

**Dr. Patrick Breyer**

**Schleswig-Holsteinischer Landtag** □  
**Umdruck 16/1003**

An den  
Schleswig-Holsteinischen Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Der Vorsitzende

07.07.2006

**Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung gefahrenabwehrrechtlicher und verwaltungsverfahrensrechtlicher Bestimmungen  
Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 16/670 v. 07.03.2006**

Sehr geehrter Herr Kalinka, sehr geehrte Frau Schönfelder,

zu § 184 Abs. 5 LVwG-E (Kennzeichenscanning) möchte ich Stellung nehmen, indem ich Ihnen einen Schriftsatz aus einem laufenden Grundrechtsklageverfahren vor dem hessischen Staatsgerichtshof übersende.

In Schleswig-Holstein soll die elektronische Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen bei Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum „zum Zwecke des automatisierten Abgleichs mit dem Fahndungsbestand“ erlaubt werden, § 184 Abs. 5 LVwG-E. Eine solche Regelung wurde erstmals Anfang 2005 in Hessen eingeführt. Die hessische Regelung ist derzeit Gegenstand einer Grundrechtsklage vor dem hessischen Staatsgerichtshof und einer Beschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht. In beiden Verfahren wird zutreffend gerügt, dass eine derartige polizeirechtliche Regelung formell und materiell verfassungswidrig ist.

Es ist absehbar, dass auch § 184 Abs. 5 LVwG-E im Fall seiner Einführung alsbald Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde würde. Um zu vermeiden, dass die Regelung für verfassungswidrig erklärt wird oder wegen eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts über das hessische Gesetz alsbald wieder abgeschafft werden muss, rate ich dazu, § 184 Abs. 5 LVwG-E (zunächst) nicht einzuführen und stattdessen den Ausgang der vorgenannten Verfahren abzuwarten. Dass diese Aussicht auf Erfolg haben, ergibt sich aus dem anliegenden Schriftsatz.

Zu den übrigen, im o.g. Gesetzentwurf vorgesehenen Befugniserweiterungen möchte ich nur anmerken, dass nicht erkennbar ist, dass sie die Sicherheit der Bevölkerung tatsächlich messbar stärken würden (z.B. durch eine dauerhafte Senkung der Kriminalitätsrate). Vor diesem Hintergrund erscheinen die geplanten Verschärfungen des bestehenden, bewährten Polizeirechts allesamt nicht erforderlich. In weiten Teilen bestehen auch gravierende verfassungsrechtliche Bedenken. Den diesbezüglichen Stellungnahmen des Landesdatenschutzbeauftragten, des Deutschen Anwaltvereins und anderer kann ich mich nur anschließen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Patrick Breyer

An den  
Staatsgerichtshof des Landes Hessen  
Luisenstraße 13  
65185 Wiesbaden

## **Grundrechtsklage P.St. 2047**

Der Kläger beantragt,

festzustellen, dass § 14 Abs. 5 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2005 (GVBl. I S. 14) mit Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 3 der Hessischen Verfassung unvereinbar ist.

# Inhalt

<b>1</b>	<b>TATBESTAND .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>ZULÄSSIGKEIT DER GRUNDRECHTSKLAGE .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>BEGRÜNDETHEIT DER GRUNDRECHTSKLAGE .....</b>	<b>4</b>
<b>3.1</b>	<b>Schutzbereich .....</b>	<b>5</b>
<b>3.2</b>	<b>Eingriff .....</b>	<b>6</b>
<b>3.3</b>	<b>Rechtfertigung .....</b>	<b>7</b>
3.3.1	Verhältnismäßigkeitsgebot .....	7
3.3.2	Gesetzgebungskompetenz .....	18
3.3.2.1	Einheitliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes .....	18
3.3.2.2	Mögliche Teilkompetenz des Landes .....	26
3.3.3	Gebot der Normenklarheit .....	26
<b>4</b>	<b>ANNAHMEVORAUSSETZUNGEN.....</b>	<b>29</b>

---

## 1 Tatbestand

Der Kläger wohnt in Hessen und ist eingetragener Halter eines Pkw. Mit seinem Pkw benutzt er regelmäßig hessische Straßen einschließlich Autobahnen. Der Pkw des Klägers hat das Kennzeichen ...

## 2 Zulässigkeit der Grundrechtsklage

Der Kläger ist von § 14 Abs. 5 S. 1 HSOG selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen:

Nach § 14 Abs. 5 S. 1 HSOG können die hessischen Polizeibehörden auf öffentlichen Straßen und Plätzen Daten von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zwecke des Abgleichs mit dem Fahndungsbestand automatisiert erheben. Ob und inwieweit von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, ist dem Kläger zwar nicht bekannt. Von etwa erfolgenden Kenntnisnahmen erlangt der Kläger jedoch auch keine Kenntnis.<sup>1</sup> Eine Benachrichtigung Betroffener oder eine Kenntlichmachung von Erfassungsgeräten ist gesetzlich nicht vorgesehen. Soweit man § 29 Abs. 6 HSOG anwenden wollte, könnte jedenfalls wegen des „unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands“ einer Unterrichtung sämtlicher Betroffener von Benachrichtigungen abgesehen werden. Soweit die Erfassungsgeräte sichtbar sind, werden sie sich nicht von sonstigen Einrichtungen wie Staumeldern oder Mautstellen unterscheiden lassen. Auch ordnet § 14 Abs. 5 S. 2 HSOG die sofortige Löschung der Daten im Fall eines negativen Abgleichergebnisses an, so dass auch über ein Auskunftsersuchen keine Kenntnisnahme möglich ist. Dass Betroffene im Trefferfall von Anschlussmaßnahmen Kenntnis erlangen mögen, ändert nichts daran, dass es fast durchgängig nicht zu einer Kenntniserlangung kommen wird. Eine zeitnahe Kenntnis von der Maßnahme und eine daran anknüpfende Möglichkeit zur Überprüfung im gerichtlichen Verfahren sind jedenfalls nicht gewährleistet.<sup>2</sup>

Unter diesen Umständen muss es genügen, dass eine Kenntnisnahme von Daten des Klägers aufgrund von § 14 Abs. 5 S. 1 HSOG „möglich“ oder „nicht auszuschließen“ ist, wenn also eine „mögliche Grundrechtsbetroffenheit“ vorliegt.<sup>3</sup> Es genügt die Darlegung, dass der Kläger mit einiger Wahrscheinlichkeit durch die

---

<sup>1</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 2378/98 vom 3.3.2004, Absatz-Nrn. 96 f.

<sup>2</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 668/04 vom 27.7.2005, Absatz-Nr. 74, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050727\\_1bvr066804.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050727_1bvr066804.html).

<sup>3</sup> BVerfGE 100, 313 [356 f.].

---

auf den angegriffenen Rechtsnormen beruhenden Maßnahmen in seinen Grundrechten berührt wird.<sup>4</sup> Dies ist bei dem Kläger der Fall, denn er besitzt und benutzt ein Kraftfahrzeug, mit dem er unter anderem auch hessische Autobahnen befährt. Unschädlich ist, wenn die Möglichkeit der Betroffenheit „praktisch für jedermann“ besteht.<sup>5</sup> Der effektive Grundrechtsschutz verlangt die Zulassung von Beschwerden selbst dann, wenn sich nachträglich herausstellt, dass der Kläger tatsächlich zu keiner Zeit von der angegriffenen Bestimmung betroffen war.<sup>6</sup> Es muss insoweit genügen, dass die Grundrechte des Klägers jederzeit betroffen werden können.

Gegen die unmittelbar durch Gesetz erfolgte Grundrechtsverletzung ist der Rechtsweg nicht zulässig. Der Kläger hat auch sonst keine andere Möglichkeit, um gegen die Grundrechtsverletzung vorzugehen. Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht hat der Kläger weder erhoben, noch wird er dies tun.

Das Achte Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung trat am 22.12.2004 in Kraft, so dass die bis zum 22.12.2005 laufende Beschwerdefrist des § 45 Abs. 2 StGHG gewahrt ist.

### **3 Begründetheit der Grundrechtsklage**

§ 14 HSOG lautet:

*§ 14 Datenerhebung und sonstige Datenverarbeitung an öffentlichen Orten und besonders gefährdeten öffentlichen Einrichtungen*

*(1) Die Polizeibehörden können personenbezogene Daten auch über andere als die in den §§ 6 und 7 genannten Personen bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen erheben, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass bei oder im Zusammenhang mit der Veranstaltung oder Ansammlung Straftaten oder nicht geringfügige Ordnungswidrigkeiten drohen. Die Unterlagen sind spätestens zwei Monate nach Beendigung der Veranstaltung oder Ansammlung zu vernichten, soweit sie nicht zur Abwehr einer Gefahr, zur Verfolgung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit oder zur Strafvollstreckung benötigt werden. Eine Verarbeitung für andere Zwecke ist unzulässig. § 20 Abs. 7 bleibt unberührt.*

*(2) Die Polizeibehörden können personenbezogene Daten auch über andere als die in den §§ 6 und 7 genannten Personen bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Ver-*

---

<sup>4</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvR 668/04 vom 27.7.2005, Absatz-Nr. 76, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050727\\_1bvr066804.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050727_1bvr066804.html).

<sup>5</sup> BVerfG, 1 BvR 2378/98 vom 3.3.2004, Absatz-Nr. 101.

<sup>6</sup> Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Klass u.a.-D (1978), EuGRZ 1979, 278 ff., Abs. 34 und 37.

---

sammlungen oder Aufzügen erheben, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass bei oder im Zusammenhang mit der Versammlung oder dem Aufzug Straftaten drohen. Die Unterlagen sind unverzüglich nach Beendigung der Versammlung oder des Aufzuges oder zeitlich und sachlich damit unmittelbar im Zusammenhang stehender Geschehnisse zu vernichten, soweit sie nicht zur Abwehr einer Gefahr, zur Verfolgung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit oder zur Strafvollstreckung benötigt werden. Eine Verarbeitung für andere Zwecke ist unzulässig. § 20 Abs. 7 bleibt unberührt.

(3) Die Polizeibehörden können zur Abwehr einer Gefahr oder wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten drohen, öffentlich zugängliche Orte mittels Bildübertragung offen beobachten und aufzeichnen. Abs. 1 Satz 2 und 3 sowie § 15 des Hessischen Datenschutzgesetzes gelten entsprechend.

(4) Die Gefahrenabwehrbehörden können mittels Bildübertragung offen beobachten und aufzeichnen

1. zur Sicherung öffentlicher Straßen und Plätze, auf denen wiederholt Straftaten begangen worden sind, sofern tatsächliche Anhaltspunkte für weitere Straftaten bestehen,

2. zum Schutz besonders gefährdeter öffentlicher Einrichtungen,

3. zur Steuerung von Anlagen zur Lenkung oder Regelung des Straßenverkehrs, soweit Bestimmungen des Straßenverkehrsrechts nicht entgegenstehen.

Gefahrenabwehrbehörde im Sinne der Nr. 2 ist auch der Inhaber des Hausrechtes. Abs. 1 Satz 2 und 3 sowie § 15 des Hessischen Datenschutzgesetzes gelten entsprechend.

(5) Die Polizeibehörden können auf öffentlichen Straßen und Plätzen Daten von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zwecke des Abgleichs mit dem Fahndungsbestand automatisiert erheben. Daten, die im Fahndungsbestand nicht enthalten sind, sind unverzüglich zu löschen.

(6) Die Polizeibehörden können an öffentlich zugänglichen Orten eine Person, deren Identität nach diesem Gesetz oder anderen Rechtsvorschriften festgestellt werden soll, mittels Bildübertragung offen beobachten und dies aufzeichnen, wenn dies nach den Umständen zum Schutz von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten oder Dritten gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist. Dabei können personenbezogene Daten auch über dritte Personen erhoben werden, soweit dies unerlässlich ist, um die Maßnahme nach Satz 1 durchführen zu können. Sind die Daten für Zwecke der Eigensicherung oder der Strafverfolgung nicht mehr erforderlich, so sind sie unverzüglich zu löschen.

### **3.1 Schutzbereich**

Das aus der Freiheitsgarantie des Art. 2 Abs. 1 HV und dem Schutz der Menschenwürde des Art. 3 HV folgende allgemeine Persönlichkeitsrecht umfasst die

---

Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, in welchen Grenzen er persönliche Lebenssachverhalte offenbart.<sup>7</sup> Dieses Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte erhoben, gespeichert, verwendet oder weiter gegeben werden.<sup>8</sup> Ein persönlicher Lebenssachverhalt liegt bereits dann vor, wenn die Verknüpfung des Lebenssachverhalts mit der zugehörigen Person möglich ist.<sup>9</sup> Bei Kfz-Kennzeichen ist über automatisierte Dateien, auf welche die hessischen Polizeibehörden zugreifen können, ein Rückschluss auf die Person des Halters möglich. Zudem ist der Fahrer eines Kraftfahrzeugs typischerweise auch dessen Halter, denn Halter eines Kraftfahrzeugs ist, wer das Kraftfahrzeug nicht nur vorübergehend für eigene Rechnung in Gebrauch hat und die tatsächliche Verfügungsgewalt darüber besitzt. Die erfassten Kennzeichendaten sind daher typischerweise auch fahrerbezogen. Mithin ist der Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung betroffen.

### 3.2 Eingriff

§ 14 Abs. 5 HSOG greift in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1, Art. 3 HV ein, denn die Vorschrift ermächtigt zur Erkennung und zum Abgleich von Kfz-Kennzeichen, mithin also zur Erhebung und Verwendung persönlicher Lebenssachverhalte.<sup>10</sup> Der Lebenssachverhalt hat zum Gegenstand, dass ein bestimmtes Kfz-Kennzeichen zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort registriert wurde und in eine bestimmte Fahrtrichtung unterwegs war.

Hinsichtlich des Eingriffsbegriffs wird auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verwiesen, das entschieden hat: *„Eingriff ist daher schon die Erfassung selbst, insofern sie die Kommunikation für den Bundesnachrichtendienst verfügbar macht und die Basis des nachfolgenden Abgleichs mit den Suchbegriffen bildet. An einem Eingriff fehlt es nur, soweit Fernmeldevorgänge zwischen deutschen Anschlüssen ungezielt und allein technikbedingt zunächst miterfasst, aber unmittelbar nach der Signalaufbereitung technisch wieder spurenlos ausgesondert werden.“*<sup>11</sup> Im Fall des § 14 Abs. 5 HSOG werden die Kennzeichendaten

---

<sup>7</sup> HesStGH, P.St. 1187 vom 01.02.1995, StAnz. 1995, S. 1057.

<sup>8</sup> St. Rspr. seit BVerfGE 65, 1 (42 f.); in neuerer Zeit etwa BVerfGE 103, 21 (32 f.).

<sup>9</sup> BVerfGE 65, 1 (42 und 49); BVerfGE 67, 100 (143); BVerfGE 77, 1 (46); BVerfGE 103, 21 (33); zu Art. 10: BVerfGE 100, 313 (366).

<sup>10</sup> Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 15/4725, 39.

<sup>11</sup> BVerfGE 100, 313 (366).

---



nicht ungezielt und allein technikbedingt miterfasst, um unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder spurenlos ausgesondert zu werden. Ziel der Erfassung der Kennzeichendaten ist es vielmehr, diese Daten für die hessische Polizei verfügbar zu machen, um sie mit dem „Fahndungsbestand“ abgleichen zu können.

### **3.3 Rechtfertigung**

Gerechtfertigt ist dieser Eingriff nur, wenn § 14 Abs. 5 HSOG mit der Hessischen Verfassung vereinbar und daher Teil der „verfassungsmäßigen Ordnung“ ist (Art. 2 Abs. 1 HV). § 14 Abs. 5 HSOG ist jedoch aus verschiedenen Gründen mit der Hessischen Verfassung unvereinbar:

#### **3.3.1 Verhältnismäßigkeitsgebot**

Insbesondere liegt ein Verstoß gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne vor.<sup>12</sup> Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt, dass der Verlust an grundrechtlich geschützter Freiheit nicht in einem unangemessenen Verhältnis zu den Gemeinwohlzwecken stehen darf, denen die Grundrechtsbeschränkung dient.<sup>13</sup> Jede Grundrechtsbeschränkung muss durch überwiegende Allgemeininteressen gerechtfertigt sein,<sup>14</sup> so dass nicht jedes staatliche Interesse zur Rechtfertigung einer Grundrechtsbeschränkung genügt.<sup>15</sup>

Auf Seiten der Gemeinwohlinteressen ist für die Abwägung das Gewicht der Ziele und Belange maßgeblich, denen die Grundrechtsbeschränkung dient. Bei deren Gewichtung kommt es unter anderem darauf an, wie groß die Gefahren sind, denen mit Hilfe der Eingriffe begegnet werden soll, und wie wahrscheinlich deren Eintritt ist.<sup>16</sup>

Auf Seiten der Freiheitsinteressen ist das Gewicht eines Eingriffs der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zufolge danach zu bemessen, unter welchen Voraussetzungen Eingriffe zulässig sind, welche und wie viele Grundrechtsträger von ihnen betroffen sind und wie intensiv die Grundrechtsträger be-

---

<sup>12</sup> Ebenso Arzt, DÖV 2005, 56 (64).

<sup>13</sup> BVerfGE 100, 313 (375 f.).

<sup>14</sup> St. Rspr. seit BVerfGE 65, 1 (44, 46); in neuerer Zeit etwa BVerfGE 100, 313 (375 f.); BVerfGE 109, 279 (376).

<sup>15</sup> EGMR, Klass u.a.-D (1978), EuGRZ 1979, 278 (285), Abs. 49; SächsVerfGH, JZ 1996, 957 (965); Minderheitenvotum in BVerfGE 30, 1 (46): „Die ‚Staatsraison‘ ist kein unbedingt vorrangiger Wert.“

<sup>16</sup> BVerfGE 100, 313 (376).

---

einträchtig werden.<sup>17</sup> Zu berücksichtigen ist auch, ob und in welcher Zahl Personen mitbetroffen werden, die für den Eingriff keinen Anlass gegeben haben.<sup>18</sup> Die Eingriffsintensität hängt bei Informationseingriffen unter anderem von Art, Umfang und denkbaren Verwendungen der erhobenen Daten sowie von der Gefahr ihres Missbrauchs ab.<sup>19</sup> Bei der Feststellung der Möglichkeiten zur Verwendung erlangter Daten ist zu berücksichtigen, ob die Betroffenen anonym bleiben und welche Nachteile ihnen aufgrund der Maßnahmen drohen oder von ihnen nicht ohne Grund befürchtet werden.<sup>20</sup> Bei der Gewichtung möglicher Nachteile ist die Nutzbarkeit und Verwendungsmöglichkeit der Daten maßgeblich, und zwar unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeit, dass die Daten mit anderen Daten kombiniert und dadurch weitergehende Kenntnisse gewonnen werden können.<sup>21</sup>

Dass § 14 Abs. 5 HSOG Gemeinwohlinteressen dienen kann, ist nicht zu bestreiten. Dass die Norm - wie im Grunde alle Eingriffsermächtigungen zugunsten der Gefahrenabwehrbehörden - im Einzelfall der Abwehr selbst schwerer Gefahren dienen kann, liegt auf der Hand. Im Regelfall geht es bei der Kennzeichenüberwachung jedoch um Ziele und Belange von geringem Gewicht. Dies verdeutlichen die in der Gesetzesbegründung genannten Regelbeispiele von gestohlenen Kraftfahrzeugkennzeichen und gestohlenen Kraftfahrzeugen.<sup>22</sup>

Maßgeblich muss zudem die praktische Wirksamkeit der Norm sein. Wäre der theoretisch mögliche Nutzen von Grundrechtseinschränkungen entscheidend und genügend, wären die Grundrechte obsolet. Aufgrund der grundsätzlichen Freiheitsvermutung<sup>23</sup> ist jedenfalls bei tiefgreifenden Grundrechtseingriffen nur der nachgewiesene Nutzen einer Norm zu berücksichtigen. Eine Ausnahme kann dann gemacht werden, wenn eine Norm zum Schutz wichtiger Rechtsgüter vor dringenden und hinreichend wahrscheinlichen Gefahren, hinter welche die beeinträchtigten Rechtspositionen zurücktreten müssen, erforderlich ist.<sup>24</sup> In anderen

---

<sup>17</sup> BVerfGE 109, 279 (353).

<sup>18</sup> BVerfGE 109, 279 (353).

<sup>19</sup> BVerfGE 65, 1 (46).

<sup>20</sup> BVerfGE 100, 313 (376).

<sup>21</sup> BVerfGE 65, 1 (45).

<sup>22</sup> LT-Drs. 16/2352, 15.

<sup>23</sup> BVerfGE 6, 55 (72); BVerfGE 32, 54 (72); BVerfGE 55, 159 (165); BVerfGE 103, 142 (153): „Derjenigen Auslegung einer Grundrechtsnorm ist der Vorrang zu geben, die ihre Wirksamkeit am stärksten entfaltet.“

<sup>24</sup> P. Breyer, Vorratsspeicherung (2005), 144 ff.

---

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

Dass eine generelle Kennzeichenüberwachung einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff darstellt, wird noch zu zeigen sein. Es ist nicht ersichtlich, dass die Norm ausnahmsweise zum Schutz wichtiger Rechtsgüter vor dringenden und hinreichend wahrscheinlichen Gefahren, hinter welche die beeinträchtigten Rechtspositionen zurücktreten müssen, erforderlich wäre. Die Kriminalität ist in den letzten Jahren laut Statistik etwa gleich geblieben. Erst recht kann von einer „hohen“ Zahl gestohlener Kraftfahrzeuge keine Rede sein, denn die Anzahl von Fahrzeugdiebstählen geht seit Jahren zurück. Auch hat Hessen seinerzeit als erstes und einziges Land eine Befugnis zur allgemeinen Kennzeichenüberwachung beschlossen.<sup>25</sup>

Folglich ist bei der grundrechtlich gebotenen Abwägung nur der nachgewiesene Nutzen der Befugnis zu berücksichtigen. Den Ergebnissen entsprechender Feldversuche zufolge ist davon auszugehen, dass eine verdachtslose Kennzeichenüberwachung regelmäßig nur in wenig bedeutenden Einzelfällen den Schutz von Rechtsgütern fördern kann, etwa wenn im Bereich von Kfz-Diebstählen ein Fahrzeug seinem Eigentümer zurückgegeben werden kann. Dies gilt erst recht, wenn – wie vom Land Hessen angeblich beabsichtigt – lediglich ein Abgleich mit Sachfahndungsdateien erfolgt. In Bayern etwa resultierte ein sechsmonatiger Test von Kennzeichenlesegeräten zwar in etlichen Treffermeldungen. Eine Treffermeldung bewirkt für sich genommen jedoch noch keinen Rechtsgüterschutz. Dies kann erst nach einer erfolgreichen polizeilichen Reaktion auf die Meldung der Fall sein. An konkreten Resultaten hatte der bayerische Feldversuch gerade einmal die Sicherstellung von vier Fahrzeugen zur Folge!<sup>26</sup> Dabei ist nach allgemeinen Erfahrungen davon auszugehen, dass Kriminelle nach einiger Zeit Umgehungsstrategien einsetzen, was die mittel- und langfristige Erfolgsquote im Vergleich zu den Resultaten kurzer Feldversuche erheblich mindert. Die mobile und wechselnde Einsetzbarkeit der Lesegeräte kann deren Umgehung nicht verhindern, wie etwa die Erfahrungen mit Geschwindigkeitsmessstellen zeigen. Die Standorte mobiler Geschwindigkeitsmessstellen werden weithin gemeldet, gerade unter „Profis“ wie etwa Taxifahrern. Ebenso wie Taxifahrer Geschwindigkeitsmessstellen im Taxifunk melden, werden auch organisierte Straftäter Lesegeräte auskundschaften und einander mitteilen.

---

<sup>25</sup> Bouffier, Plenarprot. 16/38, 2518.

<sup>26</sup> Pressemitteilung Nr. 80/04 vom 03.03.2004, [www.stmi.bayern.de/presse/archiv/2004/80.php](http://www.stmi.bayern.de/presse/archiv/2004/80.php).

---

Die Eignung zur Erleichterung der Strafverfolgung hat vorliegend von vornherein außer Betracht zu bleiben, weil Hessen die Kennzeichenerfassung zum Zweck der Strafverfolgung nicht anordnen durfte (siehe Art. 74 GG i.V.m. der insoweit abschließenden StPO). Selbst wenn man den Nutzen der Maßnahme zur Erleichterung der Strafverfolgung einbeziehen wollte, wäre dieser gering. Eine dauerhafte Senkung des Kriminalitätsniveaus ist selbst im Bereich der Kfz-Kriminalität nicht zu erwarten, weil die Maßnahme in zu wenigen Fällen von Nutzen wäre als dass sie insgesamt ins Gewicht fallen würden. Dies beruht unter anderem darauf, dass es im Regelfall geraume Zeit dauern wird, bis ein Fahndungseintrag vorgenommen wird. Zu diesem Zeitpunkt wird eine Kennzeichenüberwachung im Regelfall bereits zu spät erfolgen. Zudem existiert eine Vielzahl von Umgehungsmöglichkeiten, wie noch zu zeigen sein wird.

Eine Gefährdung der Allgemeinheit oder der physischen Sicherheit einzelner Bürger wird mittels einer Kennzeichenüberwachung nur in seltenen Ausnahmefällen abgewehrt werden können. In Fällen dringender Gefahren würde es aber genügen, anlassbezogen eine Kfz-Kennzeichenüberwachung durchzuführen, ohne dass dies zur generellen Standardmaßnahme gemacht werden muss. Abgewehrt werden können folglich vorwiegend Gefahren für das Vermögen Einzelner, also ein Rechtsgut von vergleichsweise geringem Gewicht.

Die vielfältigen Möglichkeiten zur Verhinderung einer erfolgreichen Zuordnung, von denen bei Einführung einer verdachtslosen Kennzeichenüberwachung erfahrungsgemäß verstärkt Gebrauch gemacht würde, stellen den möglichen Nutzen der Maßnahme zudem grundlegend in Frage.<sup>28</sup> Personen, die sich der Überwachung entziehen wollen, können beispielsweise ein Kraftfahrzeug eigens für ihre Zwecke stehlen. Dieses ist dann im Fahndungsbestand noch nicht verzeichnet, so dass ein Abgleich zu keinem Ergebnis führt. Weiter kommt ein Auswechseln der Kennzeichen in Betracht, das sich schnell durchführen lässt. Schließlich kann auch die Nutzung von Straßen vermieden werden, auf denen eine Kennzeichenerfassung durchgeführt wird. Gerade ernsthafte Kriminelle werden von solchen Ausweichmöglichkeiten Gebrauch machen. Die Eignung der Maßnahme zur nachhaltigen Bekämpfung organisierter Kriminalität ist folglich als äußerst gering

---

<sup>27</sup> Vgl. P. Breyer, Vorratsspeicherung (2005), 143 f.

<sup>28</sup> Ebenso Weichert, Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Novellierung des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes, 17.03.2005, <http://www.datenschutzzentrum.de/material/themen/polizei/bay-pag.htm>, Punkt III.

---

bis nicht gegeben einzuschätzen.<sup>29</sup> Die Maßnahme führt damit zu einer verstärkten Bindung der verfügbaren Ressourcen an die Verfolgung leicht aufzudeckender und oft auftretender Bagatellübertretungen. Sie beeinträchtigt dadurch das Vorgehen gegen schwere und organisierte Kriminalität. – Ein weiteres Effektivitätsproblem besteht darin, dass es im Trefferfall personell nicht immer möglich sein wird, zu reagieren, und dass eine Reaktion keineswegs immer erfolgreich sein wird.

Dem sehr beschränkten Nutzen einer allgemeinen Kennzeichenüberwachung<sup>30</sup> steht aufgrund der Vielzahl betroffener Personen und wegen der fehlenden Verdachtsschwelle ein schwerwiegender Eingriff in die Freiheit der Bürger gegenüber. Die Behauptung, es handele sich nur um einen „geringfügigen Grundrechtseingriff“ im „Minimalbereich“<sup>31</sup> und um eine Maßnahme mit „denkbar geringer Eingriffintensität“<sup>32</sup>, ist unzutreffend.<sup>33</sup> Es ist zwar richtig, dass ein automatisierter Datenabgleich mit dem Fahndungsbestand die Handlungs- und Bewegungsfreiheit der Betroffenen nicht beeinträchtigt und für sie meist folgenlos bleibt. Dies trifft aber auf jede automatisierte Datenverarbeitung zu einschließlich etwa der Rasterfahndung, der Videoüberwachung und der Telefonüberwachung. Dass derartige Eingriffe gleichwohl nicht „belanglos“ sind, ist spätestens seit dem Volkszählungsurteil allgemein anerkannt. Maßgeblich ist im vorliegenden Zusammenhang die Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und nicht die Frage, ob die Handlungs- und Bewegungsfreiheit der Betroffenen beeinträchtigt wird. Der Vergleich mit dem Anhalten von Kraftfahrzeugen ist ohnehin verfehlt.<sup>34</sup> Vergleichbar ist der automatisierte Kennzeichenabgleich allenfalls mit dem Polizisten, der die Kennzeichen vorbeifahrender Fahrzeuge „von Hand“ in eine entsprechende Suchmaske eintippt. Hierzu ist ein Anhalten nicht erforderlich.

Nicht stichhaltig ist ferner das Argument, es würde lediglich eine bereits vorhandene Praxis automatisiert.<sup>35</sup> Bislang war ein Kennzeichenabgleich mit Fahndungs-

---

<sup>29</sup> Ebenso Weichert, Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Novellierung des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes, 17.03.2005,

<http://www.datenschutzzentrum.de/material/themen/polizei/bay-pag.htm>, Punkt III; ders., Argumentationspapier vom 26.04.2006, <http://www.datenschutzzentrum.de/polizei/060426-kfz.htm>.

<sup>30</sup> 27. Tätigkeitsbericht des Unabhängigen Landesdatenschutzzentrums Schleswig-Holstein, [http://www.datenschutzzentrum.de/material/tb/tb27/kap04\\_5.htm](http://www.datenschutzzentrum.de/material/tb/tb27/kap04_5.htm), Punkt 4.5.1.

<sup>31</sup> So die Stellungnahme der Hessischen Staatskanzlei.

<sup>32</sup> So die Gesetzesbegründung in LT-Drs. 16/2352, 15.

<sup>33</sup> Schieder, NVwZ 2004, 780 f.

<sup>34</sup> Schieder, NVwZ 2004, 780 f.

<sup>35</sup> Schieder, NVwZ 2004, 780 f.

---

daten nur zulässig, wenn eine Polizeibehörde ein Kfz-Kennzeichen „im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung erlangt“ hatte (§ 25 Abs. 1 S. 3 HSOG). Da die anlasslose Erhebung von Kfz-Kennzeichen nicht zu den Aufgaben der Polizei gehörte, war ein allgemeiner Datenabgleich also bislang nicht zulässig. Kontrollen waren vielmehr nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig und konnten auch aus personellen Gründen nur stichprobenartig durchgeführt werden. Auch § 36 Abs. 5 StVO ist nicht für automatisierte Formen der Massendatenerhebung sondern lediglich für die Vornahme von Stichproben konzipiert.<sup>36</sup> Gleiches gilt für die von der Staatskanzlei angeführten Kontrollen im Lebensmittel-, Arbeitsschutz- und Umweltrecht, die überdies nur eng umgrenzte Personengruppen betreffen.

Eine automatisierte, lückenlose und permanente Massenkontrolle ist mit bisherigen Maßnahmen vor allem quantitativ nicht vergleichbar. Automatische Kennzeichenlesegeräte sind in der Lage, 3.000 Kfz-Kennzeichen pro Stunde zu erkennen.<sup>37</sup> Deswegen ist die automatisierte Kennzeichenerkennung auch zur Identitätsfeststellung kein „minus“, sondern ein quantitatives und qualitatives „aliud“.<sup>38</sup> Auch verglichen mit der Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch die Polizei ist der Kennzeichenabgleich eingriffsintensiver. Denn bei dem Kennzeichenabgleich wird ein Personenbezug zum Fahrzeughalter hergestellt oder kann jedenfalls unschwer hergestellt werden. Die hohe Eingriffstiefe einer allgemeinen Kennzeichenüberwachung ergibt sich aus den folgenden Umständen:

- Nicht nur einzelne Personen, sondern grundsätzlich jeder Fahrzeughalter und -fahrer wäre von dem Abgleich seiner Daten betroffen. Abhängig von Anzahl und Positionierung der Erfassungsgeräte können in einer Stunde Tausende von Personen erfasst und automatisch kontrolliert werden.<sup>39</sup>
- In vielen Fällen können Personen die Nutzung von Kraftfahrzeugen nicht oder nur unter unzumutbaren Nachteilen meiden. Dementsprechend kann im Fall einer generellen Kennzeichenüberwachung einer Erfassung des eigenen Bewegungsverhaltens oft nicht entgangen werden.
- Nicht nur vermutete Straftäter oder Störer oder deren vermutete Kontaktpersonen wären betroffen, sondern jeder Fahrzeughalter, ohne dass er einen Grund für die Überwachung geliefert hat oder in einer besonderen Nähebeziehung zu

---

<sup>36</sup> Schieder, NVwZ 2004, 784.

<sup>37</sup> Weichert, Argumentationspapier vom 26.04.2006, <http://www.datenschutzzentrum.de/polizei/060426-kfz.htm>.

<sup>38</sup> Schieder, NVwZ 2004, 783.

<sup>39</sup> Arzt, DÖV 2005, 56 (62).

---

kriminellen Verhalten steht. Anders als bisher bekannte Vorfeldbefugnisse ist die Kennzeichenerfassung weder sachlich auf gefahrenträchtige Situationen noch zeitlich auf Sondersituationen noch auf Fälle begrenzt, in denen Anhaltspunkte für das Vorliegen oder Bestehen einer konkreten Straftat oder Gefahr gegeben sind. Anlassunabhängige Kontrollen können allenfalls in Sondersituationen verhältnismäßig sein, wie es Bundesgesetze bisher vorsehen, nie aber als generelle und lageunabhängige Massenüberwachung der Bevölkerung.

- Jede Kfz-Nutzung auf einer überwachten Straße würde automatisch erfasst, ohne dass es eine Eingriffsschwelle gäbe. Eine Einzelfallprüfung mit Verhältnismäßigkeitskontrolle fände nicht statt. Entsprechend der fehlenden Eingriffsschwelle würde nur ein verschwindend geringer Teil der erfassten Daten später tatsächlich benötigt. Auf den überwachten Straßen würde es im Wesentlichen keinen unbeobachteten Fahrzeugverkehr mehr geben.
  - Erfasst würden nicht etwa nur öffentlich zugängliche Daten oder Adressdaten, sondern Daten über das Bewegungsverhalten des Einzelnen. Die Aussagekraft der Daten ist hoch. Eine missbräuchliche Auswertung könnte daher großen Schaden anrichten.
  - Die Kennzeichendaten würden nicht etwa als Akten, sondern in maschineller Form gespeichert. Sie könnten daher potenziell unbegrenzt gespeichert, abgerufen, übermittelt, vervielfältigt oder mit anderen Daten verknüpft werden.
  - Kennzeichendaten würden nicht anonym oder nur zur statistischen Nutzung gespeichert, sondern sie wären dazu bestimmt, für den Verwaltungsvollzug eingesetzt zu werden. Ihre Speicherung und staatliche Verwendung könnte daher einschneidende Folgen für die Betroffenen haben, unter Umständen auch zuunrecht aufgrund eines falschen Verdachts.
  - Die Daten würden nicht etwa durch die Betroffenen persönlich angegeben, sondern unabhängig von deren Willen und deren Kenntnis automatisch aufgezeichnet und abgeglichen.
  - Im Gegensatz zum bisherigen Rechtszustand (siehe § 25 Abs. 1 S. 3 HSOg) würden nicht nur ursprünglich zu einem anderen Zweck erhobene Daten abgeglichen, bei denen wegen des ursprünglichen Anlasses ihrer Erhebung eine erhöhte Trefferwahrscheinlichkeit besteht. Vielmehr erfolgt bei einer generellen Kennzeichenüberwachung die Erhebung des Kennzeichens und der Abgleich mit dem „Fahndungsbestand“ ohne jeden konkreten Anlass. Der Bürger würde also rein vorsorglich überwacht.
-

- Mit der Einführung einer generellen Kennzeichenüberwachung sind Änderungen und Einschränkungen des Bewegungsverhaltens zu befürchten, etwa auf Seiten regierungskritischer Personen, deren Aktivitäten in einer Demokratie besonders wichtig sind. Diese Personen müssten nämlich eine staatliche Überwachung ihres Bewegungsverhaltens befürchten.
- Es würde zu Gegenmaßnahmen auf Seiten Krimineller kommen. Diese könnten eine Identifikation anhand des Kennzeichens selbst bei Vorliegen eines konkreten Verdachts vereiteln.

Inwieweit von § 14 Abs. 5 HSOG Gebrauch gemacht wird oder werden soll, ist für die Beurteilung der Eingriffsintensität der Norm unerheblich. Fakt ist, dass die Norm in Ermangelung jeglicher Einschränkungen zu einer allgemeinen Kennzeichenüberwachung an jeder Straßenecke ermächtigt. Mit diesem Inhalt muss sie sich an den verfassungsrechtlichen Vorgaben messen lassen. Auf die Frage, inwieweit von einer gesetzlichen Eingriffsermächtigung tatsächlich Gebrauch gemacht wird, kann es bei der Beurteilung der Eingriffsintensität deswegen nicht ankommen, weil eine Vollzugspraxis jederzeit geändert werden kann und weil der Gesetzgeber verpflichtet ist, die wesentlichen Eingriffsgrenzen selbst zu regeln. Eine Verwaltungspraxis ist für die Betroffenen zudem regelmäßig nicht vorhersehbar.<sup>40</sup>

Auch wenn eine Kennzeichenregistrierung mit anschließender Löschung der Nicht-Treffer für sich genommen harmlos erscheinen mag, stellt sie im Kern einen Präzedenzfall einer allgemeinen, vorsorglichen Überwachung der Bevölkerung dar. Das Gewicht des Eingriffs wird deutlich, wenn man sich die Konsequenzen verdeutlicht, die seine Zulassung hätte: Erlaubte man eine generelle, verdachtslose Kennzeichenüberwachung, mit welcher Begründung wollte man dann einer sonstigen generellen, verdachtslosen Überwachung der Bevölkerung zwecks „Abgleichs mit dem Fahndungsbestand“ entgegen treten, etwa einer automatischen Überprüfung aller Inhaber eingeschalteter Mobiltelefone, einer permanenten, kontaktlosen Fahndung anhand von RFID-Chips in mitgeführten Ausweispapieren oder einer generellen biometrischen Gesichtserkennung an jeder Straßenecke?

Der Aufbau eines Systems zur Videoüberwachung der Straßen schafft außerdem bereits die Infrastruktur für eine generelle Bewegungsüberwachung. Die Erfahrung zeigt, dass eine einmal vorhandene Überwachungsinfrastruktur schon bald immer intensiver und von immer mehr Stellen genutzt wird. Auch im vorliegenden Fall

---



bedarf es nur kleiner technischer Änderungen, um alle erfassten Kennzeichendaten dauerhaft zu speichern und damit Bewegungsprofile zu erstellen, wie es in einigen ausländischen Staaten bereits praktiziert wird. Nur angedeutet werden sollen auch die nach § 14 Abs. 5 HSOG gegebenen Missbrauchs- und Irrtumsgefahren einer automatisierten Kennzeichenüberwachung. Eine generelle, einzelfallunabhängige, rein vorsorgliche Kontrolle der Bürger birgt stets die Gefahr von Fehlern und Missbräuchen. Die Kennzeichenerkennung ist in besonderem Maße fehlerträchtig, denn aus technischen Gründen wird jedes zehnte Kennzeichen nicht oder falsch erkannt.<sup>41</sup> Dies kann zu falschen Verdächtigungen führen mit entsprechenden Folgen (z.B. Verhaftung, Festnahme, Durchsuchung). Schließlich soll auch auf die niedrige Eingriffsschwelle zur Aufnahme in den „Fahndungsbestand“ hingewiesen werden: Nach Art. 100 des Schengener Übereinkommens genügt es zur Aufnahme eines Kennzeichens in den Fahndungsbestand des Schengener Informationssystems SIS bereits, dass ein Kraftfahrzeug zur Sicherstellung oder zur Beweissicherung in einem beliebigen Strafverfahren gesucht wird, also etwa auch in einem Verfahren wegen geringfügiger Sachbeschädigung mittels eines Kraftfahrzeugs. Auf der Grundlage von Art. 100 SÜ sind derzeit mehr als 10 Millionen Datensätze über gesuchte Sachen gespeichert.

Wägt man die verfassungsrechtlichen Interessen auf der Grundlage dieser Erwägungen gegeneinander ab, so ergibt sich, dass der zu erwartende Nutzen einer situations- und verdachtsunabhängigen Kennzeichenüberwachung in einem deutlichen Missverhältnis zu den damit verbundenen Nachteilen für die Betroffenen und die Gesellschaft insgesamt steht.<sup>42</sup> Während der drohende Schaden für unser demokratisches Gemeinwesen groß wäre, ist der zu erwartende Zusatznutzen einer allgemeinen Kennzeichenüberwachung insgesamt gering. Eine situations- und verdachtsunabhängige Kennzeichenüberwachung lässt den Schutz von Rechtsgütern nur in regelmäßig wenig bedeutenden Einzelfällen erwarten, ohne dass mit einer dauerhaften Stärkung des Sicherheitsniveaus zu rechnen wäre. Erfolge in Einzelfällen genügen aber nicht zur Legitimation des schwerwiegenden Grundrechtseingriffs, der mit einer Generalkontrolle von Kennzeichen verbunden ist. Etwas anderes lässt sich auf der Grundlage der gegenwärtigen Erkenntnisse nicht vertretbar annehmen, so dass der hessische Gesetzgeber seinen Beurtei-

---

<sup>40</sup> Näher P. Breyer, Vorratsspeicherung (2005), 143 m.w.N.

<sup>41</sup> Weichert, Argumentationspapier vom 26.04.2006, <http://www.datenschutzzentrum.de/polizei/060426-kfz.htm>.

<sup>42</sup> Ebenso Arzt, DÖV 2005, 56 (64).

---

lungsspielraum in verfassungswidriger Weise überschritt, als er gleichwohl zu einer situations- und verdachtsunabhängigen Kennzeichenüberwachung ermächtigte. Eine allgemeine, verdachtslose Überwachung der Bürger beeinträchtigt ihre Unbefangenheit und damit die Funktionsfähigkeit unseres demokratischen Staatesystems. Ein Polizeistaat, der den Bürger unter Generalverdacht stellt, ist mit der freiheitlichen, demokratischen Grundordnung unserer Verfassung unvereinbar. Dass eine verdachtslose, allgemeine Massenüberwachung dem Schutz „überragend wichtiger Gemeinwohlbelange“ dienen könnte, ändert daran nichts, denn mit diesem Argument könnte man jede staatliche Maßnahme der Massenüberwachung legitimieren. Wäre zur Aufdeckung von Gefahren und Straftaten eine allgemeine Überwachung und Kontrolle der Bürger zulässig, wären die Grundrechte obsolet.

Das Bundesverwaltungsgericht formulierte diesen Gedanken treffend wie folgt: *„Ausgangspunkt hat die Feststellung zu sein, daß nach dem Menschenbild des Grundgesetzes die Polizeibehörde nicht jedermann als potenziellen Rechtsbrecher betrachten und auch nicht jeden, der sich irgendwie verdächtig gemacht hat (,aufgefallen ist‘) oder bei der Polizei angezeigt worden ist, ohne weiteres ,erkennungsdienstlich behandeln‘ darf. Eine derart weitgehende Registrierung der Bürger aus dem Bestreben nach möglichst großer Effektivität der Polizeigewalt und Erleichterung der polizeilichen Überwachung der Bevölkerung widerspräche den Prinzipien des freiheitlichen Rechtsstaates.“*<sup>43</sup>

Für den Bereich des Polizeirechts bekräftigte dies das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern: *„Der Freiheitsanspruch des Einzelnen verlangt, daß er von polizeilichen Maßnahmen verschont bleibt, die nicht durch eine hinreichende Beziehung zwischen ihm und einer Gefährdung eines zu schützenden Rechtsguts oder eine entsprechende Gefahrennähe legitimiert sind. Anderenfalls wird gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Verbot unnötiger Eingriffe (BVerfGE 17, 306, 313 f., 30, 250, 263) verstoßen. [...] Ebenso wie im Rechtsstaat nicht jedermann als potentieller Verbrecher behandelt werden darf (BVerwGE 26, 169, 170), darf im Polizeirecht die Unterscheidung zwischen Störern und Nichtstörern nicht nivelliert werden (vgl. SächsVerfGH, LVerfGE 4, 303, 349 f.)“*<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> BVerwGE 26, 169 (170 f.); vgl. dazu Hohmann-Schwan, Freiheitssicherung durch Datenschutz, 276 (298): „Dies gilt selbstverständlich nicht nur für die Aufbewahrung erkennungsdienstlicher Unterlagen, sondern auch für die Speicherung aller anderen personenbezogenen Daten“.

<sup>44</sup> MVVerfG, LKV 2000, 149 (153).

---

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Rasterfahndung geurteilt: „Der Gesetzgeber ist bei der Gestaltung von Eingriffsbefugnissen nicht zwingend an die mit dem überkommenen Gefahrenbegriff verbundenen polizeirechtlichen Eingriffsgrenzen gebunden. Er darf sie bei Eingriffen der hier vorliegenden Intensität jedoch nur bei Wahrung besonderer Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit unterschreiten. Diese sind im Falle eines vollständig verdachtslosen Grundrechtseingriffs von der Art der Rasterfahndung nicht erfüllt.“<sup>45</sup> „Selbst bei höchstem Gewicht der drohenden Rechtsgutbeeinträchtigung kann auf das Erfordernis einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit nicht verzichtet werden. Auch muss als Voraussetzung eines schweren Grundrechtseingriffs gewährleistet bleiben, dass Annahmen und Schlussfolgerungen einen konkret umrissenen Ausgangspunkt im Tatsächlichen besitzen. Insbesondere lässt die Verfassung grundrechtseingreifende Ermittlungen ‚ins Blaue hinein‘ nicht zu.“<sup>46</sup> „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit führt dazu, dass der Gesetzgeber intensive Grundrechtseingriffe erst von bestimmten Verdachts- oder Gefahrenstufen an vorsehen darf [...] Verzichtet der Gesetzgeber auf begrenzende Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Gefahren Eintritts sowie an die Nähe der Betroffenen zur abzuwehrenden Bedrohung und sieht er gleichwohl eine Befugnis zu Eingriffen von erheblichem Gewicht vor, genügt dies dem Verfassungsrecht nicht.“<sup>47</sup>

Mit diesen Grundsätzen ist ein allgemeiner, verdachtsloser Kfz-Kennzeichenabgleich offensichtlich nicht vereinbar. § 14 Abs. 5 HSOG sieht keinerlei Voraussetzungen vor, die die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer Gefahr begründen. Die bloße Benutzung eines Kraftfahrzeugs genügt dazu nicht. § 14 Abs. 5 HSOG setzt auch keinen „konkret umrissenen Ausgangspunkt im Tatsächlichen“ voraus, sondern legitimiert letztendlich eine Kontrolle „ins Blaue hinein“. Der Landtag hat auf begrenzende Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Gefahren Eintritts sowie an die Nähe der Betroffenen zur abzuwehrenden Bedrohung verzichtet und gleichwohl eine Befugnis zu Eingriffen von großem Gewicht vorgesehen. Dies genügt dem Verfassungsrecht nicht.

Damit steht ein allgemeiner, verdachtsloser Kennzeichenabgleich aus dem Bestreben nach möglichst großer Effektivität der Polizeigewalt und Erleichterung der polizeilichen Überwachung der Bevölkerung im Widerspruch zu den Prinzipien des freiheitlichen Rechtsstaates.

---

<sup>45</sup> BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 4.4.2006, Absatz-Nr. 134.

<sup>46</sup> BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 4.4.2006, Absatz-Nr. 136.

<sup>47</sup> BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 4.4.2006, Absatz-Nr. 137.

---

### **3.3.2 Gesetzgebungskompetenz**

Nur hilfsweise für den Fall, dass das Gericht eine verdachtsunabhängige Kennzeichenüberwachung nicht schon allgemein für unverhältnismäßig halten sollte, wird die Verfassungswidrigkeit ihrer Zulassung gerade in § 14 Abs. 5 HSOG gerügt:

Dem hessischen Gesetzgeber fehlte schon die Kompetenz für den Erlass der Norm. Zur Prüfung der Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers ist der Staatsgerichtshof berechtigt und verpflichtet. Er hat dies in der Vergangenheit wiederholt getan.<sup>48</sup> Aus dem in der Hessischen Verfassung verankerten Bundesstaatsprinzip folgt, dass die Gesetzgebung Hessens als Land der Bundesrepublik Deutschland mit den Grundsätzen der Kompetenzordnung des Grundgesetzes in Einklang stehen muss.<sup>49</sup>

Die Zuständigkeit für eine Einführung automatisierter Kennzeichenkontrollen zwecks Abgleichs mit dem Fahndungsbestand liegt insgesamt beim Bund und nicht bei den Ländern (unten 3.3.2.1). Jedenfalls sind die Länder nicht kompetent, eine Fahndung zwecks Strafvollstreckung, wegen des Verdachts einer Straftat, nach entwichenen Strafgefangenen oder nach Zeugen anzuordnen (unten 3.3.2.2).

#### **3.3.2.1 Einheitliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes**

Es spricht einiges dafür, die Zuständigkeit für eine Einführung automatisierter Kennzeichenkontrollen zwecks Abgleichs mit dem Fahndungsbestand einheitlich dem Bund oder den Ländern zuzuweisen. Für die Frage, ob Bund oder Länder zuständig sind, muss dann der Schwerpunkt der Maßnahme maßgeblich sein. Zur Bestimmung des Schwerpunkts der Maßnahme ist einerseits die subjektive Intention des Gesetzgebers maßgeblich, soweit sie Ausdruck in Gesetz und Gesetzgebungsverfahren gefunden hat. Zum anderen ist maßgeblich, welchen Zwecken die Regelung objektiv vorwiegend dient.

§ 14 Abs. 5 HSOG bezweckt einen Abgleich von Kfz-Kennzeichen mit dem „Fahndungsbestand“, mithin also eine Fahndung nach Personen und Sachen, die im „Fahndungsbestand“ verzeichnet sind. Für die Prüfung der Gesetzgebungszuständigkeit kann die im vorliegenden Verfahren geäußerte Absicht des Landes Hessen zugrunde gelegt werden, einen Abgleich mit den INPOL-Verbund-Fahndungsdateien durchzuführen. Im deutschen INPOL-System gibt es eine Personen- und eine Sachfahndungsdatei. Über den Inhalt der Personenfahndungs-

---

<sup>48</sup> Vgl. nur Beschluss vom 14.09.2000, Az. P.St. 1314.

<sup>49</sup> Vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10.07.2003, Az. 43-II-00.

---

---

datei sind nur für das Jahr 1997 detaillierte Zahlen bekannt geworden.<sup>50</sup> Die Anzahl der offene Fahndungsnotierungen in der Personenfahndungsdatei betrug damals 904.717. Davon waren ausgeschrieben:

1. zur Festnahme: 704.651
  - davon
    - Ausweisungsverfügung: 515.887
    - wg. Strafvollstreckung: 137.428
    - wg. Straftat: 50.889
    - entwichene Strafgefangene: 291
    - zur Unterbringung (psych. Anstalten): 142
    - als Zeuge: 5
    - spez. Grenzfehndung: 9
2. zur Ingewahrsamnahme: 2.541 (vor allem Vermisste)
3. zur Aufenthaltsermittlung: 176.126
  - davon
    - wg. einer (kleineren) Straftat: 163.294
    - wg. Strafvollstreckung: 3.808
    - als Zeuge: 2.838
    - Gefahrenabwehr: 253
    - Vermisste: 5.562
    - Verstoß gg. d. Asylverfahrensgesetz: 371
4. zur ED-Behandlung: 484
5. zur Identitätsfeststellung: 54
6. Durchsetzung eines Fahrverbots: 717
7. Entziehung der Fahrerlaubnis: 3.720
8. ausländerrechtliche Maßnahmen: 12.324
9. Kontrolle (Gewalttäter Sport): 1.868
10. Überwachung eines "Gefährders" -
11. zollrechtliche Überwachung: 430
12. Beobachtung: 1.802

Mehr als die Hälfte aller im deutschen INPOL-System zur Fahndung ausgeschrieben Personen sind AusländerInnen aus Nicht-EU-Staaten, die abgeschoben

---

<sup>50</sup> <http://www.infolinks.de/cilip/ausgabe/59/abschieb.htm>.

---

oder an der Grenze zurückgewiesen werden sollen. Im Schengener Informationssystem (SIS) liegt ihr Anteil bei sogar 86%.<sup>51</sup>

Aktuell sind in der INPOL-Personenfahndungsdatei etwa 691.500 Festnahmeersuchen enthalten (davon 487.500 Ausweisungsverfügungen/Abschiebungen von Ausländern) sowie 191.700 Ausschreibungen zur Aufenthaltsermittlung.<sup>52</sup> Es ist davon auszugehen, dass die anteilige Bedeutung der einzelnen Fahndungszwecke etwa den Zahlen des Jahres 1997 entspricht.

In der INPOL-Sachfahndungsdatei sind etwa 10 Mio. Gegenstände erfasst, die wegen eines möglichen Zusammenhangs mit Straftaten gesucht werden. Darunter befinden sich:<sup>53</sup>

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

550.000 Kfz-Kennzeichen sind in INPOL-Datensätzen verzeichnet<sup>54</sup>, wobei nicht bekannt ist, zu welchen Zwecken anhand von Kfz-Kennzeichen gefahndet wird. Es ist davon auszugehen, dass es sich in über 95% aller Fälle um Fahndungsnotierungen zum Zweck der Strafverfolgung handelt. Denn den Angaben der Staatskanzlei ist zu entnehmen, dass Kfz-Kennzeichen offenbar alleine in der Sachfahndungsdatei verzeichnet sind. In dieser werden aber nur Gegenstände erfasst, die wegen eines möglichen Zusammenhangs mit Straftaten gesucht werden.<sup>55</sup> Sollte das Land Hessen bestreiten wollen, dass über 95% aller Kfz-Kennzeichen im Fahndungsbestand zu Strafverfolgungszwecken gespeichert sind, so obliegt es ihm, die tatsächliche Zahl zu ermitteln und mitzuteilen. Erstens ist dies nur dem Land Hessen möglich. Zweitens obliegt es dem Land Hessen allgemein, seinen schwerwiegenden Grundrechtseingriff zu rechtfertigen. Wegen der grundrechtlichen Freiheitsvermutung gehen Zweifel zu Lasten des grundrechtseingreifenden Landes.

---

<sup>51</sup> <http://www.infolinks.de/cilip/ausgabe/59/abschieb.htm>.

<sup>52</sup> <http://www.bka.de/profil/profil2.html>.

<sup>53</sup> <http://www.bka.de/profil/profil2.html>.

<sup>54</sup> Bouffier, Plenarprot. 16/38, 2518.

<sup>55</sup> Bundeskriminalamt, <http://www.bka.de/profil/profil2.html>.

---

---

§ 14 Abs. 5 HSOG verstößt gegen die Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.<sup>56</sup> Der Abgleich von Kennzeichen mit dem „Fahndungsbestand“ dient nämlich zentral nicht der Gefahrenabwehr, sondern der Strafverfolgung. So führt schon die Begründung zu § 14 Abs. 5 HSOG aus: *„Bei den angezeigten Trefferfällen handelt es sich um gestohlene Kraftfahrzeugkennzeichen, gestohlene Kraftfahrzeuge oder Kraftfahrzeugkennzeichen, die aus sonstigen Gründen im Fahndungsbestand ausgeschrieben sind.“*<sup>57</sup> Noch klarer äußerte sich der hessische Innenminister: *„Fahndungsbestand sind nur solche Kennzeichen, die im Zusammenhang mit irgendeiner Straftat ausgeschrieben und gesucht werden. [...] Im Zusammenhang mit Diebstählen von Kraftfahrzeugen oder Kfz-Kennzeichen haben wir eine ganze Reihe von Anschluss- und Verbindungstaten, die das Kriminalgeschehen außerordentlich betreffen. Das sind nicht nur der Kennzeichenmissbrauch, die Urkundenfälschung, die Tankbetrügereien, Einbrüche, Raubüberfälle, Geiselnahmen oder die berühmten Blitzeinbrüche, bei denen zu Beginn ein Auto gestohlen, dann die Straftat begangen und anschließend versucht wird, das Auto an irgendeiner Ecke stehen zu lassen.“*<sup>58</sup> Zweck des § 14 Abs. 5 HSOG soll also offensichtlich die Verfolgung von Straftätern sein.

Rechtlich können Kennzeichen nach § 163e Abs. 2 StPO bei Straftaten von erheblicher Bedeutung zur Fahndung ausgeschrieben werden. Eine Aufnahme in den „Fahndungsbestand“ ist daneben nach den Art. 94 ff. des Schengener Übereinkommens möglich. Bei diesen Normen geht es allenfalls am Rande um Gefahrenabwehr. Zentrales Ziel ist vielmehr die Strafverfolgung, für welche die Länder nicht zuständig sind. Damit ist das Ziel der Strafverfolgung maßgeblich, denn im Fall doppelfunktionaler Maßnahmen ist die Abgrenzung nach dem Schwergewicht der Maßnahme vorzunehmen.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Vgl. Zöller, NVwZ 2005, 1240 f.: „Wenn man aber - auf der Grundlage von § 27 V RhPfPOG oder § 14 V HessSOG - mit Hilfe der Videoüberwachung als gestohlen gemeldete Kraftfahrzeuge, gestohlene Kennzeichen oder zur Fahndung ausgeschriebene Kraftfahrzeughalter ermitteln will, so handelt es sich dabei wiederum um Strafverfolgungsmaßnahmen, die nicht in den Polizeigesetzen der Länder geregelt werden dürfen“.

<sup>57</sup> LT-Drs. 16/2352, 15; ebenso Ziff. 14.5 der Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (VVHSOG) vom 03.01.2005 (StAnz. S. 218).

<sup>58</sup> Plenarprot. 16/38, 2518.

<sup>59</sup> Arzt, DÖV 2005, 56 (59).

---

Die Verarbeitung von Kennzeichendaten zum Zweck der Strafverfolgung - wie überhaupt die Befugnisse zur Verfolgung von Straftaten<sup>60</sup> - regelt das Bundesrecht erkennbar abschließend, so dass die Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG von der Gesetzgebung ausgeschlossen sind. Insbesondere hat der Bundesgesetzgeber in § 111 StPO die Einrichtung von Kontrollstellen vorgesehen und in § 100f Abs. 1 Ziff. 1 StPO die Herstellung von Bildaufnahmen. Nach Ansicht der Bundesregierung können Kennzeichenlesegeräte zur Verfolgung von Straßenverkehrsordnungswidrigkeiten auf der Grundlage der Strafprozessordnung und des Ordnungswidrigkeitengesetzes eingesetzt werden.<sup>61</sup> Ansonsten ist nach Ansicht der Bundesregierung der Einsatz von automatischen Kennzeichenlesesystemen nur im Rahmen von Straßenkontrollen nach § 111 StPO zulässig.<sup>62</sup> Für den Einsatz von Kfz-Kennzeichenlesesystemen sieht die StPO außerhalb des Anwendungsbereichs des § 100f Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a StPO und des § 111 StPO keine Rechtsgrundlage vor.<sup>63</sup>

Dementsprechend hat der Bundesgesetzgeber die Erhebung von Kfz-Kennzeichen zu Zwecken der Strafverfolgung in den vorgenannten Normen nach Umfang, Zuständigkeit und Zweck sowie hinsichtlich der für die jeweilige Maßnahme erforderlichen Voraussetzungen umfassend geregelt. Dabei kann aus dem Umstand, dass § 111 StPO polizeilichen Kontrollen, die die Feststellung der Personalien zulassen, voraussetzt, also gerade keinen allgemeinen, automatisierten Kfz-Kennzeichenabgleich erlaubt, nicht geschlossen werden, der Bundesgesetzgeber habe Raum für weitere landesgesetzliche Eingriffsnormen belassen wollen. Der Bundesgesetzgeber war sich – wie die einzelnen Tatbestandsmerkmale des § 111 StPO zeigen – durchaus der kompetenzrechtlichen Möglichkeit bewusst, im Bereich der Strafverfolgung weitergehende Regelungen zu treffen. Er hat zu einem anderen Zeitpunkt auch einen Antrag der CDU/CSU-Fraktion abgelehnt, der den Einsatz des automatisierten Kennzeichenabgleichs durch den Bundesgrenzschutz vorsah.

Der Verzicht des Bundesgesetzgebers darauf, die Straßenverkehrsüberwachung im Vorfeldbereich noch weiter auszudehnen, ist eine bewusste Entscheidung.

---

<sup>60</sup> Weichert, Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Novellierung des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes, 17.03.2005, <http://www.datenschutzzentrum.de/material/themen/polizei/baypag.htm>, Punkt III.

<sup>61</sup> Bundesregierung, BT-Drs. 15/4725, 37 f.

<sup>62</sup> Bundesregierung, BT-Drs. 15/4725, 38.

<sup>63</sup> Bundesregierung, BT-Drs. 15/4725, 39.

---



Anhaltspunkte dafür, dass der Bundesgesetzgeber insofern Parallelregelungen durch die Länder und damit Überschneidungen hätte in Kauf nehmen wollen, sind nicht erkennbar. Seine Entscheidung über die zur Strafverfolgung einsetzbaren Maßnahmen und ihre tatbestandlichen Voraussetzungen müssen die Länder respektieren.<sup>64</sup>

§ 484 Abs. 4 StPO steht der Annahme einer abschließenden bundesgesetzlichen Regelung nicht entgegen.<sup>65</sup>

Eine Gesetzgebungskompetenz der Länder lässt sich auch nicht daraus herleiten, dass der Kfz-Kennzeichenabgleich der Sicherheit des Straßenverkehrs oder der Einhaltung straßenverkehrsrechtlicher Normen (etwa StVG, StVO und StVZO einschließlich der Entstempelung von Kennzeichen) diene. Die Überwachung straßenverkehrsrechtlicher Normen hat der hessische Landtag schon subjektiv nicht beabsichtigt, wie die Gesetzesmaterialien zeigen. Ein Kfz-Kennzeichenabgleich ist auch objektiv nicht geeignet, etwa Sicherheitsmängel von Fahrzeugen aufzudecken. Hinzu kommt, dass die Gewährleistung der Sicherheit des Straßenverkehrs ohnehin in die Zuständigkeit des Bundes fällt (Art. 74 Abs. 1 Ziff. 22 GG). Der Bund hat von dieser Zuständigkeit auch abschließend Gebrauch gemacht. Die Kontrolle des Straßenverkehrs ist nämlich in § 36 Abs. 5 StVO geregelt. Dementsprechend sind nach § 6 Abs. 1 Ziff. 3 StVG „die sonstigen zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen [...] erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr“ durch Rechtsverordnung des Bundesverkehrsministeriums zu regeln. Nach § 6 Abs. 1 Ziff. 11 StVG gilt das gleiche für „die Ermittlung, Auffindung und Sicherstellung von gestohlenen, verlorengangenen oder sonst abhanden gekommenen Fahrzeugen, Fahrzeugkennzeichen sowie Führerscheinen und Fahrzeugpapieren“. Nach § 6 Abs. 1 Ziff. 17 StVG regelt der Bund ferner „die zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr“. Dass trotz dieser eindeutigen Normen noch Raum für landesrechtliche Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit des Straßenverkehrs verbleibe, kann schwerlich vertreten werden.

Im Zusammenhang mit dem Vortrag des Landes, § 14 Abs. 5 HSOG solle „insbesondere verhindern, dass gestohlene Kraftfahrzeuge oder mit gestohlenen oder gefälschten Kennzeichen versehene Kraftfahrzeuge [...] am öffentlichen Straßenverkehr teilnehmen“, ist folgendes anzumerken: Die Fahndung nach gestohlenen Fahrzeugen und gestohlenen oder gefälschten Kennzeichen ist nicht dem Stra-

---

<sup>64</sup> BVerfG, 1 BvR 668/04 vom 27.7.2005, Abs-Nr. 108.

<sup>65</sup> BVerfG, 1 BvR 668/04 vom 27.7.2005, Abs-Nr. 113.

---

ßenverkehrswesen – oder gar einer Länderkompetenz – zuzuordnen, sondern der Strafverfolgung als gerichtlichem Verfahren. Demgemäß ist „die Ermittlung, Auffindung und Sicherstellung von gestohlenen [...] Fahrzeugen, Fahrzeugkennzeichen sowie Führerscheinen und Fahrzeugpapieren“ straßenverkehrsrechtlich nur geregelt, „soweit nicht die Strafverfolgungsbehörden hierfür zuständig sind“ (§ 6 Abs. 1 Ziff. 11 StVG). Die Benutzung gestohlener Fahrzeuge und gestohlener oder gefälschter Kennzeichen beeinträchtigt die Sicherheit des Straßenverkehrs nicht. Dementsprechend hat der Gesetzgeber mit § 6 Abs. 1 Ziff. 11 StVG eine gesonderte Rechtsgrundlage für diese Fälle geschaffen und nicht die Ziff. 3 für einschlägig erachtet, welche bereits die „Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen“ erlaubt.

Eine Gesetzgebungskompetenz der Länder lässt sich ferner nicht daraus herleiten, dass der Kfz-Kennzeichenabgleich der Fahndung nach „suizidgefährdeten vermissten Personen, die mit einem Fahrzeug unterwegs sind“, diene. Die Anzahl dieser Personen, wenn sie überhaupt existieren, dürfte gegen 0 tendieren. Ein Kfz-Kennzeichenabgleich kann objektiv nicht nennenswert dem Auffinden suizidgefährdeter Personen dienen. Ohnehin ist die Polizei zur Verhinderung von Suiziden nur dann befugt, wenn die Betroffenen nicht in freier Entscheidung handeln. Eine Suche nach suizidgefährdeten Personen hat der hessische Landtag auch subjektiv nicht beabsichtigt, wie die Gesetzesmaterialien zeigen.

Auch sonst liegt der Anteil von Personen, die in INPOL zu Zwecken gesucht werden, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen (Gefahrenabwehr einschließlich Verhinderung von Straftaten, Vermisste, psychisch Kranke, polizeiliche Beobachtung), bei unter 1% des Fahndungsbestandes, wie sich aus den oben aufgeführten Zahlen ergibt. Betrachtet man davon nur die Einträge mit Kfz-Kennzeichen, dürfte die Zahl landesrechtlich relevanter Notierungen erst recht gegen 0 tendieren.

Was die Fahndung nach Ausländern anbelangt, die sich der Ausweisung entzogen haben (§ 50 Abs. 7 AufenthG), mögen die Länder zwar zuständig sein. Diesem Zweck dient § 14 Abs. 5 HSOG aber nicht. Laut Gesetzesbegründung und Gesetzgebungsmaterialien war eine Fahndung nach Ausländern weder subjektiv beabsichtigt noch ist ein Kfz-Kennzeichenabgleich dazu objektiv geeignet. Die Anzahl von gesuchten Ausländern, die ein im Fahndungsbestand verzeichnetes Kraftfahrzeug benutzen, dürfte gegen 0 gehen. Falls das Land Hessen beabsichtigen sollte, dies zu bestreiten, obliegt es ihm, abweichende Zahlen vorzulegen. Es ist von keinem der Modellversuche bekannt, dass gesuchte Ausländer hätten aufgegriffen werden können.

---

Eine Landeszuständigkeit ergibt sich auch nicht aus der folgenden Argumentation in der Begründung zu § 14 Abs. 5 HSOG: *„Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nicht nur der Diebstahl des betreffenden Kraftfahrzeuges oder Kraftfahrzeugkennzeichens eine Straftat darstellt, sondern dass die Kraftfahrzeuge bzw. Kraftfahrzeugkennzeichen häufig zur Begehung weiterer Straftaten (z.B. Blitzeinbrüche, Banküberfälle) verwendet werden, sodass die neue Befugnis auch der Verhinderung von Anschlussstaten und damit der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten dient.“*<sup>66</sup> Die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten kann eine Länderkompetenz jedenfalls dann nicht begründen, wenn als Präventionsmittel lediglich die Verfolgung bereits begangener Taten eingesetzt wird. Andernfalls müsste jede Maßnahme der Strafverfolgung zugleich als „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“ angesehen werden, wodurch die Länder ein allgemeines Gesetzgebungsrecht auf dem Gebiet der Strafverfolgung hätten. Damit würde die Unterscheidung von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr obsolet. Jede Maßnahme der Strafverfolgung kann „auch der Verhinderung von Anschlussstaten und damit der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ dienen. Dies allein kann eine Länderkompetenz nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes noch nicht begründen.

Das Gleiche gilt für das Argument, die Kennzeichenkontrolle schrecke von der Begehung von Straftaten ab und sei deswegen eine präventive Maßnahme, oder Straftäter könnten vom Aufenthalt in Gebieten abgehalten werden, in denen sie damit rechnen müssten, über das Kennzeichen eines von ihnen benutzten Kraftfahrzeugs entdeckt zu werden. Würde man einen - angeblichen - Abschreckungseffekt zur Begründung einer Länderkompetenz genügen lassen, müsste jede Maßnahme der Strafverfolgung zugleich als „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“ angesehen werden, wodurch den Ländern wiederum ein allgemeines Gesetzgebungsrecht auf dem Gebiet der Strafverfolgung zustünde.

Auch mit einer „Stärkung des Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung“ kann nicht argumentiert werden. Die Beeinflussung von Gefühlen stellt keine Aufgabe der Gefahrenabwehr dar. Zudem könnte mit diesem Argument wiederum eine Kompetenz für jegliche Maßnahme der Strafverfolgung begründet werden.

Bei der Diskussion der möglichen Motive des Gesetzgebers soll abschließend nicht unerwähnt bleiben, dass das Unternehmen VITRONIC GmbH, von dem die Kennzeichenlesegeräte gekauft werden sollen, seinen Sitz in Wiesbaden hat.

---

<sup>66</sup> LT-Drs. 16/2352, 15.

---

### 3.3.2.2 Mögliche Teilkompetenz des Landes

Falls das Gericht nicht der Auffassung folgen sollte, dass die Zuständigkeit für automatisierte Kennzeichenkontrollen zwecks Abgleichs mit dem Fahndungsbestand wegen des Schwerpunkts der Maßnahme im Bereich der Strafverfolgung insgesamt beim Bund liegt, käme den Ländern dennoch nur eine Teilkompetenz zu. Die Länder dürften einen Abgleich von Kfz-Kennzeichen dann nur mit dem Teil des Fahndungsbestands durchführen, der landesrechtlichen Kompetenzen zuzuordnen ist. Ein Abgleich mit dem Teil des Fahndungsbestands, der die Strafvollstreckung, den Verdacht einer Straftat, entwichene Strafgefangene oder Zeugen betrifft, bliebe demgegenüber in jedem Fall der Kompetenz des Landes entzogen. Da § 14 Abs. 5 HSOG eine solche Einschränkung nicht vorsieht, verstößt er auch nach dieser Meinung gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes.

Ob der vom Land Hessen angeführten Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zur Schleierfahndung<sup>67</sup> zu folgen ist, kann offen bleiben; das vorliegend angerufene Gericht hat sich hierzu jedenfalls noch nicht geäußert. Die Entscheidung des BayVerfGH ist hier schon deswegen nicht einschlägig, weil der bayerische Gesetzgeber die Schleierfahndung tatbestandlich ausschließlich „zur Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts und zur (präventiven)<sup>68</sup> Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität“ erlaubt hat (Art. 13 Abs. 1 Ziff. 5 BayPAG). Gerade mit dieser „schon im Tatbestand des Art. 13 I Nr. 5 BayPAG verankerten präventiv-polizeilichen Zweckbestimmung der Norm“ hat der BayVerfGH die Regelung gerechtfertigt.<sup>69</sup> Eine derartige Einschränkung auf Aufgaben, die in die Zuständigkeit des Landes Hessen fallen, sieht § 14 Abs. 5 HSOG nicht vor.

### 3.3.3 Gebot der Normenklarheit

Ferner verstößt § 14 Abs. 5 HSOG gegen das Gebot der Normenklarheit. Das Gebot der Normenklarheit verlangt, dass sich die Voraussetzungen, der Zweck und die Grenzen zulässiger Eingriffe hinreichend klar und für den Einzelnen erkennbar aus dem Wortlaut der Ermächtigungsnorm in Verbindung mit den Materialien<sup>70</sup> ergeben.<sup>71</sup> Die Norm ist so genau zu fassen, wie es die Natur des Rege-

---

<sup>67</sup> BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375 ff.

<sup>68</sup> BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375.

<sup>69</sup> BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375.

<sup>70</sup> BVerfGE 65, 1 (54).

<sup>71</sup> BVerfGE 65, 1 (44); BVerfGE 100, 313 (359 f.); BVerfGE 103, 21 (33); BVerfG, NJW 2004, 2213 (2215).

---

lungsgegenstandes und der Normzweck erlauben.<sup>72</sup> Insbesondere der Zweck des Eingriffs, also etwa die zulässigen Verwendungsmöglichkeiten erlangter Daten, ist durch das Gesetz bereichsspezifisch und hinreichend präzise zu bestimmen.<sup>73</sup> Gerade bei grundrechtsbeschränkenden Regelungen mit schwerwiegenden Auswirkungen sind hohe Anforderungen an die Bestimmtheit des Gesetzeswortlauts selbst zu stellen.<sup>74</sup>

§ 14 Abs. 5 HSOG hat aufgrund der Vielzahl betroffener Personen und wegen der fehlenden Verdachtsschwelle besonders schwerwiegende Auswirkungen auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Gleichwohl legt die Vorschrift nicht fest, mit welchen Datenbanken erhobene Kfz-Kennzeichen abgeglichen werden dürfen und zu welchen Zwecken. Die Angabe „zum Zwecke des Abgleichs mit dem Fahndungsbestand“ bestimmt in Wahrheit nicht den Zweck der Maßnahme, sondern lediglich die Art und Weise ihrer Durchführung. Es fehlt eine Bestimmung des Zwecks des Kennzeichenabgleichs selbst. Anzugeben wäre etwa ein Katalog der Straftaten, zu deren Verfolgung die Maßnahme zulässig sein soll.<sup>75</sup> Der vergleichbare Art. 33 Abs. 2 S. 2 BayPAG verweist zur Zweckbestimmung immerhin auf Art. 13 Abs. 1 BayPAG, in dem die Zwecke genau definiert sind (etwa „zur Abwehr einer Gefahr“). § 29 Abs. 6 BremPOG, § 8 Abs. 6 HbgPoIEDVG und § 27 Abs. 5 RlpPOG wollen den Zweck dadurch bestimmen, dass sie einen Kennzeichenabgleich nur bei „Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum“ erlauben. Der Zweck des Kennzeichenabgleichs soll sich dann also nach dem Zweck der jeweiligen Kontrolle bestimmen. Eine derartige Einschränkung des § 14 Abs. 5 HSOG hat der hessische Landtag aber ausdrücklich abgelehnt. Kein anderes Land hat eine so unbestimmte Befugnisnorm eingeführt wie das Land Hessen.

Auch bestimmt § 14 Abs. 5 HSOG nicht, mit welchen Daten ein Abgleich erfolgen darf. Das Bestimmtheitsgebot verlangt die präzise Bezeichnung des zu durchsuchenden Datenbestands. Dies könnte etwa durch Verweise auf die Rechtsgrundlage der Fahndungsausschreibung erfolgen (z.B. „zum Zweck des Abgleichs mit Fahndungsnotierungen nach § 17 HSOG“). Zumindest aber müsste der zu durchsuchende Datenbestand nach dem Zweck der Fahndungsausschreibung bestimmt

---

<sup>72</sup> BVerfGE 49, 168 (181); BVerfGE 59, 104 (114); BVerfGE 87, 234 (263); so auch Europarats-Richtlinien über Menschenrechte und die Bekämpfung von Terrorismus (I), Punkt III.2.

<sup>73</sup> BVerfGE 100, 313 (360); BVerfGE 65, 1 (46).

<sup>74</sup> Vgl. BVerfGE 58, 257 (277 f.); BVerfGE 62, 203 (210); BVerfG, NJW 2004, 2213 (2216).

<sup>75</sup> Vgl. BVerfG, 1 BvF 3/92 vom 3.3.2004, Absatz-Nr. 114, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20040303\\_1bvf000392.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20040303_1bvf000392.html).

werden (z.B. „zum Zweck des Abgleichs mit Fahndungsnotierungen zur Abwehr von Gefahren“).

In seiner unpräzisen Fassung ist § 14 Abs. 5 HSOG uferlos. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz in Schleswig-Holstein führt zutreffend aus:<sup>76</sup> *„Die Regelung beschränkt sich nicht auf den Abgleich mit der INPOL- und SIS-Fahndungsspeicherungen, denen eine gesetzlich normierte Ausschreibung zu Grunde liegen muss. Vielmehr genügt jeder erdenkliche Fahndungsbestand. Dieser kann grds. z.B. der Suche nach Falschparkern oder der sonstigen Verfolgung von (Straßenverkehrs-) Ordnungswidrigkeiten dienen. Möglich wäre auch die Fahndung nach Kfz, deren Halter Bußgeldforderungen oder auch sonstige öffentlich-rechtliche Forderungen noch nicht beglichen haben. Gesucht werden kann z.B. gemäß § 5 AZRG im Ausländerzentralregister (AZR) mit Hilfe von Polizeikontrollen nach ausländischen Kindern, die der Schulpflicht nicht nachkommen.“*

In Großbritannien ist geplant, im Rahmen eines ähnlichen Systems nicht nur das Kfz-Kennzeichen mit dem „Fahndungsbestand“ abzugleichen, sondern auch die Daten des Halters, um also zu ermitteln, ob nach dem Halter gefahndet wird. Ob § 14 Abs. 5 HSOG auch hierzu ermächtigt, ist nicht zu erkennen. Für eine entsprechende Absicht der Verfasser des Gesetzentwurfs spricht die folgende Angabe in der Gesetzesbegründung: „Die Technik der Mustererkennung macht es möglich, den automatisierten Datenabgleich nicht nur zur Personenfahndung, sondern auch zum Zwecke der Sachfahndung zu nutzen.“<sup>77</sup> Denkbar ist auch der Abgleich von Familienmitgliedern des Halters, von Personen, die im gleichen Haus wohnen usw. mit dem „Fahndungsbestand“. Auch diese Personen könnten sich im Fahrzeug befinden.

Außerdem ist nicht bestimmt, zu welchen Zwecken die Daten im Fall eines „Treffers“ weiter verarbeitet werden dürfen und wie lange sie gespeichert werden dürfen. All dies führt dazu, dass der Bürger nicht vorhersehen kann, was mit seinen Daten geschieht. Eine verfassungskonforme, einschränkende Auslegung einer zu weiten oder fehlenden Zweckbestimmung verbietet das Gebot der Normenklarheit regelmäßig<sup>78</sup>, so auch hier.

---

<sup>76</sup> Argumentationspapier vom 26.04.2006, <http://www.datenschutzzentrum.de/polizei/060426-kfz.htm>.

<sup>77</sup> LT-Drs. 16/2352, 16.

<sup>78</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1 (66); BVerfGE 109, 279 (330).

---

## 4 Annahmeveraussetzungen

Der Grundrechtsklage kommt grundsätzliche Bedeutung zu, weil sie verfassungsrechtliche Fragen aufwirft, die sich nicht ohne weiteres aus der Hessischen Verfassung beantworten lassen und noch nicht durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung gelöst sind. Insoweit wird auf die obigen Ausführungen verwiesen. Dass die aufgeworfenen Fragen über den Einzelfall hinaus für alle Kraftfahrzeughalter und -nutzer in Hessen dauerhaft von Bedeutung sind, liegt auf der Hand.

Die Annahme der Grundrechtsklage ist auch zur Durchsetzung der verletzten Grundrechte angezeigt. Die Grundrechtsverletzung hat, wie oben ausgeführt, in Anbetracht der hohen Eingriffsintensität besonderes Gewicht. Auch hat sich der hessische Gesetzgeber bewusst über Warnungen hinsichtlich seiner Gesetzgebungszuständigkeit<sup>79</sup> hinweg gesetzt.

Sollte das Gericht wegen fehlender Ausführungen oder wegen mangelnder Substantiierung des Vortrags der Kläger eine rechtlich nachteilhafte Entscheidung beabsichtigen, so wird um vorherige Gewährung rechtlichen Gehörs gebeten, also um einen Hinweis und um Einräumung einer Gelegenheit zur Ergänzung der Ausführungen.

Der Kläger ist mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden, wenn das Gericht eine solche nicht für erforderlich erachtet.

*Ort, Datum*

*Unterschrift*

---

<sup>79</sup> Etwa Rudolph, Plenarprot. 16/38, 2521.

---