

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**

# 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>

## 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 Bühner: 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

|                         |    |
|-------------------------|----|
| <b>Einleitung</b> ..... | 21 |
|-------------------------|----|

## *Erster Teil*

|   |    |
|---|----|
| <b>Automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung</b> .....                   | 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*

|   |     |
|---|-----|
| <b>Verfassungsrechtliche Bewertung</b>  | 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*

|   |     |
|---|-----|
| <b>Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse in Thesen</b> | 267 |
| A. Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung             | 267 |
| B. Gesetzgebungszuständigkeit   | 268 |
| <b>Literaturverzeichnis</b>   | 271 |
| <b>Sachwortverzeichnis</b>  | 291 |

# Inhaltsverzeichnis

|                  |    |
|------------------|----|
| Einleitung ..... | 21 |
|------------------|----|

## *Erster Teil*

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung</b> .....                                    | <b>28</b> |
| 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*

|   |    |
|---|----|
| <b>Verfassungsrechtliche Bewertung</b>              | 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 |
| <br>  |     |
| 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
  - (ι) 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<br>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,<br>§ 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<br>Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG .....            | 252 |
| dd) Sperrwirkung bei unterstellter Einschlägigkeit des<br>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*

|   |     |
|---|-----|
| <b>Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse in Thesen</b> ..... | 267 |
| A. Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung .....             | 267 |
| B. Gesetzgebungszuständigkeit .....   | 268 |
| <b>Literaturverzeichnis</b> .....   | 271 |
| <b>Sachwortverzeichnis</b> .....  | 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 2008<sup>1</sup> 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“<sup>2</sup>.

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 anhängig<sup>3</sup>.

Die bayerische Ermächtigungsgrundlage wird derzeit zudem mit einer im Jahr 2015 erhobenen Urteilsverfassungsbeschwerde angegriffen<sup>4</sup>. Vorausgegangen

---

<sup>1</sup> BVerfGE 120, 378.

<sup>2</sup> BVerfGE 120, 378, 432.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 verfassungsgemäß<sup>5</sup>. Die gegen die Zurückweisung der Berufung durch den Verwaltungsgerichtshof München<sup>6</sup> gerichtete Revision wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 22. Oktober 2014<sup>7</sup> zurück und rief damit die verfassungsrechtliche Problematik der automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung auch über die Grenzen der Fachöffentlichkeit hinaus wieder ins Bewusstsein<sup>8</sup>.

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“  
stellten<sup>9</sup>.

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 Kraftfahrzeugkennzeichenüberprüfung<sup>10</sup>.

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 Gefahrenabwehr<sup>11</sup>. Ergänzend bzw. hilfsweise stützen die Länder sich darauf, gemäß

<sup>5</sup> VG München, Urt. v. 23.9.2009 – Az. M 7 K 08.3052, juris.

<sup>6</sup> BayVGh, Urt. v. 17.12.2012 – Az. 10 BV 09.2641, juris.

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

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/06/rk20140604_1bvr144308.html) (zuletzt abgerufen am 27.5.2017).

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

<sup>11</sup> 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 sein<sup>12</sup>.

In weiten Teilen des Schrifttums wird die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder demgegenüber seit jeher – freilich in unterschiedlichem Umfang – bestritten<sup>13</sup>. Einerseits wird die Zuordnung landesrechtlicher Ermächtigungen zum Bereich der allgemeinen Gefahrenabwehr in Frage gestellt<sup>14</sup>. 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 seien<sup>15</sup>.

Obwohl die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder auch im Verfahren gegen die Ermächtigungen in Hessen und Schleswig-Holstein von den Beschwerdeführern angezweifelt worden war<sup>16</sup>, 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 offen<sup>17</sup> und beschränkte sich auf den bereits zuvor angesprochenen Hinweis, den Landesgesetzgebern stünden „verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung“<sup>18</sup>, um

---

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

<sup>12</sup> *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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> *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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> BVerfGE 120, 378, 384 f.

<sup>17</sup> BVerfGE 120, 378, 432.

<sup>18</sup> BVerfGE 120, 378, 432.