, sondern erlaubt die Verwendung von Trefferdaten im Grunde zu allen denkbaren Zwecken. Ebenfalls unverhältnismäßig ist, dass die Norm einen Kfz-Massenabgleich auf jeglicher Dorfstraße und jedem Platz im gesamten Land zulässt.[61]

Dem Verhältnismäßigkeitsgebot genügen kann eine Begrenzung des Kfz-Massenabgleichs auf Fälle konkreter Gefahrenlagen oder allgemein gesteigerter Risiken von Rechtsgutgefährdungen oder -verletzungen.[62] So können das Fahren auf Straßen in Bereichen nahe der Bundesgrenze (nicht Landesgrenze) oder dokumentierte Lageerkenntnisse über Kriminalitätsschwerpunkte als Anknüpfungspunkt genügen.[63] Da der Kennzeichenabgleich in diesen Fällen letztlich ebenfalls ohne

---

55 Abs. 99.
56 Abs. 174.
57 Vgl. Abs. 82.
58 Vgl. Abs. 146.
59 Abs. 172.
60 Vgl. Abs. 146.
61 Roßnagel, Kennzeichenscanning (2008), 71f.
62 Abs. 175.
63 Abs. 175.

einzelfallbezogenen Anlass vorgenommen wird, ist allerdings wiederum eine strikte Begrenzung der Datenverwendung auf das Anhalten gesuchter Fahrzeuge erforderlich.

Der Verweis des § 32 Abs. 5 Nds. SOG auf „Kontrollen [...] nach diesem Gesetz im öffentlichen Verkehrsraum", zu denen etwa anlasslose Identitätsfeststellungen nach § 13 Nds. SOG gehören, genügt dem Verhältnismäßigkeitsgebot nicht. Erstens soll danach jegliche Art von Gefahr als Anknüpfungspunkt genügen und nicht nur Gefahren für Leib, Leben und Freiheit, wie es bei einem Kfz-Massenscanning zur Voraussetzung für anlasslose, permanenter Kontrollen gemacht werden muss. Zweitens ist eine Beziehung zwischen der Maßnahme und dem verfolgten Ziel nicht ersichtlich. Es mag zwar sein, dass an einem Ort gehäuft Straftaten auftreten. Der Kfz-Massenabgleich ist aber nicht geeignet, derartigen Gefahren zu begegnen, weil im Fahndungsbestand im Wesentlichen nur gestohlene und unversicherte Kraftfahrzeuge ausgeschrieben sind. Der Verweis auf § 13 Nds. SOG erlaubt es letztendlich, an einem „gefährlichen Ort" eine Maßnahme einzusetzen, die mit der Abwehr entsprechender Gefahren nichts zu tun hat. Will der Gesetzgeber bestimmte Orte überhaupt ohne besonderen Anlass als Anknüpfungspunkt für die generelle, permanente Zulassung eines Kfz-Massenscannings nehmen, so muss es sich zumindest um Orte handeln, an denen gehäuft erhebliche Gefahren auftreten, die von zur Fahndung ausgeschriebenen Kraftfahrzeugen ausgehen. Nur dadurch wäre die erforderliche Beziehung zu dem konkreten Fahndungsinstrument hergestellt, welche eine solche Regelung noch als verhältnismäßig erscheinen lassen könnte.

Wird die Verwendung der Trefferdaten nicht auf das Anhalten von Fahrzeugen beschränkt, müssen zum Ausgleich die Eingriffsvoraussetzungen eng begrenzt werden, wie es etwa in Brandenburg der Fall ist.[64] Dort ist eine gegenwärtige Gefahr oder eine unmittelbar bevor stehende Straftat Voraussetzung eines Kfz-Massenabgleichs, und gesucht werden darf nur nach dem Verursacher dieser Gefahr, nicht nach dem gesamten Fahndungsbestand. Die niedersächsische Regelung sieht weder diese hohe Eingriffsschwelle noch eine strikte Begrenzung von Vergleichsdatenbestand und Datennutzung auf das Anhalten von Fahrzeugen vor, die zu einem bestimmten Zweck gesucht werden. Dies ist mit dem Verhältnismäßigkeitsgebot unvereinbar.

---

64 Abs. 183.

3.4.2.3.2 Vergleichsdatenbestand

Da ein Kfz-Massenabgleich nur zu bestimmten Zwecken zugelassen werden darf, muss der Vergleichsdatenbestand auf die zur Erreichung des Zwecks der jeweiligen Kontrolle erforderlichen Daten beschränkt werden. Unzulässig ist es, bei Gelegenheit der Kontrolle einen Abgleich auch mit Ausschreibungen zu anderen Zwecken zuzulassen, etwa mit dem gesamten Fahndungsbestand.[65] Eben dies tut aber die niedersächsische Regelung.

Sie schließt auch nicht die Verwendung unvollständiger Vergleichsdaten („Jokersuche") aus, die aber nur unter erhöhten Voraussetzungen zugelassen werden darf.[66]

Ebenso greift der Abgleich mit Vorfelddateien, in denen nicht nur Tatverdächtige und Störer gespeichert sind, in gesteigertem Maße in die Grundrechte ein.[67] Eine entsprechende Ermächtigung kann daher – entgegen § 32 Abs. 5 Nds. SOG – nur unter besonderen Voraussetzungen verhältnismäßig sein.

3.4.2.3.3 Datenverwendung

Die Verwendung der gewonnenen Informationen darf nur zu dem Zweck zugelassen werden, zu dem die jeweilige Kontrolle eingerichtet worden ist (Zweckbindung).[68] Die allgemeinen Zweckbindungsvorschriften des § 38 Nds. SOG, die in § 39 Nds. SOG vielfach durchbrochen sind, werden der Eingriffsintensität des Kfz-Massenabgleichs nicht gerecht. Eine enge und konkrete Zweckbindung von Trefferdaten aus dem Kfz-Massenabgleich sieht § 32 Abs. 5 Nds. SOG nicht vor.

Ferner müssen die Betroffenen von dem Kfz-Massenabgleich in Kenntnis gesetzt werden, damit sie sich gegen unzulässige Kontrollen zur Wehr setzen können (Art. 19 Abs. 4 GG).[69] Dazu sind entsprechende Hinweisschilder erforderlich, die hinter der Kontrollstelle aufgestellt werden können, um den Zweck der Maßnahme nicht zu gefährden. Die bloß offene Datenerhebung genügt nicht, weil die Betroffenen die entsprechenden Geräte von bloßen Geschwindigkeitsmessungen nicht unterscheiden können. Eine nachträgliche individuelle Benachrichtigung der Betroffenen wird regelmäßig nicht zu leisten sein. § 32 Abs. 5 Nds. SOG versäumt nicht nur, eine Kenntnisnahme effektiv zu gewährleisten. Er sieht vielmehr sogar

---

65 Roßnagel, Kennzeichenscanning (2008), 78.
66 Abs. 176.
67 Abs. 102.
68 Abs. 177.
69 Vgl. BVerfGE 100, 313 (397 f.); BVerfGE 109, 279 (366).

einen verdeckten Einsatz der Maßnahme vor, wann immer der Zweck der Maßnahme durch eine offene Erhebung gefährdet wäre. Dies kann jedoch immer angenommen werden. Ein verdeckter Kfz-Massenabgleich kann allenfalls in Ausnahmefällen gerechtfertigt sein, wenn besondere Gründe im Einzelfall den grundrechtlichen Anspruch auf Kenntniserlangung überwiegen.[70] § 32 Abs. 5 Nds. SOG ist folglich auch unter diesem Gesichtspunkt verfassungswidrig.[71]

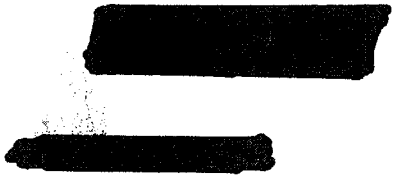
Eine neue Qualität des Grundrechtseingriffs liegt darin, dass § 38 Abs. 5 Nds. SOG die Nutzung der Trefferdaten nicht nur zum Anhalten gesuchter Fahrzeuge erlaubt, sondern auch ihre Nutzung zur polizeilichen Beobachtung und Erstellung von Bewegungsprofilen nicht ausschließt.[72] Müssen die Bürger mit der Erstellung von Bewegungsprofilen rechnen, wirkt der Kfz-Massenabgleich besonders abschreckend.[73] Eine polizeiliche Beobachtung mithilfe automatisierter Kennzeichenlesegeräte ist daher im Regelfall unverhältnismäßig. In keinem Fall darf die Erstellung von Bewegungsprofilen unter denselben niedrigen Voraussetzungen zugelassen werden wie die gezielte Fahndung zum Zwecke des Anhaltens. Auch in diesem Punkt ist die niedersächsische Regelung somit grob unverhältnismäßig.

4 Annahmevoraussetzungen

Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist zur Durchsetzung meiner verletzten Grundrechte angezeigt. Die Grundrechtsverletzung hat, wie oben ausgeführt, in Anbetracht der hohen Eingriffsintensität besonderes Gewicht. Auch hat sich der niedersächsische Gesetzgeber bewusst über Warnungen hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift hinweg gesetzt. Bei Befassung des Landtags Ende 2007 war bereits bekannt, dass sich das Hohe Gericht mit den vergleichbaren Regelungen in Hessen und Schleswig-Holstein auseinander setzen würde. Auch die Begründung der Verfassungsbeschwerden war allgemein bekannt. Der Landtag hat dies gleichwohl nur zum Anlass für vollkommen unzureichende Änderungen der Entwurfsfassung der Landesregierung genommen, anstatt wenigstens das Urteil des Hohen Gerichts abzuwarten.

---

70 Vgl. BVerfGE 100, 313 (397 f.); BVerfGE 109, 279 (366).
71 Roßnagel, Kennzeichenscanning (2008), 77 m.w.N.
72 Vgl. Abs. 136 und 141 ff.
73 Vgl. Abs. 173.

5 Ergebnis

Da § 32 Abs. 5 Nds. SOG somit kompetenzwidrig, unbestimmt und unverhältnismäßig ist, beantrage ich, die Vorschrift für nichtig zu erklären.