

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1377

**Automatisierte
Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung
in den Ländern**

**Eine verfassungsrechtliche Bewertung
unter besonderer Berücksichtigung
der Gesetzgebungszuständigkeit**

Von

David Annussek



Duncker & Humblot · Berlin

DAVID ANNUSSEK

Automatisierte
Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung
in den Ländern

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1377

Automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung in den Ländern

Eine verfassungsrechtliche Bewertung
unter besonderer Berücksichtigung
der Gesetzgebungszuständigkeit

Von

David Annussek



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster
hat diese Arbeit im Jahr 2017
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D6

Alle Rechte vorbehalten
© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: 3w+p GmbH, Ochsenfurt-Hohestadt
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15421-0 (Print)
ISBN 978-3-428-55421-8 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85421-9 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meiner Familie

Vorwort

Diese Untersuchung wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster im Wintersemester 2017/2018 als Dissertation angenommen. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur sind bis Ende Mai 2017 berücksichtigt.

Mein ganz besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Bodo Pieroth für die stets umsichtige Betreuung meines Promotionsvorhabens. Ihm verdanke ich nicht nur die Anregung zum Thema dieser Arbeit, sondern zugleich eine größtmögliche Freiheit bei ihrer Konzeption. Herrn Prof. Dr. Marcel Krumm danke ich sehr für die Übernahme des Zweitgutachtens.

Von ganzem Herzen danken möchte ich Verena Bühler: für ihre kritische Durchsicht des Manuskripts, hilfreiche Anregungen und vieles mehr. Für ihr stets offenes Ohr und Wort bedanke ich mich zudem bei Dr. Niklas Zientek und Martin Lüblinghoff.

Zutiefst dankbar bin ich schließlich meiner Familie und insbesondere meinen Eltern, Bodo und Sabine Annussek: Ihre liebevolle Unterstützung ist mir ein uneretzlicher Rückhalt.

Düsseldorf, im März 2018

David Annussek

Inhaltsübersicht

Einleitung	21
-------------------------	----

Erster Teil

Automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung	28
A. Terminologie	28
I. Automatisches Kennzeichenlesesystem	29
II. Automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung	30
B. Funktionsweise und technischer Ablauf	35
I. Funktionsweise	36
II. Technischer Ablauf	37
C. Polizeiliche Einsatzmöglichkeiten	45
I. Vorteile der polizeilichen Nutzbarmachung von Kraftfahrzeugkennzeichen	45
II. Potentielle Einsatzszenarien	47
D. Rechtslage und Einsatzpraxis in den Ländern	50
I. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. März 2008	51
II. Systematische Länderübersicht	52
III. Zusammenfassung	74
E. Rechtslage und Einsatzpraxis auf Bundesebene	76

Zweiter Teil

Verfassungsrechtliche Bewertung	78
A. Betroffene Grundrechte	78
I. Menschenwürde	78
II. Recht auf informationelle Selbstbestimmung	79
III. Ergebnis	111
B. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung	111
I. Schranken	112
II. Schranken-Schranken	113

Dritter Teil

Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse in Thesen	267
A. Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung	267
B. Gesetzgebungszuständigkeit	268
Literaturverzeichnis	271
Sachwortverzeichnis	291

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
------------------	----

Erster Teil

Automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung	28
A. Terminologie	28
I. Automatisches Kennzeichenlesesystem	29
II. Automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung	30
B. Funktionsweise und technischer Ablauf	35
I. Funktionsweise	36
II. Technischer Ablauf	37
1. Erfassung durch Kamera	37
2. Auslesen des Kennzeichens	38
3. Abgleich mit Datenbankeinträgen	39
4. Nichttreffer	41
5. Treffermeldung	42
6. Fehltreffer	43
7. Echltreffer	44
C. Polizeiliche Einsatzmöglichkeiten	45
I. Vorteile der polizeilichen Nutzbarmachung von Kraftfahrzeugkennzeichen	45
1. Prädestination von Kraftfahrzeugkennzeichen als Anknüpfungspunkt polizeilicher Maßnahmen	46
2. Hohe praktische Relevanz des Kraftfahrzeugverkehrs	47
II. Potentielle Einsatzszenarien	47
D. Rechtslage und Einsatzpraxis in den Ländern	50
I. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. März 2008	51
II. Systematische Länderübersicht	52
1. Verzicht auf Einführung bzw. auf Wiedereinführung einer speziellen Ermächtigungsgrundlage	52
a) Nordrhein-Westfalen	52
b) Sachsen-Anhalt	53
c) Schleswig-Holstein	54

2. Abschaffung der bestehenden Ermächtigungsgrundlage nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts	55
a) Bremen	55
b) Rheinland-Pfalz	56
c) Saarland	56
3. Erstmalige Einführung einer Ermächtigungsgrundlage nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts	58
a) Thüringen	58
b) Baden-Württemberg	59
c) Sachsen	60
d) Berlin	62
4. Überarbeitung der bestehenden Ermächtigungsgrundlage nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts	64
a) Hamburg	64
b) Bayern	65
c) Hessen	67
d) Mecklenburg-Vorpommern	69
e) Niedersachsen	70
f) Brandenburg	72
III. Zusammenfassung	74
E. Rechtslage und Einsatzpraxis auf Bundesebene	76

Zweiter Teil

Verfassungsrechtliche Bewertung	78
A. Betroffene Grundrechte	78
I. Menschenwürde	78
II. Recht auf informationelle Selbstbestimmung	79
1. Schutzbereich	80
2. Eingriff	84
a) Duldungsverpflichtung	84
b) Bagatellvorbehalt	85
c) Grundrechtsverzicht	86
d) Gesamtbetrachtung des Bundesverfassungsgerichts	89
aa) Nichttreffer	90
bb) Echte Treffer	95
cc) Fehltreffer	96
(1) „Treffer“-Begriff des Bundesverfassungsgerichts	96
(2) Argumente gegen die Eingriffsqualität	97

(3) Stellungnahme	97
(4) Ergebnis	102
dd) Anschlussmaßnahmen	102
e) Kritik am Eingriffsverständnis des Bundesverfassungsgerichts	102
f) Stellungnahme	105
g) Ergebnis	110
III. Ergebnis	111
B. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung	111
I. Schranken	112
II. Schranken-Schranken	113
1. Insbesondere: Gesetzgebungszuständigkeit	113
a) Kompetenzverteilung des Grundgesetzes	114
b) Gesetzgebungszuständigkeit der Länder als ungeklärte Fragestellung	114
aa) Meinungsstand	114
bb) Keine abschließende Prüfung der Gesetzgebungszuständigkeit im Urteil vom 11. März 2008	116
cc) Konkrete Fragestellungen	117
c) Prüfungsmaßstab	118
aa) Kompetenzrechtliche Zuordnung von Gesetzesregelungen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	118
bb) Zur Kritik an den Zuordnungskriterien des Bundesverfassungsgerichts	119
cc) Systematisierung der Zuordnungskriterien des Bundesverfassungsgerichts	120
dd) Verwendungszweck als maßgebliches Zuordnungskriterium bei der automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung	121
ee) Ermittlung des Verwendungszwecks anhand des objektiven Willens des Gesetzes	123
ff) Zusammenfassung	124
d) Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG	124
aa) Einschlägigkeit des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG für die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten	125
(1) Meinungsstand in der Literatur	125
(2) Stellungnahme	127
(3) Differenzierende Ansicht des Bundesverfassungsgerichts	131
(4) Kritikpunkte gegenüber der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts	132
(5) Ergebnis	133

bb) Repressive oder präventive Zwecksetzung der automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung?	133
(1) Anwendbarkeit des Schwerpunkt Kriteriums bei Regelungen zur automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung	134
(2) Bewertung der Argumente für und gegen eine präventive bzw. repressive Zwecksetzung von Ermächtigungen zur automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung	139
(a) Wortlautargumente	140
(aa) Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten als ausdrücklich benannter Zweck	140
(bb) Regelung erlaubt Speicherung oder Nutzung von Treffern „für Zwecke, zu denen die Fahndungsbestände erstellt oder die Dateien errichtet wurden“	142
(cc) Keine Löschungspflicht, soweit Daten „zur Verfolgung von Straftaten“ erforderlich sind	142
(dd) Ausdrückliche Beschränkung auf Zwecke der Gefahrenabwehr bzw. Straftatenverhütung	146
(ee) Zusammenfassung	149
(b) Entstehungsgeschichtliche Argumente	150
(aa) „Effektivierung der Fahndung“ als benanntes Ziel	151
(bb) In den Gesetzesbegründungen benannte Anwendungsbeispiele	153
(α) Rückgabe gestohlener Fahrzeuge an den Eigentümer oder rechtmäßigen Besitzer	153
(β) Verhinderung von Anschlussstraftaten oder sonstigen weiteren Straftaten	157
(γ) Identifizierung von polizeibekanntem Störern und potentiellen Straftätern auf dem Weg zu einer Veranstaltung bzw. Versammlung	159
(δ) Verhinderung der Weiterfahrt von Kraftfahrzeugen ohne ausreichenden Pflichtversicherungsschutz	160
(ε) Unterbindung des unerlaubten Aufenthalts	164
(ζ) Vorbeugende Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität	165
(η) Eigensicherung der kontrollierenden Beamten bei einer Kontrollstelle	166
(θ) Schutz an gefährlichen Orten oder Objekten	166
(ι) Schutz gefährdeter Objekte	167
(κ) Unterstützung polizeilicher Sofortfahndungen nach flüchtigen Gewaltverbrechern	168
(cc) Zusammenfassung	168
(c) Systematische Argumente	169
(aa) Aufgabenzuweisungsnorm	170

(bb) Präventive Dateien als Abgleichsdatenbestand	171
(cc) Mischdateien als Abgleichsdatenbestand	172
(α) Der „Fahndungsbestand“	173
(β) Die INPOL-Datei „Sachfahndung“	175
(γ) Die Sachfahndungsdatei im Schengener Informationssystem	176
(δ) Anders konkretisierte Dateien	179
(ε) Meinungsstand	179
(ζ) Stellungnahme: Abgleich mit allen enthaltenen Daten	181
(η) Stellungnahme: Überwiegen der repressiven Ausschreibungen	182
(θ) Stellungnahme: Gleichlauf von Ausschreibungs- und Abgleichszweck	185
(i) Stellungnahme: Aussagekraft der praktischen Ergebnisse	193
(κ) Stellungnahme: gewollter Zufallsfund	195
(λ) Zusammenfassung	199
(dd) Repressive Dateien als Abgleichsdatenbestand	199
(α) Rechtliche Zulässigkeit eines Abgleichs zu präventiven Zwecken	200
(β) Plausible (subjektiv) präventive Zwecksetzung des Abgleichs	202
(γ) Tatbestandlich hinreichend objektivierte präventive Zweckbestimmung der Ermächtigung	202
(δ) Zusammenfassung	203
(ee) Zusammenfassung zum Abgleichsdatenbestand	203
(ff) Eingriffsvoraussetzungen	204
(α) Anknüpfen an die im jeweiligen Polizeigesetz enthaltene Befugnis zur Identitätsfeststellung	205
(β) Normierung des Erfordernisses des Vorliegens bestimmter Lagekenntnisse	215
(γ) Vorschreiben einer Anhaltmöglichkeit	216
(gg) Zusammenfassung zu den systematischen Argumenten	217
(d) Zusammenfassung und Ergebnis der Bewertung der Argumente für und gegen eine präventive bzw. repressive Zwecksetzung	219
cc) Ergebnis	220
e) Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG	221
f) Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG	225
g) Sperrwirkung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung	228
aa) Gebrauchmachen durch den Bund	228

bb) Sperrwirkung bei unterstellter Einschlägigkeit des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG	231
(1) Abschließende Regelung durch § 27b BPolG n. F.	232
(2) Abschließende Regelung durch § 100h StPO	238
(3) Abschließende Regelung durch § 111 StPO	241
(4) Abschließende Regelung durch § 6 Abs. 1 Satz 1 EGStPO	246
(5) Abschließende Regelung durch § 4 Abs. 3 Satz 4 und 5, § 7 Abs. 2 Satz 2 und 3 BFStrMG	247
(6) Abschließende Regelung durch § 6 Abs. 10 InfrAG	249
(7) Anderweitiges absichtsvolles Unterlassen	250
(8) Ergebnis	251
cc) Sperrwirkung bei unterstellter Einschlägigkeit des Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG	252
dd) Sperrwirkung bei unterstellter Einschlägigkeit des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG	254
ee) Ergebnis	256
h) Zusammenfassung zur Gesetzgebungszuständigkeit	256
i) Ergebnis	258
2. Weitere Schranken-Schranken	258
a) Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit	259
aa) Allgemeines	259
bb) Konkretisierungen im Urteil vom 11. März 2008	260
b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	262
aa) Allgemeines	263
bb) Konkretisierungen im Urteil vom 11. März 2008	264

Dritter Teil

Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse in Thesen	267
A. Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung	267
B. Gesetzgebungszuständigkeit	268
Literaturverzeichnis	271
Sachwortverzeichnis	291

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
Abs.	Absatz; Absätze
AKLS	automatisches Kennzeichenlesesystem
AnwBl	Anwaltsblatt
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
ASOG Bln	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage
AusländerR	Ausländerrecht
Az.	Aktenzeichen
Bay	Bayern
BayPAG	Bayerisches Polizeiaufgabengesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BbgPolG	Brandenburgisches Polizeigesetz
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Beschl.	Beschluss
BFSrMG	Bundesfernstraßenmautgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGS	Bundesgrenzschutz
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BPolG	Bundespolizeigesetz
BR	Bundesrat
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union

CR	Computer und Recht
d. h.	das heißt
DAR	Deutsches Autorecht
ders.	derselbe
dies.	dieselbe; dieselben
Diss.	Disseration
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DVB1.	Das Deutsche Verwaltungsblatt
EGStPO	Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung
ESVGH	Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
etc.	et cetera (und so weiter)
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f., ff.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
Fn.	Fußnote(n)
FS BVerfG II	Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts
FZV	Fahrzeug-Zulassungsverordnung
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz (für die Bundesrepublik Deutschland)
h.M.	herrschende Meinung
Habil.-Schr.	Habilitationsschrift
HbgPolDVG	Hamburgisches Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei
HbgSOG	Hamburgisches Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
HdbGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HdbPolR	Handbuch des Polizeirechts
HdbRIS	Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i.E.	im Ergebnis
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
InfrAG	Infrastrukturabgabengesetz
INPOL	Polizeiliches Informationssystem
JA	Juristische Arbeitsblätter
JR	Juristische Rundschau
Jura	JURA – Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
KK-StPO	Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung

KommJur	Kommunaljurist
KrimJ	Kriminologisches Journal
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LG	Landgericht
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LT	Landtag
LVwG SH	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht
ME PolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes
MüKo-StGB	Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch
MüKo-VVG	Münchener Kommentar zum Versicherungsvertragsgesetz
n.F.	neue Fassung
NdsSOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue juristische Wochenschrift
NK-GVR	Gesamtes Verkehrsrecht
Nr.	Nummer(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PAG	Polizeiaufgabengesetz
PflVG	Pflichtversicherungsgesetz
POG RPf	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz
PolG BW	Polizeigesetz Baden-Württemberg
PolG NRW	Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen
PolR	Polizeirecht
POR	Polizei- und Ordnungsrecht
RDV	Recht der Datenverarbeitung
Rn.	Randnummer(n)
Rz.	Randzahl(en)
S.	Seite(n)
SächsPolG	Polizeigesetz des Freistaates Sachsen
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SGB X	Sozialgesetzbuch X
SIS	Schengener Informationssystem
SIS II	Schengener Informationssystem der zweiten Generation
SIS II-Beschluss	Beschluss 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)

SIS II-VO	Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)
sog.	sogenannt(e/er/es/en)
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
SOG M-V	Sicherheits- und Ordnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPolG	Saarländisches Polizeigesetz
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StV	Strafverteidiger
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
SVR	Straßenverkehrsrecht
ThPAG	Thüringer Polizeiaufgabengesetz
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
u. a.	und andere; unter anderem
Univ.	Universität
Urt.	Urteil
v.	vom; von
Var.	Variante(n)
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfR	Verfassungsrecht
VersR	Versicherungsrecht
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwR BT	Besonderes Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VR	Verwaltungsrundschau
VVG	Versicherungsvertragsgesetz
WaffG	Waffengesetz
z. B.	zum Beispiel
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
zfs	Zeitschrift für Schadensrecht
ZFZR	Zentrales Fahrzeugregister
ZJS	Zeitschrift für das juristische Studium
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
zugl.	zugleich

Einleitung

In seinem Urteil vom 11. März 2008¹ erklärte das Bundesverfassungsgericht die Vorschriften zur automatisierten Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein für unvereinbar mit dem Grundgesetz und daher für nichtig.

Zugleich stellte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil jedoch klar:

„Den Landesgesetzgebern stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, um eine im Rahmen ihrer Zuständigkeit verbleibende und sowohl hinreichend bestimmte als auch angemessene Eingriffsermächtigung zu schaffen“².

Das Bundesverfassungsgericht hat durch diese Formulierung nicht nur zum Ausdruck gebracht, dass aus seiner Sicht die Normierung einer verfassungskonformen landesrechtlichen Ermächtigung möglich ist, sondern zugleich aufgezeigt, welche wesentlichen verfassungsrechtlichen Hürden eine derartige Befugnisnorm zu überwinden hat. Ein besonderes Augenmerk gilt danach den Fragestellungen der Gesetzgebungskompetenz, der Normenbestimmtheit und der Angemessenheit bzw. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

Mehr als neun Jahre nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist jedoch zu konstatieren: Die Frage der verfassungskonformen Ausgestaltung landesrechtlicher Ermächtigungsgrundlagen zur automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung hat nichts an ihrer Brisanz verloren.

Die Verfassungsmäßigkeit landesrechtlicher Ermächtigungen ist nach wie vor umstritten. Diese sahen und sehen sich weiterhin (verfassungs)gerichtlicher Überprüfung ausgesetzt.

Gegen die Ermächtigungsgrundlagen der Länder Baden-Württemberg und Bayern sind seit dem Jahr 2009, gegen die des Landes Hessen seit dem Jahr 2010 Verfassungsbeschwerden anhängig³.

Die bayerische Ermächtigungsgrundlage wird derzeit zudem mit einer im Jahr 2015 erhobenen Urteilsverfassungsbeschwerde angegriffen⁴. Vorausgegangen

¹ BVerfGE 120, 378.

² BVerfGE 120, 378, 432.

³ Siehe hierzu Teil I D. II. 3. b), D. II. 4. b) und D. II. 4. c); das Bundesverfassungsgericht führt die Verfassungsbeschwerden unter den Aktenzeichen 1 BvR 2795/09, 1 BvR 1782/09 und 1 BvR 3187/10.

⁴ Das Bundesverfassungsgericht führt diese unter dem Aktenzeichen 1 BvR 142/15.

war ein Urteil des Verwaltungsgerichts München aus dem Jahr 2009, in dem dieses eine Unterlassungsklage gegen die automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung in Bayern mit der Begründung abgewiesen hatte, die bayerische Ermächtigungsgrundlage sei formell und materiell verfassungsgemäß⁵. Die gegen die Zurückweisung der Berufung durch den Verwaltungsgerichtshof München⁶ gerichtete Revision wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 22. Oktober 2014⁷ zurück und rief damit die verfassungsrechtliche Problematik der automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung auch über die Grenzen der Fachöffentlichkeit hinaus wieder ins Bewusstsein⁸.

Weniger Beachtung fand hingegen eine kurz zuvor ergangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts selbst. Mit Beschluss vom 4. Juni 2014 nahm das Bundesverfassungsgericht die gegen die Ermächtigungsgrundlage des Landes Niedersachsen gerichtete Verfassungsbeschwerde wegen Unzulässigkeit zwar nicht zur Entscheidung an, wies in dem Beschluss jedoch ausdrücklich darauf hin, dass sich

„[i]n der Sache [...] gewichtige verfassungsrechtliche Fragen“
stellten⁹.

Dies zeigt: Auch aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts scheint es – trotz des Urteils vom 11. März 2008 – nach wie vor klärungsbedürftige Fragen in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit landesrechtlicher Ermächtigungsgrundlagen zur automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung zu geben.

Ein wesentlicher Aspekt ist dabei die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder, denn diese ist nach wie vor eine der umstrittensten Fragestellungen im Zusammenhang mit der automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung¹⁰.

Die Landesgesetzgeber berufen sich beim Erlass von Ermächtigungsgrundlagen zur automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung seit jeher vornehmlich auf ihre aus Art. 70 GG folgende Gesetzgebungszuständigkeit für die allgemeine Gefahrenabwehr¹¹. Ergänzend bzw. hilfsweise stützen die Länder sich darauf, gemäß

⁵ VG München, Urt. v. 23.9.2009 – Az. M 7 K 08.3052, juris.

⁶ BayVG, Urt. v. 17.12.2012 – Az. 10 BV 09.2641, juris.

⁷ BVerwG, Urt. v. 22.10.2014 – Az. 6 C 7/13, juris.

⁸ Siehe hierzu etwa *Harloff*, Automatische Kennzeichenerkennung – Wo Ihr Nummernschild erfasst wird, sueddeutsche.de vom 23. Oktober 2014; o.V., Automatische Erfassung in Bayern – Gericht erlaubt Scannen von Autokennzeichen, bild.de vom 22. Oktober 2014.

⁹ BVerfG, Beschl. v. 4.6.2014 – Az. 1 BvR 1443/08, Rz. 1, http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/06/rk20140604_1bvr144308.html (zuletzt abgerufen am 27.5.2017).

¹⁰ Vgl. *Cornils*, Jura 2010, 443, 444 („diffizile Problematik“) und zuletzt *Würtenberger/Heckmann/Tanneberger*, PolR BW, § 6 Rn. 195 („höchst umstritten“).

¹¹ Bayerischer Landtag, Drs. 15/2096, S. 16; Landtag Brandenburg, Drs. 4/3508, S. 42; Thüringer Landtag, Drs. 4/2941, S. 34; Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 14/3165, S. 46; Niedersächsischer Landtag, Drs. 16/843, S. 13; Hessischer Landtag, Drs. 18/861, S. 11; Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 5/3735, S. 31; Sächsischer Landtag, Drs. 5/5450,

Art. 72 Abs. 1 GG im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung zur Regelung der automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung befugt zu sein¹².

In weiten Teilen des Schrifttums wird die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder demgegenüber seit jeher – freilich in unterschiedlichem Umfang – bestritten¹³. Einerseits wird die Zuordnung landesrechtlicher Ermächtigungen zum Bereich der allgemeinen Gefahrenabwehr in Frage gestellt¹⁴. Andererseits wird darauf verwiesen, der Bund habe in den potentiell einschlägigen Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung von der ihm zustehenden Gesetzgebungsbefugnis abschließend Gebrauch gemacht, weshalb die Länder auch insoweit an der Gesetzgebung gehindert seien¹⁵.

Obwohl die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder auch im Verfahren gegen die Ermächtigungen in Hessen und Schleswig-Holstein von den Beschwerdeführern angezweifelt worden war¹⁶, setzte sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil mit dieser Frage nicht abschließend auseinander. Unter Verweis darauf, dass „die angegriffenen Regelungen schon aus anderen Gründen verfassungswidrig“ seien, ließ es die Frage der Gesetzgebungszuständigkeit vielmehr ausdrücklich offen¹⁷ und beschränkte sich auf den bereits zuvor angesprochenen Hinweis, den Landesgesetzgebern stünden „verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung“¹⁸, um

S. 25; Bürgerschaft der freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 20/1923, S. 12; Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 17/1795, S. 11.

¹² *Pieroth*, Schriftliche Äußerung für die Landesregierung und den Landtag von Schleswig-Holstein im Verfahren 1 BvR 1254/07 vor dem Bundesverfassungsgericht, S. 31 ff., 35 f.; *Mörtl*, Stellungnahme der Bayerischen Staatsregierung vom 27. März 2015 in dem Verfahren 1 BvR 1782/09 vor dem Bundesverfassungsgericht, S. 70 f.; so auch *Guckelberger*, NVwZ 2009, 352, 354 ff. und *Bodenbenner/Heinemann*, NVwZ 2010, 679, 680.

¹³ Siehe etwa *Arzt*, SVR 2004, 368; *ders.*, DÖV 2005, 56, 59; *Zöller*, NVwZ 2005, 1235, 1240 f.; *Kramer*, VR 2005, 186, 187; *Hornmann*, NVwZ 2007, 669, 669 f.; *Roßnagel*, Kennzeichenscanning 2008, S. 35; *ders.*, DAR 2008, 61, 62 f.; *ders.*, NJW 2008, 2547, 2549 f.; *Breyer*, NVwZ 2008, 824, 825 f.; *Roßnagel*, Kennzeichenscanning 2009, S. 43 f., 55; *Hornmann*, NVwZ 2010, 292, 293 f.; *ders.*, LKRZ 2010, 121, 123 f.; *Cornils*, Jura 2010, 443, 445; *Petri*, in: Denninger/Rachor, HdbPolR, G Rn. 567; *Kaufß*, DuD 2014, 627, 631.

¹⁴ *Arzt*, SVR 2004, 368; *ders.*, DÖV 2005, 56, 59; *Zöller*, NVwZ 2005, 1235, 1240 f.; *Kramer*, VR 2005, 186, 187; *Hornmann*, NVwZ 2007, 669, 669 f.; *Roßnagel*, Kennzeichenscanning 2008, S. 35; *ders.*, DAR 2008, 61, 62 f.; *Breyer*, NVwZ 2008, 824, 825 f.; *Roßnagel*, Kennzeichenscanning 2009, S. 43 f., 55; *Hornmann*, NVwZ 2010, 292, 293 f.; *ders.*, LKRZ 2010, 121, 123 f.; *Cornils*, Jura 2010, 443, 445; *Kramer/Fiebig*, LKRZ 2010, 241, 244; *Petri*, in: Denninger/Rachor, HdbPolR, G Rn. 567; *Kaufß*, DuD 2014, 627, 631.

¹⁵ So etwa *Zöller*, NVwZ 2005, 1235, 1240 f.; *Kramer*, VR 2005, 186, 187; *Hornmann*, NVwZ 2007, 669, 669 f.; *Roßnagel*, Kennzeichenscanning 2008, S. 35; *ders.*, DAR 2008, 61, 62 f.; *ders.*, NJW 2008, 2547, 2549 f.; *Breyer*, NVwZ 2008, 824, 825 f.; *Roßnagel*, Kennzeichenscanning 2009, S. 37; *Hornmann*, NVwZ 2010, 292, 293; *ders.*, LKRZ 2010, 121, 123 f.; *Petri*, in: Denninger/Rachor, HdbPolR, G Rn. 567.

¹⁶ BVerfGE 120, 378, 384 f.

¹⁷ BVerfGE 120, 378, 432.

¹⁸ BVerfGE 120, 378, 432.