Vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung durch den Einsatz von automatischen Kennzeichenlesesystemen

Von DPPr a.D. Prof. Michael Knape, Berlin

Den Einsatz von automatisierten Kennzeichenlesesystemen (AKLS)**1** regelte als erstes Bundesland Rheinland-Pfalz im Jahre 2004 in § 27 Abs. 5 Satz 1 POG a.F. (Stand: 2005).**2**

Binnen vier Jahren führten zehn weitere Bundesländer die automatisierte Kennzeichenfahndung als neue präventiv-polizeiliche Maßnahme in ihr Gefahrenabwehrrecht ein. Die elektronische Erhebung von Kraftfahrzeugkennzeichen ist in diesen Ländern im Zusammenhang mit der Fahrzeug- und Personenkontrolle**3** im öffentlichen Verkehrsraum, Identitätsfeststellung oder Videoüberwachung geregelt.**4** Berlin folgte als bisher letztes Bundesland mit einer derartigen bereichsspezifischen Regelung, die sich inhaltlich an § 36a BbgPolG orientiert.

1 Einführung

Das BVerfG hat am 11.3.2008 die Ermächtigungen in § 14 Abs. 5 HSOG**5** und in § 184 Abs. 5 LVwG SH**6** zur automatisierten Erfassung und Auswertung von Kfz-Kennzeichen durch die Polizei für nichtig erklärt.**7** Fortan mussten die Bundesländer die Regelungen derartiger Lesesysteme an den strengen Anforderungen ausrichten, die das Gericht für den Einsatz von AKLS aufgestellt hatte.
Der Landesgesetzgeber Rheinland-Pfalz strich kurzer Hand den Absatz 5 des § 27 POG ersatzlos,**8** weil Satz 1 dieser Norm wie in den verfassungswidrigen Regelungen der Länder Hessens und Schleswig-Holsteins die Möglichkeit eröffnete, die automatisierte Kennzeichenerkennung routinemäßig auszuführen, so dass diese Methode einer anlassunabhängigen Maßnahme gleichkam.**9** Die Vorschrift glich insoweit eher einem Zielkatalog denn einer klassischen Befugnisnorm tradierten Polizei- und Ordnungsrechts. Denn die bloße Benennung des Zwecks, Kraftfahrzeugkennzeichen mit einem gesetzlich nicht näher definierten Fahndungsbestand abzugleichen, genügt den Anforderungen an die Normenbestimmtheit nicht.**10** Die Fahndung nach einem bestimmten Fahrzeug an einem bestimmten Ort vermochte an diesem rechtlichen Befund nichts zu ändern.
Während die verfassungswidrige Vorschrift des § 184 Abs. 5 bis zum heutigen Tag aus dem LVwG SH nicht entfernt worden ist,**11** wurde in Hessen mit § 14a HSOG**12** hingegen eine neue – tatbestandlich akzeptable – Befugnisnorm zum Einsatz des AKLS geschaffen, die am 23.12.2009 in Kraft trat.**13** Im Laufe des intensiven Gesetzgebungsverfahrens wurde die anfängliche möglicherweise sehr weit reichend gewählte Formulierung „Die Polizeibehörden können *zur Abwehr einer Gefahr* oder *zur vorbeugendenBekämpfung von Straftaten* bei Kontrollen nach § 18 durch den Einsatz“ eingeschränkt und zugleich klargestellt, dass nunmehr eine der Voraussetzungen des § 18 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 3 bis 6 HSOG für die Zwecke der Identitätsfeststellung vorliegen muss. Die Änderung wurde damit begründet, dass im Rahmen der Sachverständigenanhörung kritisiert worden sei, dass der Zusammenhang zwischen *„zur Abwehr der Gefahr“* und dem „§ 18“**14** nicht klar zum Ausdruck gekommen wäre. Mit dieser Umstellung gehe auch einher und werde klargestellt, dass die Polizei Überprüfungen nach § 18 HSOG nicht allein deshalb anordne, um automatische Kennzeichenlesesysteme einsetzen zu können.**15**
Dies entspricht in etwa der Berliner Regelung, da auch § 24c Abs. 1 Nr. 2 ASOG Bln in einer Tatbestandsvariante zusätzlich die Voraussetzungen für eine Identitätsfeststellung nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 lit. a, aa (Identitätsfeststellung an „gefährlichen/kriminalitätsbelasteten Orten“),**16** Nr. 3 (Identitätsfeststellung an „gefährdeten Objekten“)**17** oder Nr. 4 (Identitätsfeststellung an Kontrollstellen)**18** für den Einsatz des AKLS verlangt, dessen Erfordernisse zugleich mit der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten korrespondieren. Die Begründung in Hessen lässt sich insoweit ohne weiteres auf die Berliner Befugnisnorm übertragen. § 24c ASOG Bln – anlassbezogene automatische Kennzeichenfahndung – wurde nach eingehender Sachverständigenanhörung durch das sechzehnte Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes vom 7.4.2015 (GVBl. S. 66), somit deutlich nach der Entscheidung des BVerfG, in den Vorschriftenkanon des

ASOG Bln eingefügt.
Gegenüber dem manuellen Ablesen und Überprüfen von Kfz-Kennzeichen ermöglicht der Einsatz von stationären und mobilen AKLS eine wesentlich effizientere Fahndung. Die Methode ist weniger personalaufwendig und auch bei widrigen Umständen – beispielsweise dichter Straßenverkehr, hohe Geschwindigkeit, ungünstige Witterungslage oder Lichtverhältnisse – einsetzbar. Sie kann nicht nur zur Personenfahndung verwendet werden, sondern ermöglicht auch eine besonders zielgenaue Sachfahndung, weil grundsätzlich nur im Fahndungsbestand aufgenommene Kennzeichen als Treffermeldung angezeigt werden. Da es technisch bedingt dazu kommen kann, dass das AKLS trotz fehlender Datenübereinstimmung fehlerhaft eine Treffermeldung ausgibt, ist bei Anzeige eines Trefferfalls durch das AKLS eine unverzügliche manuelle Überprüfung erforderlich, um einen Fehltreffer sofort löschen zu können, ohne dass die Anonymität des Inhabers der Daten aufgehoben wird. Dann liegt nach Auffassung des BVerwG auch kein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (RiS) gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG vor.**19** Ein Eingriff in das RiS liegt mit dem BVerwG demzufolge immer dann nicht vor, wenn bei Einsatz einer Einrichtung der automatisierten Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen und deren Abgleich mit Fahndungsdatenbeständen zwar eine Übereinstimmung des tatsächlich erfassten Kennzeichens mit einem im Fahndungsbestand vorhandenen Kennzeichen angezeigt wird, ein visueller Abgleich durch den damit betrauten Polizeibeamten aber eine mangelnde Übereinstimmung ergibt und das erfasste Kennzeichen sofort gelöscht wird, ohne dass die Anonymität des Inhabers aufgehoben wird.**20**
Die Befugnisnormen der jeweiligen Bundesländer sind tatbestandlich unterschiedlich ausgestaltet. In Berlin ist die automatische Kennzeichenfahndung ausnahmslos nur anlassbezogen unter engen tatbestandlichen Voraussetzungen zulässig. Dies ist nicht in allen Ländern der Fall. Beispielsweise darf in Bayern die Polizei nach Art. 33 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG in einer 30 km-Zone im Grenzgebiet, auf Durchgangsstraßen zur wirkungsvollen Unterstützung der Schleierfahndung besondere Mittel der Datenerhebung, wozu auch AKLS zählen, einsetzen. Das Erfordernis des Vorliegens „entsprechender Lageerkenntnisse“ kann nicht wirklich als echtes Tatbestandsmerkmal im materiellen Sinne gewertet werden, so dass insoweit durchaus von einem verdachtsunabhängigen Einsatz des AKLS die Rede sein kann.**21** Für die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität wohl eine rechtlich unverzichtbare Maßnahme, versetzt sie doch die Polizei in die Lage, ihre Verpflichtungen aus Art. 6 SDÜ effektiv zu erfüllen. In aller Regel erfolgt der Einsatz von AKLS ohne Wissen der betroffenen Person, also verdeckt; diesbezüglich sind grundgesetzliche Eindringtiefe und Gewicht des Grundrechtseingriffs in die Persönlichkeitssphäre nicht unerheblich. Gemeinsam ist allen Ermächtigungen, dass sie in ihrem tatbestandlichen Repertoire zumindest eine Alternative zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 Variante 1 VE ME PolG 1986 beinhalten.**22**
Da, unabhängig vom Tatbestand des § 24c Abs. 1 Nrn. 1 und 2 ASOG Bln (gegenwärtige Gefahr als tatbestandliche Grundvoraussetzung), beim Einsatz der automatisierten Kennzeichenerkennung im Regelfall eine konkrete Gefahr nicht vorliegen wird, droht die Norm in der polizeilichen Praxis – mehr oder weniger – leer zu laufen.**23** Die rechtlichen Fallkonstellationen des § 24c Abs. 1 Nrn. 1 und 2 ASOG Bln sind für den Einsatz von AKLS nicht (vollständig) geeignet, wenn ihnen auch eine gewisse Teilgeeignetheit nicht abgesprochen werden kann; die Nr. 2 ist darüber hinaus tatbestandlich inkongruent, denn es konkurrieren Aspekte klassischer Gefahrenabwehr (gegenwärtige Gefahr) mit jenen der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten miteinander. Der Mix aus tradierter „Polizeipflichtigkeit“ nach dem Störerprinzip im Zuge der Verursachungstheorie, d.h. die Verantwortlichkeit der Person, welche die konkrete Gefahr verursacht hat,**24** und polizeiliches Operieren im Bereich von so genannten Risikopotenzialen, durchsetzt mit jenen Personen, die im Vorfeld der Entstehung einer solchen Gefahr als Zielperson erfasst werden sollen, passt rechtssystematisch ganz und gar nicht zusammen.**25** Übrig bleibt als Zweck mit Blick auf § 24c Abs. 1 Nr. 3 ASOG Bln allein die Rechtsfigur der vorbeugenden Straftatenbekämpfung. Ob und inwieweit zu diesem Zweck die Länder hierfür die volle Gesetzgebungskompetenz – Verhütung von Straftaten einerseits und Strafverfolgungs- bzw. Straftatenvorsorge andererseits – besitzen, ist noch immer heftig umstritten.**26**

2 Vorbeugende Straftatenbekämpfung

2.1 Zweckrichtung polizeilicher Datenverarbeitung

Bei der polizeilichen Datenverarbeitung kann die Prävention neben der Repression nicht etwa nur einen bescheidenen Nebenzweck darstellen.**27** Wesen und Zweck der verarbeiteten Daten würden verkannt, begriffe man Daten zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten ausschließlich als Repressivdaten.**28** Informationen aus strafrechtlichen Ermittlungsverfahren werden in Verfolgung des polizeilichen Verhütungsauftrags – auch – zu Präventivdaten. § 483 Abs. 3 StPO weist in diesem Zusammenhang die polizeilichen Dateien, deren Datenbestand meist zugleich repressiven und präventiven Zwecken dient (sog. Mischdateien**29**), der Regelungszuständigkeit der jeweiligen Polizeigesetze zu. Dies ist der Fall, wenn sich die einzelnen Daten nicht eindeutig als Strafverfahrens- oder Gefahrenabwehrinformationen identifizieren lassen.**30**
Gem. § 484 Abs. 4 StPO richten sich (in sog. Mischdateien) zudem die der Gefahrenabwehr dienenden Polizeidateien und die Verwendung der darin enthaltenen personenbezogenen Daten grundsätzlich nach den jeweiligen Polizeigesetzen. Etwas anderes gilt, soweit die Daten für Zwecke eines Strafverfahrens verwendet werden.**31** Der doppelte Charakter der Daten bzw. die doppelte Nutzung für Prävention und Repression sind Spiegelbild der alltäglichen Gemengelage doppelfunktionalen Handelns von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, der sich die Polizei in der Praxis ganz überwiegend ausgesetzt sieht. Von daher ist es verfassungsrechtlich zulässig, auch die Vorsorge für die spätere Strafverfolgung als Unterfall der vorbeugenden

Bekämpfung von Straftaten zu verstehen. Insoweit stehen die in § 1 Abs. 1 Satz 2 VE ME PolG 1986 geregelten Unterfälle der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten – die Verhütung derselben und die Vorsorge für die spätere Strafverfolgung – in einem untrennbaren Zusammenhang zueinander.**32** Beide Zwecke lassen sich zwar dogmatisch trennen, stehen jedoch in einem sehr engen sachlichen (ideengeschichtlichen) Zusammenhang. Dies führt keinesfalls zur Preisgabe des Gefahrenbegriffs, weil sie etwa gefahrenunabhängig vorsorgende (weitere) Datenverarbeitung beinhaltet.**33** Bis heute kommt die herrschende Auffassung im Wege der Auslegung des § 1 Abs. 1 Satz 1 ME PolG 1977**34** zu dem Ergebnis, dass die Polizei im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Gefahrenabwehr ergänzend nach § 1 Abs. 1 Satz 2 VE ME PolG 1986 berechtigterweise auch für die Verfolgung von Straftaten vorzusorgen und Straftaten zu verhüten hat. Die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten ist trotz der Entscheidung des BVerfG zur verfassungswidrigen Regelung des § 33a Abs. 1 Nrn. 2 und 3 Nds. SOG**35** demnach – wie schon immer – ein Unterfall der Gefahrenabwehr.**36** Zutreffend ist, dass man nur das abwehren kann, was bereits existent ist, also eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Daher kommen insbesondere bei der so genannten Strafverfolgungs- bzw. Straftatenvorsorge immer wieder Zweifel dahingehend auf, ob diese womöglich einen unzulässigen Schritt ins Vorfeld der konkreten Gefahr darstellt. Man bedenke: Anknüpfend an die herrschende Auffassung der Auslegung des § 1 Abs. 1 Satz 2 VE ME PolG 1986 soll mit *Kniesel* die polizeiliche Vorfeldtätigkeit aber gerade durch offensives, proaktives Handeln der Polizei ermöglichen, dass Gefahren gar nicht erst eintreten. Dann aber geht es nicht mehr nur um die klassische Gefahrenabwehr, sondern um mehr, und zwar um die Gefahrenvorsorge und Gefahrenverhütung;**37** gemeint ist also Gefahrenvorsorge unter dem rechtlichen Aspekt der Gefahrenverhütung. Ihrer Regelung in den Polizeigesetzen stehen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen, obwohl die Vorsorge für die künftige Strafverfolgung durchaus eine gewisse Sachnähe zur Strafverfolgung aufweist.
Es besteht daher keine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für diesen Bereich,**38** insbesondere in Hinblick auf das zwingende Erfordernis einer bereits begangenen Straftat im Sinne des strafprozessualen Anfangsverdachts nach § 152 Abs. 2 StPO. Hinter dieser ehernen Schwelle sind strafverfolgende Maßnahmen sowie informationelle Aktivitäten auf dem Boden der StPO überhaupt erst zulässig,**39** davor also in keinem Fall. Demzufolge können bei der durch die Polizei erfolgenden „Überwachung“ krimineller Szenen – ohne Vorliegen einer konkreten Bezugstat im Sinne des § 152 Abs. 2 StPO – die Rechtsgrundlagen nicht aus der StPO abgeleitet werden, weil dieses gefahrenaufklärende/-erforschende Handeln der Polizei dem StPO-Normgefüge vorgelagert ist.**40** Das System der StPO würde mit *Kniesel* zutreffender Weise gesprengt, wollte man ein – wie auch immer geartetes – Vorfeld des konkreten Anfangsverdachts bejahen. Auch schlicht-hoheitliche Maßnahmen nach den §§ 160, 161 Abs. 1 und 163 Abs. 1 Satz 1 StPO sind an die Voraussetzungen des § 152 Abs. 2 StPO gebunden. Der so genannte strafprozessuale Anfangsverdacht (tat- und/oder täterbezogen) stellt seit jeher die eherne Schwelle für jedwedes strafprozessuale Handeln dar; diese Erkenntnis ist schon seit vielen Jahren stringent. Ermittlungen der Staatsanwaltschaft oder Polizei gegen einen „Vor“-Verdächtigen sind demnach unter allen rechtlichen Gesichtspunkten unzulässig. Der Handlungsspielraum nach der StPO ist infolgedessen deutlich enger gefasst als der nach den Polizeigesetzen des Bundes und der Länder, weil der klassische Gefahrverdacht im Sinne der hinreichenden Möglichkeit einer Gefahr – räumlich und zeitlich – vor dem strafprozessualen Anfangsverdacht nach § 152 Abs. 2 StPO liegt. Das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht eröffnet damit einen deutlich größeren Handlungsspielraum als jenen nach der StPO. Insoweit gilt: Was für den in der Verfassung verankerten Schutzauftrag nach Art. 1 Abs. 1 Satz 2, Art. 2 Abs. 2 GG geboten ist, muss nicht gleichermaßen auch für die dem Rechtsgüterschutz nur mittelbar dienende Strafverfolgung gelten.**41**

2.2 Abstrakte Gefährdungsdelikte und Strafverfolgungs-/Straftatenvorsorge

Abstrakte Gefährdungsdelikte des StGB konkurrieren als getarnter Weg in das Vorfeld der konkreten Gefahr mit dem materiellen Polizei- und Ordnungsrecht; sie verlagern das Strafrecht deutlich nach vorne in jene Bereiche, die andernfalls straflose Vorbereitungshandlungen wären. Im Hinblick auf die weite Vorverlagerung in den Bereich „abstrakter Gefährdung“ steht der Schutz öffentlicher, d.h. allgemeiner Sicherheit im Vordergrund.**42** Damit werden die Grenzen der als Gefahrenvorsorge zum Polizeirecht zählenden Domäne der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten einerseits und der zum Strafrecht zählenden kriminalisierten Vorbereitungshandlungen des Strafrechts im Sinne des strafprozessualen Anfangsverdachts mit dessen deutungsoffenen Merkmal der „zureichenden“ tatsächlichen Anhaltspunkte des § 152 Abs. 2 StPO andererseits verwischt, so dass im wahrsten Sinne des Wortes auf den ersten oberflächlichen Blick ein diffuser rechtlicher Morast entsteht. Eine systemwidrige Wanderung des Strafrechts in das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht ist die zwangsläufige Folge, keinesfalls aber eine Annexion des Strafverfahrens durch die Polizei.**43** Insoweit bemächtigt sich die Polizei keineswegs solcher Informationen über Daten, die zeitweilig nicht voll unter ihrer Verfügungskontrolle stehen und die an sich besser wegen der strafprozessualen Sachleitungsbefugnis bei der Staatsanwaltschaft aufgehoben wären. Wird dieser Weg in das Vorfeld noch „ergänzt“ durch eine großzügige Auslegung des strafprozessualen Anfangsverdachts des § 152 Abs. 2 StPO bis hin zu so genannten Initiativ- bzw. Strukturermittlungen, kann mit *Kniesel* Strafverfolgung so aussehen, dass strafrechtliche Ermittlungen wegen § 129 StGB – Bildung krimineller Vereinigungen – z.B. gegen türkische Gemüsehändler, die in Deutschland möglicherweise mit Rauschgift handeln, betrieben werden. Auf diese Weise kann man das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht mit seinen kriminalstrategischen Bekämpfungsmöglichkeiten völlig in die Ecke drücken, d.h. überflüssig machen und in operativer Dimension ausschließlich auf dem Boden der StPO agieren, obwohl dieser keine kriminalstrategische Dimension eigen ist.**44**

2.3 BVerfG und Strafverfolgungs-/Straftatenvorsorge

An der rechtlich zulässigen Strafverfolgungs- bzw. Straftatenvorsorge mit dem Regelungsstandort des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts ändert auch die Entscheidung des BVerfG zum verfassungswidrigen § 33a Abs. 1 Nrn. 2 und 3 Nds. SOG grundsätzlich nichts. Das Gericht entschied zwar, dass der niedersächsische Gesetzgeber seine Gesetzgebungskompetenz durch die Regelung über die Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten überschritten hatte, traf damit aber keine endgültige Entscheidung dem Grunde nach betreffend die Zulässigkeit der Strafverfolgungs- bzw. Straftatenvorsorge im Regelungspaket der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten als solche. Denn die Telekommunikationsüberwachung war nicht nur auf die Verhütung von Straftaten beschränkt, sondern sah in § 33a Abs. 1 Nrn. 2 und 3 Nds. SOG auch die „Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten“ als eigenständiges Tatbestandsmerkmal vor. Damit stellte der Landesgesetzgeber nicht auf die zulässige „Verhütungsvorsorge“, sondern einzig auf die „Verfolgungsvorsorge“ ab. Für die Regelung der Strafverfolgung steht allein dem Bund die konkurrierende Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 4 GG – im Sinne des gerichtlichen Verfahrens – und nach Art. 72 GG zu.**45** Zu dieser gehört es auch, festzulegen, welche Maßnahmen die Polizei zur Aufklärung von Straftaten sowie zur Fahndung nach Personen und Sachen ergreifen darf.**46** Erfasst ist damit nicht nur die Verfolgung bereits begangener Straftaten, sondern auch die präventive Vorsorge für die potenzielle Verfolgung künftiger Straftaten.**47** Intendiert wird infolgedessen der so genannte „Verfolgungsvorsorgezweck“,**48** der dem Grunde nach auf die antizipierte Strafverfolgung abzielt. Der „Verhütungsvorsorgezweck“**49** mit seiner kriminalstrategischen Dimension präventiver Kriminalitätsbekämpfung bleibt davon jedoch völlig unberührt;**50** dieser fällt – nach wie vor – in die Gesetzgebungskompetenz der Länder im Sinne der Art. 30, 70 GG und ist demzufolge dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht zuzuordnen.**51**
Auch wenn Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für „das gerichtliche Verfahren“ zuweist und diese Kompetenz in ihrem Wortlaut keine Einschränkung dahin enthält, dass Maßnahmen, die sich auf künftige Strafverfahren beziehen, von der Zuweisung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nicht erfasst sein sollen, ist dennoch zu berücksichtigen, dass die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten im Sinne des § 1 Abs. 3 ASOG Bln in erster Linie vom Verhütungsaspekt bei späterer Verfolgung von Straftaten bzw. gefährlichen Straftätern beherrscht wird.**52** Insoweit stehen die in § 1 Abs. 1 Satz 2 VE ME PolG 1986 geregelten Unterfälle der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten – die Verhütung derselben und die Vorsorge für die spätere Strafverfolgung – tatsächlich und unverbrüchlich in einem untrennbaren Zusammenhang.**53** Dies kommt klarer denn je mit dem Aspekt der „Verhütungsvorsorge“ zum Ausdruck. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass nach Auffassung des BVerfG zu §§ 81g StPO, 2 DNA-IDF**54** für die Zuordnung eines Gesetzes zu einer Kompetenzregel nur der Gegenstand des Gesetzes maßgeblich ist, nicht sein Anknüpfungspunkt und auch nicht die Frage seiner inhaltlichen Rechtmäßigkeit.**55** Vorschriften, die ausschließlich der Beschaffung von Daten zur Verwendung in Strafverfahren dienen, sind dem Strafverfahrensrecht zuzuordnen.**56** Auch in diesem Fall ging es allein um die Zwecke der (künftigen) Strafverfolgung; die Vorschriften waren nicht zugleich auch auf die Gefahrenabwehr ausgerichtet und demzufolge auch nicht auf den Verhütungsvorsorgezweck.**57** Die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten ist rechtlich stets als ein Unterfall der Gefahrenabwehr zu qualifizieren.**58** Nicht umsonst wird im ASOG Bln der § 1 Abs. 3, der in toto die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten in dieser speziellen Aufgaben-Zuweisungsnorm regelt, im Vorspann mit den Worten „im Rahmen der Gefahrenabwehr“ eingeleitet.**59** Anmerkung: Soweit von der hier befehdeten Meinung überhaupt verfassungsrechtlich argumentiert wird, läuft der Hinweis auf Art. 31 GG, die grundgesetzliche Kompetenzverteilung lasse die StPO als Bundesrecht dem landesrechtlichen Polizeirecht vorgehen,**60** schlechthin ins Leere laufen. Denn Art. 31 GG ist keine Kompetenznorm, sondern eine Kollisionsnorm.**61** Der Verstoß gegen die Kompetenzvorschriften macht die Norm bereits nichtig und schließt einen Rückgriff auf Art. 31 GG aus.**62**

3 Fahndung und Gesetzgebungskompetenz

3.1 Fahndung

Fahndung ist ein polizeilicher Grundbegriff**63** zur Bezeichnung der planmäßigen allgemeinen oder gezielten Suche nach Personen oder Sachen im Rahmen der Gefahrenabwehr, der Strafverfolgung sowie der Strafvollstreckung. Zur Fahndung bedarf es stets der Kenntnis und Weitergabe bestimmter Merkmale zur gesuchten Person und/oder Sache. Je dezidierter die Erkenntnismerkmale und je eingegrenzter der Fahndungsraum ist, desto wahrscheinlicher ist der Einsatzerfolg.**64** Eine Fahndungsmaßnahme kann demzufolge entweder strafverfolgende oder gefahrenabwehrrechtliche Ziele verfolgen, aber auch beiden Zwecken zugleich dienen.**65** Welcher Zweck vorrangig und damit welche Ermächtigung einschlägig ist, entscheidet sich nach dem objektiven Zweck der Maßnahme, der vorrangig von der Polizei angestrebt wird. Im Falle so genannter doppelfunktionaler Maßnahmen in Gemengelage ist das Schwergewicht der Maßnahme entscheidend. Soll die anlassbezogene automatische Kennzeichenfahndung beiden Aufgabenfeldern gleichzeitig dienen, spricht man von Doppelfunktionalität oder doppelfunktionalen Eingriffen. Beispielsweise kann das Video-Scanning von Kfz-Kennzeichen zum einen dazu dienen, Straftaten aufzuklären, und zum anderen, weitere zu verhindern. In solchen Fällen ist einmal mehr zu klären, welche Aufgabe vorrangig ist und wo der Schwerpunkt der Maßnahme liegt, obwohl sich bereits aus dem Menschenbild des Grundgesetzes der prinzipielle Vorrang der Prävention vor der Repression ergibt. Dieser Vorrang zieht sich wie ein roter Faden durch alle Tätigkeiten der Polizei hindurch. Insoweit ist auf Art. 1 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 GG zu verweisen. Denn die Wertentscheidungen des Grundgesetzes mit seinen Grundrechten stellen objektiv verbindliches Recht für polizeiliches Handeln dar. Bei einer solchen Doppelfunktionalität der Maßnahme kommt es also auf ihren Schwerpunkt – so genannte Schwergewichtstheorie – an, der nicht

nach der Wahl der Rechtsgrundlage, sondern – objektiv – nach der gegebenen Situation zu bestimmen ist.**66** Der Fahndung dienen u.a. das Bundeszentralregister, die Verkehrszentralregister, EDV-Fahndungssysteme der Polizei (z.B. INPOL/INPOL-Neu) und das Schengener Informationssystem (SIS). Für den Einsatz von AKLS mit automatisierter Kennzeichenerkennung von Bedeutung sind jene Fahndungssysteme, die einen schnellen, digitalisierten Datenabgleich zulassen. Dies ist bei INPOL/INPOL-Neu und dem stetig anwachsenden Bestand an Daten im SIS der Fall. Die hierbei insbesondere zu betrachtende Sachfahndung dient vor allem der Ermittlung von Sachen oder Gegenständen, die zur Begehung von Straftaten benutzt wurden oder durch sie hervorgebracht worden sind und zugleich der Sicherstellung von Sachen oder Gegenständen, von denen eine Gefahr im polizeirechtlichen Sinne ausgeht. Ziel ist auch das Auffinden von Kraftfahrzeugen, deren Insassen festgestellt werden sollen. Hierbei konkurrieren Zwecke der Gefahrenabwehr mit denen zur Strafverfolgung. Einmal mehr kommt es auf die so genannte Schwergewichtstheorie an.**67**
§ 24c Abs. 2 ASOG Bln enthält wie andere landesrechtliche Regelungen zur Gefahrenabwehr – z.B. § 36a Abs. 2 BbgPolG und Art. 33 Abs. 2 Satz 3, insbesondere Satz 4 BayPAG – die Ermächtigung zum Abgleich und zur Verarbeitung der erhobenen Daten mit dem zur Abwehr der Gefahr im Sinne des § 24c Abs. 1 ASOG Bln gespeicherten polizeilichen Fahndungsbestand. Dieser Datenbestand umfasst nicht sämtliche polizeiliche Dateien, sondern ist beschränkt auf Daten, die im konkreten Einzelfall zur Verhinderung einer unmittelbar bevorstehenden Rechtsgüterverletzung gespeichert wurden. Damit ist gewährleistet, dass die automatische Kennzeichenfahndung ausschließlich zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr oder zur Bekämpfung unmittelbar bevorstehender Straftaten von erheblicher Bedeutung eingesetzt wird. Mag auch der Aspekt der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten nahe liegend sein, erfolgt eine tatbestandliche Sperrung gerade durch den gewählten Gefahrenbegriff. Zugleich wird damit deutlich, dass eine Nutzung zu anderen Zwecken – beispielsweise Erstellen von Bewegungsbildern – ausdrücklich unzulässig ist.**68** Dass ein durch das AKLS gemeldeter „Treffer“ unverzüglich manuell auf Datenübereinstimmung zu überprüfen ist, ist ein unverzichtbares Essential. Denn die Bestimmung setzt (genau) das um, was BVerfG und BVerwG betreffend die Aufrechterhaltung der Anonymität des Inhabers – kein Grundrechtseingriff in das RiS – bei mangelnder Übereinstimmung von tatsächlich erhobenem Fahrzeugkennzeichen und fehlender Notierung im Fahndungsbestand fordern: schnellstmögliche Erkennung einer „Fehlermeldung“ bzw. eines „Fehltreffers“ und zugleich unverzügliche Löschung des erfassten Kennzeichens.**69** Dies stärkt den Grundrechtsschutz durch Verfahren, indem ungerechtfertigte Folgemaßnahmen verhindert werden.**70** Eine Regelung wie im Art. 33 Abs. 2 Satz 5 BayPAG, wonach die Kennzeichenerfassung nicht flächendeckend eingesetzt werden darf, was voll und ganz dem strengen Erfordernis des BVerfG mit Urteil vom 11.3.2008 entspricht, fehlt leider in § 24c ASOG Bln; im Übrigen auch im § 36a Abs. 2 BbgPolG. Dies hätte der Berliner Gesetzgeber wegen der Normenklarheit und verfassungskräftigen Bestimmtheit von Eingriffsermächtigungen unbedingt regeln müssen, und zwar in Form einer „Muss“-Regelung.

3.2 Gesetzgebungskompetenz

Eine ganze Reihe von Befugnisnormen des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts der Länder – als Beispiele sollen insoweit § 24c Abs. 1 ASOG Bln, § 36a Abs. 1 BbgPolG und Art. 33 Abs. 2 Satz 2 i. V. mit Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 BayPAG dienen – stellen im Rahmen der anlassbezogenen automatischen Kennzeichenfahndung mit AKLS zumindest in einer Tatbestandsvariante auf die konkrete Gefahr als tatbestandlicher Grundbaustein ab. Dabei wird die Gefahr innerhalb dieser Ermächtigungen in der Berliner und Brandenburger Regelung zugleich kumulativ zeitlich und qualitativ gesteigert, so dass sich die Gesetzgebungskompetenz diesbezüglich als verfassungsrechtlich unproblematisch darstellt. Die Gesetzgebungszuständigkeit für klassisches, tradiertes allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht fällt unzweifelhaft nicht in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes nach Art. 72, 74 GG. Infolge Nichtbenennung dieser Rechtsmaterie ist das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht gem. Art. 30, 70 GG eindeutig Ländersache.**71**
Da beim Einsatz der automatisierten Kennzeichenfahndung bzw. -erkennung im Regelfall aber kaum eine konkrete Gefahr vorliegen wird, eine solche sich in der Einsatzwirklichkeit zusammen mit dem Zweck des Einsatzes von AKLS auch örtlich und zeitlich nur schwer prognostizieren lässt – muss von dieser tatbestandlich tatsächlich ausgegangen werden, drohen Normvarianten, die eine solche Gefahr voraussetzen, einsatztaktisch tatsächlich ein Schattendasein zu fristen – kann als Zweck nur die Rechtsfigur der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 VE ME PolG 1986 in Betracht kommen. Zu den Problemen normativer Gestaltung im Zusammenhang mit der Gesetzgebungskompetenz der Länder wird auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen, obwohl gerichtlich die Kompetenz der Länder zur Verhütung von Straftaten einschließlich der Verhütungsvorsorge – soweit ersichtlich – bislang nicht in Frage gestellt worden ist.**72** In Teilen des Schrifttums wird zudem die Auffassung vertreten, dass der Bund von seiner Kompetenz konkurrierender Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, 72 GG abschließend Gebrauch gemacht habe, indem er eine Befugnisnorm zur Einrichtung von Kontrollstellen an öffentlich zugänglichen Orten nach § 111 StPO schuf. Damit sei den Landesgesetzgebern die Schaffung einer entsprechenden landesrechtlichen Regelung in Form anlassbezogener automatischer Kennzeichenfahndung – wohlgemerkt zur Strafverfolgung – ohnehin verwehrt, weil der Bundesgesetzgeber mit § 111 StPO für allgemeine Kontrollen im öffentlichen Straßenverkehr zu Zwecken der Strafverfolgung nur bestimmte Maßnahmen zugelassen hat.
Der Vollständigkeit wegen sei angemerkt, dass für Verkehrskontrollen im Straßenverkehr in § 36 Abs. 5 Satz 1 StVO, § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG ebenfalls eine spezielle und abschließend geregelte gefahrenabwehrrechtliche Regelung bzw. Befugnis existiert. Verkehrskontrollen sind präventive, verkehrsbezogene Maßnahmen. Auch hier gelten die Regelungen konkurrierender Gesetzgebungskompetenz zugunsten des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Alt. 1, 72 GG. Im Ergebnis könnte dies bedeuten: Alle Länderermächtigungen zur Kennzeichenerfassung verstoßen gegen die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG, soweit diese

der Strafverfolgung oder Gefahrenabwehr dienen.**73** Dies ist jedoch – nicht nur – nach hier vertretener Auffassung keineswegs der Fall. Vielmehr verfolgen die einschlägigen Befugnisnormen der Länder zum einen ausschließlich Zwecke der Gefahrenabwehr, also nicht der Strafverfolgung; zum anderen dienen präventive verkehrsrechtliche Kontrollen der Feststellung der Fahrtüchtigkeit des Fahrzeugführers, der Kontrolle der nach den Verkehrsvorschriften mitzuführenden Papiere sowie der Prüfung des Zustandes, der Ausrüstung und der Beladung der Fahrzeuge.**74** Maßnahmen der anlassbezogenen automatischen Kennzeichenfahndung, die auch nicht unter dem Gesetzesbegriff der „Verkehrserhebungen" im Sinne des § 36 Abs. 5 Satz 1 StVO fallen, greifen daher nicht kompetenzwidrig in die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ein. Sie regeln gefahrenabwehrrechtlich etwas völlig anderes.
Hinsichtlich des AKLS-Einsatzes liegt also keine Kompetenzsperre für die Länder vor. Im Übrigen ist es – abgesehen vom generellen Fehlen einer strafverfolgenden Ermächtigung der Länder zum Einsatz von AKLS, was verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich unzweifelhaft richtig ist, man denke nur an Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 6 EGStPO – zweifelhaft, ob sich aus den §§ 111, 100h Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StPO tatsächlich überhaupt ein entsprechender legislatorisch definitiver Regelungswille des Bundes in Hinblick auf den Einsatz von AKLS ableiten lässt.**75** § 111 StPO greift insoweit nicht unmittelbar in die Rechte des Einzelnen ein, sondern bildet lediglich die Grundlage dafür, dass die Polizei zur Fahndung nach Straftätern und Erlangung von Beweismitteln gegenüber einer unbestimmten Personenzahl zu jeder Tages- und Nachtzeit Identitätsfeststellungen und Durchsuchungen – § 111 Abs. 1 Satz 2 StPO – vornehmen darf.**76** Man bedenke: § 111 StPO war eine Neuregelung durch das Gesetz zur Änderung der Strafprozessordnung vom 14.4.1978**77** und ist im Zuge der Anti-Terrorgesetzgebung in Hochzeiten der „RAF" neben anderen Vorschriften im Zuge einer nicht unumstrittenen Gesetzesnovelle in die StPO eingefügt worden. Daraus erklärt sich auch sein spezifischer Regelungszweck, der in der Ergreifung des Täters und in der Sicherstellung von Beweismitteln liegt, die der Aufklärung der Straftat dienen können, wobei die potenzielle Beweiserheblichkeit ausreicht.**78** Eine irgendwie geartete Kennzeichenerfassung mittels Einsatzes technischer Mittel war vom Normzweck dieser Ermächtigungsgrundlage (damals) nicht bezweckt, nie gewollt und auch von diesem niemals gedeckt. Hierfür fehlte eine so genannte bereichsspezifische Regelung im Rahmen der automatisierten Datenverarbeitung in Gestalt der Datenerhebung, des Datenabgleichs und der Datenspeicherung. Man bedenke: Die Rechtsfigur des AKLS bestand von Anfang an aus mehreren eingriffsrechtlich relevanten Phasen. Hierzu zählen nach wie vor das optische (digitale) Erfassen des Fahrzeugs durch eine stationäre oder mobile Videokamera, das Auslesen der Buchstaben- und Zeichenfolge des Kennzeichens aus der Bildaufnahme, das automatische Abgleichen mit polizeilichen Fahndungsdateien in einem Datenbanksystem gespeicherter Datensätze (der Fahndungsdateien), gegebenenfalls das Ausgeben einer Treffermeldung, wenn das Kennzeichen in diesen Dateien enthalten ist und (nur) in diesem Fall das (temporäre) Speichern des Kennzeichens sowie weiterer Informationen in der Datenbank auf diesem Rechner.**79**
Ebenso hat § 100h StPO mit dem Einsatz von AKLS überhaupt nichts zu tun. Der Vorläufer des § 100h StPO, § 100c StPO a. F., ist durch das Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität vom 15.7.1992 – als Maßnahme der kurz- oder längerfristigen Observation durch den Einsatz technischer Mittel außerhalb des durch Art. 13 Abs. 1 GG geschützten Bereichs privater Wohnräume – in die StPO eingefügt worden.**80** Der Wille des historischen Gesetzgebers, der für die Auslegung von Gesetzen heranzuziehen ist, war in beiden Fällen also ein vollkommen anderer.

4 Verfassungsrechtliche Anforderungen

Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 11.3.2008 den Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme zwar grundsätzlich als mit dem Grundgesetz zu vereinbaren angesehen, dabei jedoch strenge Anforderungen bzw. Maßstäbe an die gesetzliche Befugnisnorm für den Einsatz gestellt.**81** So hat das BVerfG unmissverständlich erklärt, dass eine automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen zwecks Abgleich mit dem Fahndungsbestand dann in das RiS (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) eingreift, wenn der Abgleich nicht unverzüglich erfolgt und das Kennzeichen nicht ohne weitere Auswertung sofort und spurenlos gelöscht wird.**82** Das Gericht legte somit den Zeitpunkt und die technischen Bedingungen fest, ab wann von einem Grundrechtseingriff auszugehen ist. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage zum Einsatz des AKLS richten sich nach dem Gewicht der Beeinträchtigung, das insbesondere von der Art der erfassten Informationen, dem Anlass und den Umständen ihrer Erhebung, dem betroffenen Personenkreis und der Art oder Verwertung der Daten beeinflusst wird.**83**
Die Ermächtigungen zur automatisierten Kennzeichenerfassung sind bundesweit nicht einheitlich geregelt. Sie erlauben Grundrechtseingriffe von unterschiedlichem Gewicht. Nicht alle Regelungen – Tatbestandsvarianten – zum Einsatz des AKLS sind z.B. mit dem Vorliegen einer kumulativ, d.h. zeitlich und qualitativ gesteigerten konkreten Gefahr für bestimmte bedeutsame bzw. wesentliche Rechtsgüter verbunden. In solchen Fällen bedarf es in besonderer Weise einer Abwägung der kollidierenden (Rechts-) Güter und Interessen in concreto.**84** Damit kommt zugleich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ins Spiel. So muss der Erfolg des polizeilichen Eingriffs zum Schutz der öffentlichen Sicherheit (oder Ordnung) in einem angemessenen und ausgewogenen Verhältnis zur Schwere und Tragweite des Eingriffs in ein Grundrecht stehen.**85** Eine Maßnahme ist demnach dann angemessen, wenn die mit der Maßnahme verbundenen Nachteile für den Betroffenen bzw. für die Allgemeinheit in einem vernünftigen Verhältnis stehen zu den von der handelnden staatlichen Instanz verfolgten Zwecken oder Zielen.**86** Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne bzw. das Übermaßverbot erfordert insoweit nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG**87** und BVerwG ein vernünftiges Verhältnis zwischen Anlass, Zweck und Ausmaß der

Regelung (sog. Mittel-Zweck-Relation). Dies ist bei Normierung des Einsatzes von AKLS unbedingt zu beachten.**88** Die bloße Benennung des Zwecks, das Kraftfahrzeugkennzeichen mit dem gesetzlich nicht näher definierten Fahndungsbestand abzugleichen, genügt den Anforderungen an die Normenbestimmtheit nicht.**89** Derartige Ermächtigungen gleichen eher einem Zielkatalog denn einer normenklaren und inhaltlich ausreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlage. Dem unbefangenen, objektiven Betrachter drängt sich deshalb die Frage auf, ob die Tatbestandsalternativen aller für den Einsatz des AKLS einschlägigen Befugnisnormen der Länder diese verfassungsgerichtliche Vorgabe tatsächlich umsetzen.
Insoweit ist insbesondere an Art. 33 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 BayPAG zu denken. Dieses Normgefüge ermächtigt die Polizei – unbeschadet des Art. 30 Abs. 3 Satz 2 BayPAG (Zulässigkeit verdeckter polizeilicher Datenerhebung) –, durch den verdeckten Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme bei Vorliegen entsprechender Lageerkenntnisse im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km sowie auf Durchgangsstraßen (Bundesautobahnen, Europastraßen und andere Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr) zur Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts und zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität Kennzeichen von Kraftfahrzeugen sowie Ort, Datum, Uhrzeit und Fahrtrichtung zu erfassen und die Kennzeichen der Fahrzeuge mit den näher bezeichneten polizeilichen Fahndungsbeständen abzugleichen. Es fällt schwer, in diesem Fall von tatbestandlichen Voraussetzungen zu sprechen, die einerseits den verfassungsrechtlichen Anforderungen von Normenklarheit und Bestimmtheit gerecht werden und andererseits in ermächtigungsbegrenzender Weise wirken. Vielmehr wird hier nur der Zweck des Eingriffs angegeben, der in der Erhebung von Daten – Kraftfahrzeugkennzeichen – und deren Abgleich in näher bezeichneten polizeilichen Fahndungsbeständen besteht. Diese Regelung gleicht eher einer Blankettvollmacht denn einer durch klare tatbestandliche Voraussetzungen gekennzeichneten Ermächtigungsgrundlage. Das Erfordernis entsprechender Lageerkenntnisse kann nicht wirklich als klassisches Tatbestandsmerkmal im materiellen Sinne angesehen werden.
Der verfassungskräftige Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne – also das Übermaßverbot – ist im Übrigen nicht gewahrt, wenn die gesetzliche Ermächtigung die automatisierte Erfassung und Auswertung von Kraftfahrzeugkennzeichen ermöglicht, ohne dass konkrete Gefahrenlagen, sondern allgemein gesteigerte Risiken von Rechtsgutgefährdungen oder -verletzungen einen Anlass zur Einrichtung der Kennzeichenerfassung geben. Sicherlich zielt Art. 33 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 BayPAG gerade auf diese gesteigerten Risiken ab, wenn es von entsprechenden Lageerkenntnissen ausgeht. Ebenso einleuchtend wie klar ist die Aussage des BVerfG, wenn es verlangt, dass die automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen nicht anlasslos erfolgen oder flächendeckend durchgeführt werden darf.**90** Dem steht eindeutig das Prinzip der Erforderlichkeit – Eingriffs- bzw. Interventionsminimum genannt – entgegen. Auch könnten durch einen derartigen Einsatz von AKLS so genannte Bewegungsbilder angefertigt werden, was wiederum mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG nicht in Einklang stünde.**91**

5 Unterschiedliche Reichweiten von Tatbeständen zum Einsatz von AKLS

Die tatbestandliche Bandbreite des Einsatzes von AKLS soll exemplarisch an zwei höchst unterschiedlichen Länderregelungen untersucht werden. Auf der einen Seite handelt es sich um Art. 33 Abs. 2 Satz 2 i. V. mit Art. 13 Abs. 1 Nrn. 1 – 5 BayPAG, auf der anderen Seite um § 24c Abs. 1 ASOG Bln. Die Datenerhebung durch AKLS zum Zwecke der Abwehr einer konkreten Gefahr im Sinne des Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 BayPAG – keine Maßnahme der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten, sondern ein Eingriff auf der Basis klassischen, althergebrachten Polizei- und Ordnungsrechts im Einflussbereich des tradierten „Störerprinzips“ – soll dann zur Anwendung kommen, wenn es Fahrtstrecken gefährdeter Personen zu überprüfen gilt. Eine wahrlich rabulistische Vorstellung effektiver Gefahrenabwehr. Dort soll z.B. eine mobile Kennzeichenerkennung zur schnellen Überprüfung der an der Fahrtstrecke parkenden Kraftfahrzeuge dienen.**92** Weitere Anwendungsfälle auf niedrigster Ebene konkreter Gefahrenabwehr soll die Überwachung von Einkaufszentren, Parkplätzen und anderen Örtlichkeiten im Zusammenhang mit Überfällen – Verhinderung von Straftaten als Anwendungsfall der konkreten Gefahr**93** – oder Anschlagsdrohungen oder die Verhinderung illegaler Autorennen sein.**94**
Die Polizei in Bayern kann darüber hinaus – unbeschadet des Art. 30 Abs. 3 Satz 2 PAG (Grundsätze verdeckter Datenerhebung mit drei einschränkenden Tatbestandsalternativen, die jedoch beim verdeckten Einsatz von AKLS insoweit nicht gelten) – den verdeckten Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme auch in den Fällen des Art. 13 Abs. 1 Nrn. 2 – 5 PAG, typische Anwendungsfälle der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten, in Ansatz bringen. Unbestritten ist, dass nach dem „Erst-Recht-Schluss“ damit auch offene Maßnahmen im Zusammenhang mit dem AKLS, die von den Betroffenen jederzeit als Datenerhebung erkennbar sind, zulässig sind.**95** Einer eigenständigen Vorschrift hierfür bedarf es demnach nicht. Die Maßnahme dient allein dem Ziel des Datenabgleichs; hierauf wird in der Gesetzesbegründung ausdrücklich hingewiesen.**96** Die routinemäßige Kennzeichenerkennung ist demnach zulässig, soweit auch eine Identitätsfeststellung zulässig wäre (Art. 13 Abs. 1 und 2 PAG) an so genannten „gefährlichen/kriminalitätsbelasteten Orten“ (Nr. 2), mithin z.B. im Nahbereich von Bahnhöfen oder Bordellen,**97** im Umfeld von „besonders gefährdeten Objekten“ (Nr. 3), also z.B. an Gebäuden von Behörden oder Versorgungseinrichtungen für die Bevölkerung, an öffentlichen Rundfunkanstalten, Denkmälern und dergleichen sowie an Kontrollstellen (Nr. 4) zur Verhinderung von Straftaten im Sinne von § 100a StPO und zur Verhinderung von Straftaten nach Art. 20 Abs. 1 Nr. 1, Art. 6 BayVersG, Art. 20 Abs. 1 Nr. 3, Art. 16 Abs. 2 Nr. 3 lit. a BayVersG und Art. 20 Abs. 2 Nr. 5, Art. 16 Abs. 2 Nr. 3 lit. b oder c BayVersG**98** oder zur Verhütung von Ordnungswidrigkeiten nach Art. 21 Abs. 1 Nr. 8, Art. 16 Abs. 1 BayVersG

und Art. 21 Abs. 1 Nr. 9, Art. 16 Abs. 2 Nr. 1 BayVersG.**99** Die tatbestandliche Weite dieser Norm sowie der damit im Zusammenhang stehende Einsatz von (mobilen) AKLS machen den unvoreingenommenen und objektiven Betrachter dieser Vorschrift sprachlos. Vorbehalte des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit – insbesondere hinsichtlich des Interventionsminimums bzw. Grundsatzes des Mindesteingriffs sowie der Mittel-Zweck-Relation – treten hierbei auf. Rechtliche Bedenken werden insofern verstärkt, als versammlungsbezogene Ordnungswidrigkeiten durch Maßnahmen an Kontrollstellen verhindert werden sollen, obwohl die von der Polizei eingerichteten Kontrollstellen eindeutig der Rechtsfigur der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten – einer originären Aufgabe der Polizei an sich im Bereich der Organisierten Kriminalität bzw. der Schwerkriminalität**100** – zu dienen bestimmt sind, wobei diese Rechtsfigur zudem seit jeher bereits im Vorfeld der Entstehung abstrakter und konkreter Gefahren unmittelbar anknüpft.**101** Die tatbestandliche Gleichrangigkeit von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten (vgl. Art. 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 sowie Satz 2 und 3 PAG)**102** muss ferner immer dann rechtlich nachdenklich stimmen, wenn mit denselben – eingriffsintensiven – Maßnahmen sowohl die Verhütung von Straftaten als auch die Verhütung von Ordnungswidrigkeiten erreicht werden soll, was bei Kontrollstellen nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 PAG zweifelsohne der Fall ist. Der verdeckte Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme kann darüber hinaus im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km und auf Durchgangsstraßen, d.h. auf Bundesautobahnen, Europastraßen und anderen Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr durchgeführt werden (Nr. 5). Damit wird der Einsatz des AKLS von vornherein auf einem sehr weit ausgedehnten Straßennetz Bayerns ermöglicht. Dieser Umstand ist deshalb von Bedeutung, weil den in Art. 13 Abs. 1 Nrn. 2 – 5 PAG aufgezählten Orten, Objekten und Fahr- bzw. Durchgangsstraßen einschließlich Flughäfen, Bahnhöfen, Busbahnhöfen, Raststätten, Parkplätzen an Durchgangsstraßen in Deutschlands größtem Bundesland gemeinsam ist, dass ganz sicherlich die absolute Mehrheit der kontrollierten Fahrzeugführer und -halter mit den möglicherweise dort begangenen oder hypothetisch bevorstehenden Straftaten und möglichen Gefahren nicht das Geringste zu tun haben wird. Von daher wiegt eine verfassungsrechtliche Tangierung ihres allgemeinen Persönlichkeitsrechts sogar unterhalb der Schwelle zum Eingriff ins RiS schwer, weil Bürgerinnen und Bürger dennoch mit einer Kontrolle durch den Einsatz von AKLS anlässlich ganz alltäglicher und normaler Verhaltensweisen konfrontiert werden. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass das durch die Rechtsprechung des BVerfG zum Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) entwickelte „Bestimmtheitsgebot“**103** nach Auffassung des bayerischen Landesgesetzgebers bei Schaffung der Befugnisnorm des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 PAG insofern konsequent berücksichtigt wurde, als dieser die Tatbestände so bestimmt gefasst hat, wie dies für eine derartige Ermächtigungsgrundlage (überhaupt) möglich ist.**104** Dabei wird die vergleichsweise aufwendige – individuelle – Identitätsfeststellung im Sinne von Art. 13 Abs. 1 Nrn. 2 – 5 PAG durch den Technikeinsatz im Rahmen einer „approximativen“ Identitätsfeststellung ersetzt, die Zahl der kontrollierten Personen infolgedessen nicht nur unwesentlich erhöht und zudem durch den „automatisierten“ Datenabgleich mit den polizeilichen Fahndungsdateien die Eingriffsintensität gegenüber einer einfachen Identitätsfeststellung nochmals erheblich gesteigert.**105** Die Maßnahme gewinnt dadurch deutlich an Gewicht. Der Berliner Landesgesetzgeber hat im Verhältnis zum Art. 33 Abs. 2 Satz 2 i. V. mit Art. 13 Abs. 1 Nrn. 1 – 5 BayPAG die Norm des § 24c Abs. 1 ASOG Bln nicht nur hinsichtlich der tatbestandlichen Alternativen deutlich reduziert, und zwar auf drei, sondern auch tatbestandlich erheblich eingegrenzt. Durch die Hinzufügung von typisch klassischen Termini der Gefahrenlehre – „gegenwärtige Gefahr für Leib oder Leben“ (Nr. 1) und „gegenwärtige Gefahr“ (Nr. 2)**106** – schuf er normative Regelungen, die infolge konkreter Gefahrenlagen keinen Anlass von nur allgemein gesteigerten Risiken von Rechtsgutgefährdungen oder -verletzungen geben; damit wurde dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne in vollem Umfang Rechnung getragen.**107**

6 Fazit

Trotz der Tatsache, dass zwischen BVerfG und BVerwG in Hinblick auf das technische Verfahren bei der elektronischen Kennzeichenerfassung einschließlich deren rechtlichen Bewertung Einigkeit besteht, sind dennoch gewisse rechtliche Bedenken nicht unbegründet. Nach der so genannten Eingriffstheorie stellt jeder Umgang mit personenbezogenen Daten eine Beeinträchtigung, also einen Eingriff in das RiS, dar.**108** Die Theorie löst sich dabei völlig vom Inhalt der gewonnenen Daten und schließt auch die unerheblichste Information (!) mit ein.**109** Die so genannte Eingriffstheorie bzw. Lehre vom Informationseingriff geht davon aus, dass jede Maßnahme der Informationsgewinnung bzw. Datenerhebung und weiteren Datenverarbeitung einen Eingriff in Freiheitsrechte des Einzelnen darstellt, unabhängig davon, ob ein weiterer Akt mit eingriffsrechtlicher Qualität vorliegt oder nicht. Auch die Frage, ob ein Polizeibeamter die Daten erhoben und sodann ins System zum Datenabgleich bzw. zu Datenabfragen eingegeben hat, spielt für den Eingriff als solchen – schon beim Erheben – keine Rolle. Im Gegenteil: je automatisierter, d.h. organisierter das Verfahren ist, desto intensiver ist der Grundrechtseingriff in das RiS. Unter den Bedingungen der automatisierten Datenverarbeitung kann es kein belangloses Datum mehr geben. Selbst in Zeiten größter terroristischer Bedrohung hat das BVerfG auf die Verfassungswidrigkeit einzelner Ermittlungsbefugnisse des BKA im BKAG zur Terrorismusbekämpfung hingewiesen.**110** Abzuleiten ist daraus u.a. ein neuer personenbezogener Gefahrbegriff von Ermächtigungen im Vorfeld der Entstehung konkreter Gefahren.**111**
Höchst interessant ist jedoch die Meinung von *Bull*, ehemaliger Universitätsprofessor der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg, erster Bundesbeauftragter für den Datenschutz und ehemaliger Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, die er zur Entscheidung des BVerfG zur automatischen Erfassung von Kfz-Kennzeichen vertritt. Die Entscheidung zu den entsprechenden Regelungen der Länder Hessen und Schleswig-Holstein hält er für falsch.**112** Bedenklich erscheint ihm vor

allem, dass der Senat hier wieder einmal auf Ängste der Beschwerdeführer eingeht, ohne klarzustellen, dass diese Besorgnisse tatsächlich unbegründet sind.**113** Dass der Staat mit einer Kennzeichenüberwachung eine generelle und lageunabhängige Massenüberwachung der Bevölkerung vornehmen werde, hält er für abwegig und fügt sarkastisch im Sinne der Beschwerdeführer an: „Auf den überwachten Straßen werde es im Wesentlichen keinen unbeobachteten Fahrzeugverkehr mehr geben. Die erhobenen Daten hätten eine hohe Aussagekraft, so dass eine missbräuchliche Auswertung großen Schaden anrichten könnte. Es seien Änderungen und Einschränkungen des Bewegungsverhaltens zu befürchten, etwa auf Seiten regierungskritischer Personen."
In Anlehnung an die Volkszählungsentscheidung des BVerfG**114** wird formuliert: „Wer damit rechnen müsse, dass sein Kraftfahrzeug auf dem Weg zu einer Demonstration erfasst wird, werde möglicherweise darauf verzichten, von seinem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit Gebrauch zu machen."**115** Der vermeintliche Einschüchterungs- und Abschreckungseffekt kann schon deshalb nicht eintreten, so *Bull*,weil Fahrzeugführer nach der eigenen Darstellung der Beschwerdeführer mangels Anlass oder Grund der Kontrollen gar nicht wissen können, *welches* Verhalten sie vermeiden müssen, um nicht aufzufallen. Allenfalls die Zufahrt zu einer Demonstration könnte ein *heikler Ort* sein; um die Demonstrationsfreiheit vor Überwachung zu schützen, braucht aber nicht die Kennzeichenerfassung überall und immer verboten zu werden.**116** Das angeblich diffus bedrohliche Gefühl des Beobachtetseins, das die anlasslose Speicherung von Telekommunikations-Verkehrsdaten hervorrufen könne, spielt im Übrigen auch in dem Urteil des BVerfG vom 2.3.2010 eine große Rolle; das BVerfG meint, dieses Gefühl könne „eine unbefangene Wahrnehmung der Grundrechte in vielen Bereichen beinträchtigen"**117**, und hält deswegen den Eingriff für besonders gewichtig. Mit dem Einsatz stationärer und mobiler AKLS im Verkehrsraum schlösse sich zusammen mit der Videoüberwachung an Kriminalitätsbrennpunkten, die jedermann zugänglich sind, an besonders „gefährdeten Objekten", in Einrichtungen des öffentliches Personennahverkehrs, in Einkaufszentren und im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel oder bei öffentlichen, nicht dem VersG unterliegenden Großveranstaltungen oder Ansammlungen nach Auffassung von Kritikern in Lehre und Schrifttum einmal mehr der Kreis staatlicher Einschüchterung und Überwachung nach dem *Orwellschen* Vorbild. Nach wie vor lautet daher die Maxime: Soviel Freiheit wie möglich, so wenig Überwachung wie nötig – im Zweifel also für die Freiheitsrechte des Bürgers und gegen die so dringend notwendige Sicherheit des Einzelnen und der Allgemeinheit, und das trotz akut hoher terroristischer Bedrohung in West- und Mitteluropa durch Attentäter des „Islamischen Staates" (IS), die längst die Schwelle von bloßer abstrakter Gefahr überschritten hat, so dass gerade die Rechtsfigur der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten einmal mehr an rechtlicher Bedeutung gewinnt.
Der freiheitlich-liberale Rechtsstaat verlangt nicht, sondern setzt nach wie vor eine abgestufte Staatsdistanz zu seinen Bürgern zwingend voraus. Die aus dem Präventionsauftrag hergeleitete Aufgabe zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten bedarf daher einschränkender inhaltlicher Konturierung, damit sie nicht zum Einfallstor für polizeiliche Omnipräsenz und Omnipotenz durch Datenverfügungsmacht über jedermann wird.**118** Das BVerfG verlangt zudem in seiner Entscheidung zum Volkszählungsgesetz, den Bürger in den Stand zu versetzen, dass dieser – dem rechtsstaatlichen Prinzip der Tatbestandsbestimmtheit und Normenklarheit folgend – anhand der gesetzlichen Eingriffsgrundlagen in der Lage sein soll, wenigstens überschauen zu können, bei welchen Anlässen und unter welchen Voraussetzungen sein Verhalten das Risiko staatlicher Überwachung erzeugt.**119** Ob diese Vorstellung jedoch der Realität entspricht, ist angesichts der in den letzten Jahren in sehr großer Anzahl geschaffenen und nur noch von Experten überschaubaren Datenerhebungstatbestände und Tatbestände der weiteren Datenverarbeitung, insbesondere im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht, allerdings fraglich.**120**

Anmerkungen

1. Ein automatisches Kennzeichen-Lese-System ermöglicht die Kennzeichenerfassung, vgl. *Möllers*, Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl. (2010), S. 209.
2. Polizei- und Ordnungsbehördengesetz RP; vgl. noch *Rühle/Suhr*, Polizei- und Ordnungsbehördengesetz RP, 2. Aufl. (2005), Erl. zu § 27 RPPOG, S. 310.
3. § 27 Abs. 5 Satz 1 RPPOG eröffnet der Polizei „bei Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum nach diesem Gesetz oder nach anderen Gesetzen" die Befugnis zur elektronischen Fahndungsunterstützung durch den Einsatz technischer Mittel zur so genannten Mustererkennung, also technische Geräte/Mittel einzusetzen, die Kraftfahrzeugkennzeichen elektronisch erkennen können, um die insoweit erhobenen Daten sodann mit dem Fahndungsbestand automatisiert abzugleichen; als eine Rechtsgrundlage „nach anderen Gesetzen" gilt z.B. § 36 Abs. 5 Satz 1 StVO, basierend auf der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG.
4. Vgl. Art. 33 Abs. 2 Satz 2 – 5 bayPAG; § 36a bbgPolG; § 22a bwPolG; § 8 Abs. 6 Satz 1 hambGDatPol; § 14a hessSOG; § 43a mvSOG; § 32 Abs. 5 ndsSOG; § 27 Abs. 5 Satz 1 rpPOG; § 27 Abs. 3 saarlPolG; § 19a sächsPolG; § 33 Abs. 7 thürPAG.
5. Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung; dazu *Hornmann*, NVwZ 2007, 669 ff.
6. Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein.
7. Vgl. BVerfG, Urt. v. 11.3.2008 – 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07, E 120, 378 ff. = NJW 2008, 1505 ff.; dazu *Petri* in:

Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. (2012), G 566; ferner *Brenneisen/Rogosch/Martins*, Reaktion auf neuartige Informationseingriffe: Die Entscheidungen des BVerfG zur Online-Durchsuchung und zum automatisierten Kennzeichenabgleich, DIE POLIZEI 2008, 245 ff.

8. Vgl. Gesetz v. 10.11.1993 (GVBl. S. 595) zuletzt geändert durch Gesetz v. 19.12.2014 (GVBl. S. 332); dazu *Rühle/Suhr*, Polizei- und Ordnungsbehördengesetz RP, 5. Aufl. (2012), § 27 POG RP.
9. Vgl. Erl. zu § 27 RPPOG in: *Rühle/Suhr*, aaO, S. 310; zuvor bereits mit verfassungsrechtlicher Kritik bei *Arzt*, Voraussetzungen und Grenzen der automatisierten Kennzeichenerkennung, DÖV 2005, 56 (58 u. 64).
10. Vgl. BVerfG, aaO, juris, Absatz-Nr. 99 und amtl. Leitsatz 3; dazu *Petri*, aaO, G 566.
11. Die Ermächtigungsgrundlage wird in der Einsatzpraxis selbstverständlich nicht mehr angewendet.
12. §14a HSOG n.F. lautet: (1) Die Polizeibehörden können unter den Voraussetzungen des § 18 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 3 bis 6 zur Abwehr einer Gefahr oder zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten durch den Einsatz technischer Mittel automatisch Bilder von Fahrzeugen aufzeichnen und deren Kennzeichen erfassen. Die Bildaufzeichnung nach Satz 1 kann auch erfolgen, wenn die Insassen der Fahrzeuge unvermeidbar betroffen werden. Datenerhebungen nach Satz 1 und 2 dürfen nicht flächendeckend, in den Fällen des § 18 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 3 und 4 nicht dauerhaft und in den Fällen des § 18 Abs. 2 Nr. 5 und 6 nicht längerfristig durchgeführt werden. Der Einsatz technischer Mittel nach Satz 1 ist in geeigneter Weise für Kontrollzwecke zu dokumentieren.
13. Vgl. Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze v. 14.12.2009 (GVBl. I Nr. 21, S. 635 ff. v. 22.12.2009) = DIE POLIZEI 2010, 142, Fußn. 1.; diesbezüglich hat der hessische Landesgesetzgeber seine Gesetzgebungskompetenz nicht überschritten, weil der Schwerpunkt der Maßnahme dem Zweck der Gefahrenabwehr dient; mit überzeugenden Argumenten *Weingarten*, DIE POLIZEI 2010, 142 (145).
14. § 18 HSOG = Identitätsfeststellung; vgl. § 9 Abs. 1 ME PolG 1977; dazu § 21 Abs. 1 und 2 ASOG Bln.
15. Vgl. ausführlich *Weingarten/Keber*, Jüngste Änderungen des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Lichte verfassungsrechtlicher Entscheidungen – Teil 1 (*Weingarten*): Der Einsatz automatischer Kennzeichenlesesysteme nach § 14 a HSOG, DIE POLIZEI 2010, 142 (144).
16. Vgl. *Knape/Schönrock*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, 11. Aufl. (2016), Rdnr. 10 zu § 24c ASOG Bln.
17. Vgl. *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnr. 10 (lit. b) zu § 24c ASOG Bln.
18. Vgl. *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnr. 11 zu § 24c ASOG Bln.
19. Vgl. BVerwG, Urt. v. 22.10.2014 – 6 C 7/13, juris, Absatz-Nr. 22; dazu ausführlich *Knape*, BVerwG weist Klage gegen automatisierte Kennzeichenerfassung in Bayern ab, DIE POLIZEI 2015, 54 ff.; vgl. auch *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnr. 3 zu § 24c ASOG Bln.
20. Vgl. BVerwG, aaO
21. Vgl. *Arzt*, aaO, 58.
22. Vgl. dazu *Petri*, aaO, G 565.
23. Zum Problem vgl. *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnr. 8 zu § 24c ASOG Bln.
24. Vgl. *Kniesel*, Neufassung des Polizeirechts in Nordrhein-Westfalen, NVwZ 1990, 743 (744), der auf die ehernen Schwellen der konkreten Gefahr und des Störerprinzips im überkommenen liberal-rechtsstaatlichen Polizeirecht hinweist.
25. Vgl. *Hund*, Polizeiliches Effektivitätsdenken contra Rechtsstaat, ZRP 1991, 463 ff., der kritisch in diesem Zusammenhang von den so genannten Vorfeldstrategien, von der Enzyklopädie „des Geländes vor der eigenen Verteidigungslinie“, womit im rechtlichen Sprachgebrauch das „Vorfeld“ wie „Vorfeldermittlungen“, „Vorfeldstrategie“, „Vorfeldtatbestand“, „Vorfeldbereich“, „Vorfeldverdachtsgewinnung“ usw. gemeint ist, spricht.
26. Vgl. *Arzt*, aaO, 59; dazu *Roßnagel*, Verfassungsrechtliche Grenzen polizeilicher Kfz-Kennzeichenerfassung, NJW 2008, 2547 (2549) und *Bodenbenner/Heinemann*, Die Neuregelung der automatisierten Kennzeichenerfassung in Hessen, NVwZ 2010, 679 (680) in Hinblick auf die gefahrenunabhängige vorsorgende Datenverarbeitung beim Einsatz von AKLS.
27. So aber *Schoreit*, Keine Rechtsgrundlagen der Zentralen Datenverarbeitung des Bundeskriminalamtes, CuR 1986, 224 (230 f.).
28. So aber *Schoreit*, Weiterer Ausbau der zentralistischen polizeilichen EDV-Systeme zum Nachteil der Justiz, DRiZ 1986, 54 (55).
29. Vgl. BVerfGE 120, 378 ff. = NJW 2008, 1505 (1513); dazu *Meyer-Goßner/Schmitt*, StPO, 59. Aufl. (2016), Rdnr. 5 zu § 483 und *Soiné*, Kriminalistik 2001, 250 ff.

30. Vgl. *Soiné* in: Schulz/Händel, StPO (Loseblatt, Stand: Februar 2017), Rdnr. 3 zu § 483.
31. Vgl. *Soiné*, aaO, Rdnr. 12 zu § 484 StPO mit Hinweisen auf Rspr. und Schrifttum; dazu ausführlich *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnrn. 95 f. zu § 1 ASOG Bln.
32. Vgl. die differenzierten Erl. bei *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnrn. 72 ff., insbesondere Rdnrn. 83 ff. und 94 ff. zu § 1 ASOG Bln.
33. Andere Meinung *Bodenbenner/Heinemann*, aaO, 679 (680); ebenso *Roßnagel*, aaO, 2547 (2549).
34. § 1 Abs. 1 Satz 1 ME PolG 1977 lautet: „Die Polizei hat die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren."
35. Vgl. BVerfG, Urt. v. 27.7.2005 – 1 BvR 668/04, = NJW 2005, 2603 ff.; dazu *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnr. 84 zu § 1 ASOG Bln.
36. Vgl. *Kniesel/Vahle*, VE ME PolG, Kriminalistik Verlag, 1990, Band 36, S. 50 und *dies.*, Polizeiliche Informationsverarbeitung und Datenschutz im künftigen Polizeirecht, aaO, Band 37, S. 6.; *Kniesel/Vahle*, Fortentwicklung des materiellen Polizeirechts, DÖV 1987, 953 (955).
37. Vgl. *Kniesel*, „Neues" Polizeirecht und Kriminalitätskontrolle, Kriminalistik 1996, 229; dazu *ders.*, Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten im juristischen Meinungsstreit – eine unendliche Geschichte, ZRP 1992, 164; *ders.*, Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten im neuen Polizeirecht – Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung?, ZRP 1989, 329 (331); *Pitschas*, PFA-Schriftenreihe 1/1995, 72.
38. Andere Meinung *Roßnagel*, aaO, 2547 (2549).
39. Vgl. *Kniesel*, aaO, mit Hinweis auf *Paeffgen*, Art. 30, 70, 101 I GG – vernachlässigbare Normen?, JZ 1991, 437 (442 f.); dazu *Kniesel*, ZRP 1992, 164 (165).
40. In den Sachverständigenanhörungen zur Novelle des ASOG Bln 1992, bei der die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten endgültig und in vollem Umfang in das Regelungssystem des ASOG Bln eingefügt wurde, und denen der Verfasser dieses Beitrags als Behördenvertreter der Polizei sowie als polizeilicher Berater für die Senatsverwaltung für Inneres beiwohnte, mahnte der Sachverständige der StA, OStA *Fetkenheuer* (Abteilungsleiter OK) an, die StA doch bitte möglichst frühzeitig in den Maßnahmenkomplex vorbeugender Straftatenbekämpfung der Polizei einzubeziehen, um später den Übergang zur Strafverfolgung reibungslos zu gewährleisten. Er verlangte in diesem Zusammenhang, dass in den einschlägigen Normen des ASOG Bln eine Informationspflicht der Polizei ggü. der StA über den jeweiligen Stand der Maßnahmen der Polizei festgeschrieben werden müsse.
41. Vgl. *Kniesel/Vahle,* Fortentwicklung des materiellen Polizeirechts, DÖV 1987, 953 (955) mit Hinweis auf *Schäfer*, GA 1986, S. 66 und *Lisken*, Neue polizeiliche Ermittlungsmethoden im Rechtsstaat des Grundgesetzes, DRiZ 1987, 184 (186).
42. Vgl. *Fischer*, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 64. Aufl. (2017), Rdnr. 3 zu § 129 StGB.
43. So aber *Strate*, Annexion des Strafverfahrens durch die Polizei, ZRP 1990, 143 ff.
44. Vgl. *Kniesel*, aaO, 229 (231) mit Hinweisen auf *Kulenkampff*, Kriminalstrategie und Strafjustiz, in: PFA-Seminar „Verhältnis Staatsanwaltschaft/Polizei bei der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten und im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, 1988, S. 76; *Hassemer*, Einführung in die Grundlagen des Strafrechts, 2. Aufl. (1990), S. 281 ff.; *Lisken*, „Sicherheit" durch „Kriminalitätsbekämpfung"?, ZRP 1994, 49 ff.; *ders.*, Vorfeldeingriffe im Bereich der „Organisierten Kriminalität" – Gemeinsame Aufgabe von Verfassungsschutz und Polizei?, ZRP 1994, 264 (265).
45. Vgl. *Jarass/Pieroth*, GG, 13. Aufl. (2014), Rdnr. 9 zu Art. 74 GG.
46. Vgl. *Jarass/Pieroth*, aaO; dazu *Dreier/Stettner*, GG, 2. Aufl. (2006), Rdnr. 27 zu Art. 74; ferner *Maunz* in: Maunz/Dürig, GG, 49. Erg.-Lfg. (Stand: März 2007), Rdnr. 82 zu Art. 74 GG.
47. Vgl. *Roßnagel*, aaO, 2547 (2549).
48. Vgl. *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnr. 84 > Abs. 2 < zu § 1 ASOG Bln.
49. Vgl. dazu *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnr. 76 zu § 1 ASOG Bln.
50. Vgl. *Kniesel*, ZRP 1992, 164 (165) mit überzeugenden Argumenten.
51. Zur Unterscheidung zwischen „Verhütungsvorsorgezweck" und „Verfolgungsvorsorgezweck" vgl. die ausführlichen Erl. bei *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnrn. 83 ff. > insb. Rdnr. 90 < zu § 1 ASOG Bln.
52. Vgl dazu die Erl. bei *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnrn. 76 – 85, insb. 88 und 90 zu § 1 ASOG Bln.
53. Vgl. die differenzierten Erl. bei *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnrn. 72 ff., insbesondere Rdnrn. 83 ff. und 94 ff. zu § 1 ASOG Bln.

54. Seit dem 1.11.2005 ersetzt durch § 81g Abs. 4 StPO.
55. Vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.12.2000 – 2 BvR 1741/99 = DVBl 2001, 454 ff. (Entscheidung zum ehemaligen Regelungskonstrukt der §§ 81g StPO, 2 DNA-IFG), kommentiert bei *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnr. 84 > Abs. 2 < zu § 1 ASOG Bln.
56. Vgl. BVerfG, aaO, Absatz-Nr. 45.
57. Vgl. *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnr. 84 > Abs. 2 < zu § 1 ASOG Bln.
58. Vgl. *Kniesel/Vahle*, VE ME PolG, Kriminalistik Verlag, 1990, Band 36, S. 50 und *dies.*, Polizeiliche Informationsverarbeitung und Datenschutz im künftigen Polizeirecht, aaO, Band 37, S. 6.
59. Zur Bedeutung und Stellung der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten im Gefüge der Gefahrenabwehr bei der Kriminalitätsbekämpfung vgl. die grundlegenden und richtungsweisenden Erl. von *Kniesel*, DIE POLIZEI 7/2017.
60. Vgl. *Schoreit*, KritV 1988, 157 (161 f.); auch *Backes*, KritV 1986, 315 (332).
61. Vgl. BVerfGE 26, 116 (135); E 36, 342 (363).
62. Vgl. *Paeffgen*, aaO, JZ 1991, 437 (442); dazu *Maunz* u.a. (Maunz), GG, Rdnr. 15 zu Art. 31 GG.
63. Vgl. entsprechend Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 über Führung und Einsatz der Polizei im Status einer Verwaltungsvorschrift mit Ermessensbindung für polizeiliches/taktisches Handeln.
64. Vgl. *Möllers*, aaO, S. 650.
65. Vgl. *Arzt*, aaO, 56 (59).
66. Vgl. *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnrn. 162 ff. zu § 25 ASOG Bln und Rdnr. 43 > Abs. 2 < zu § 36 ASOG Bln.
67. Vgl. *Arzt* in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, 2. Aufl. (2006), Teil 2, S. 234
68. Vgl. *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnr. 17 zu § 24c ASOG Bln; zur Zweckbindung vgl. auch *Petri*, aaO, G 441 ff.
69. Vgl. BVerfG, aaO, juris, Absatz-Nrn. 62 und 68 sowie BVerwG, aaO, juris, Absatz-Nr. 22.
70. Vgl. *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnr. 18 zu § 24c ASOG Bln.
71. Vgl. *Soria*, Grenzen vorbeugender Kriminalitätsbekämpfung im Polizeirecht: Die automatisierte Kfz-Kennzeichenerkennung, DÖV 2007, 779 (781), der die Zuordnung der Kfz-Kennzeichenerkennung als Maßnahme der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung in jenen Länderregelungen insofern als eindeutig der Gefahrenabwehr zuordnet, als in den einschlägigen Bestimmungen die Anknüpfung an die Gefahrengeneigheit eines Ortes, an die Beschränkung auf die Verhütung (*Soria* verwendet insoweit hier den falschen Terminus der „Verfolgung“, der eindeutig auf die Strafverfolgung abzielt) von Straftaten von erheblicher Bedeutung bzw. an die allgemeinen Verkehrskontrollen vorsieht, sodass die präventive Ausrichtung der Normen gegeben ist.
72. Vgl. *Arzt*, aaO, 56 (59).
73. Vgl. *Roßnagel*, aaO, 2547 (2549 f.); dazu *Soria*, aaO, 779 (781).
74. Vgl. *Janker* in: Burmann/Heß/Jahnke/Janker, Straßenverkehrsrecht, 23. Aufl. (2014), Rdnr. 12 zu § 36 StVO mit Hinweis auf VwV-StVO zu § 36 Abs. 5 I, Rdnr. 7; dazu schon *Hentschel*, Straßenverkehrsrecht, in 38. Aufl. (2005), Rdnr. 24 zu § 36 StVO; ferner schon *Mühlhaus*, in 8. Aufl. (1978), S. 403 zu § 36 StVO; dazu auch *Möllers*, aaO, S. 2109 und schon *Brutscher/Baum*, Verkehrsstraftaten, 6. Aufl. (2006), S. 195.
75. Vgl. dazu *Bodenbenner/Heinemann*, aaO, 679 (680).
76. Vgl. *Soiné*, aaO, Rdnr. 1 zu § 111 StPO mit Hinweis auf BGH, NStZ 1989, 81.
77. BGBl. I S. 497 > sog. Razziagesetz <.
78. Vgl. *Krause/Nehring*, Strafverfahrensrecht in der Polizeipraxis, Carl Heymanns, 1981, Rdnr. 4 zu § 111 StPO. Die Bundesrepublik Deutschland litt damals unter den höchst brutalen, grausamen Angriffen – Morden (z.B. die Tötung des Herrn *Schleyer*) – der Terrororganisation „RAF“ auf Personen des öffentlichen Lebens und rücksichtslosen Banküberfällen mit Maschinenwaffen ausgerüsteten Terroristen.
79. Zur Datenverarbeitung beim Einsatz von AKLS vgl. BVerwG, aaO, juris, Absatz-Nrn. 3 und 4; dazu auch *Soria*, aaO, 779/780.
80. OrgKG v. 15.7.1992 (BGBl. I S. 1302; III 450 – 23); vgl. dazu *Soiné*, aaO, Rdnr. 1 zu § 100h StPO.
81. Vgl. schon *Schmidbauer/Steiner*, Bayerisches Polizeiaufgabengesetz und Polizeiorganisationsgesetz, 3. Aufl. (2011), Rdnr. 9 zu Art. 33 PAG; dazu Petri, aaO, G 566 f.
82. Vgl. BVerfG, aaO, juris, Absatz-Nr. 69.

83. Vgl. BVerfG, aaO, juris, Absatz-Nr. 76.

84. Vgl. schon früher *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. (1986), § 11, S. 178 und § 19, S. 295.

85. Vgl. *Schmidbauer/Steiner*, aaO, Rdnr. 9 zu Art. 4 PAG.

86. Vgl. *Möllers*, aaO, S. 2104.

87. Vgl. seit BVerfGE 15, 226 (234); dazu *Drews/Wacke/Vogel/Martens*,aaO, § 24, S. 389.

88. Vgl. *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnr. 16 zu § 11 ASOG Bln mit Hinweis auf BVerwGE 26, 305 (309) = DVBl. 1967, 577 (578); vgl. dazu § 2 Abs. 2 ME PolG 1977.

89. Vgl. BVerfG, aaO, juris, Absatz-Nr. 99.

90. Vgl. BVerfG, aaO, juris, Absatz-Nr. 172.

91. Das BVerfG hatte mit Urt. v. 11.3.2008 (vgl. oben Fußn. 7) die angegriffenen Normen des HSOG (§ 14 Abs. 5) und des LVwG SH (§ 184 Abs. 5) insbesondere deshalb für verfassungswidrig und damit für nichtig erklärt, weil die Regelungen das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Beschwerdeführer verletzten; das Gericht hatte dabei zugleich festgestellt, dass der Einsatz von AKLS nicht anlasslos erfolgen oder flächendeckend durchgeführt werden darf (juris, Absatz-Nr. 172). Dem Urt. kommt dabei eine grundlegende Bedeutung für den hohen Stellenwert des RiS zu, nachdem im fachspezifischen Schrifttum Abgrenzungsschwierigkeiten zum Recht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme und damit verbunden eine „Entwertung“ des etablierten RiS festgestellt wurden, vgl. *Brenneisen/Rogosch/Martins*, DIE POLIZEI 2008, 245 (249) mit entsprechenden Hinweisen auf das Schrifttum.

92. Vgl. *Schmidbauer/Steiner*, aaO, Rdnr. 11 zu Art. 33 PAG.

93. Vorliegend ist dann sogar eine gegenwärtige erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit gegeben.

94. Vgl. *Schmidbauer/Steiner*, aaO

95. *Schmidbauer/Steiner*, aaO, Rdnr. 18 zu Art. 33 PAG sprechen insoweit vom Grundsatz „a maiore ad minus“.

96. Vgl. GE-Bayern zum Änderungsgesetz, S. 15.

97. Vgl. GE-Bayern zum Änderungsgesetz, S. 16.

98. Vgl. dazu §§ 17a, 27 BVersG (Verbotstatbestände des BVersG, die in Straftatbeständen des BVersG münden).

99. Vgl. dazu §§ 17a, 27 BVersG; ordnungswidrig handelt demnach nur derjenige, der gem. § 29 Abs. 1 Nr. 1a BVersG entgegen § 17a Abs. 2 Nr. 2 BVersG bei einer öffentlichen Versammlung u. f. H., einem Aufzug oder einer sonstigen öffentlichen Veranstaltung unter freiem Himmel (objektiv) geeignete und (subjektiv) bestimmte Vermummungsutensilien mit sich führt.

100. Bei Einführung der Rechtsfigur der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten in die Polizeigesetze der Länder war diese darauf angelegt, kriminelle Szenen/kriminelles Milieu frühzeitig mit Maßnahmen der Datenerhebung „zu durchleuchten“, d.h. sie war auf frühzeitiges Erkennen verbrechensbegünstigender Strukturen ausgerichtet, damit die Polizei die notwendigen kriminalstrategischen Maßnahmen taktisch wie rechtlich rechtzeitig treffen kann, z.B. Verdeckte Ermittler in sich einnistende Verbrechenslogistik einsickern zu lassen, um diese frühzeitig und wirksam zu durchleuchten und letztlich auch zu zerschlagen, insoweit auch mit V-Personen eng zusammenzuarbeiten und dergleichen; dazu *Kniesel*, „Neues“ Polizeirecht und Kriminalitätskontrolle, Kriminalistik 4/96, 229 ff.; dazu *ders.*, Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten im juristischen Meinungsstreit – eine unendliche Geschichte, ZRP 1992, 164 ff.; *ders.*, Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten im neuen Polizeirecht – Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung?, ZRP 1989, 329 ff.

101. Das ASOG Bln in der Fassung v. 14.4.1992 (GVBl. S. 119) sah im § 17 Abs. 4 die Gleichstellung bestimmter Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit mit den Straftaten von erheblicher Bedeutung i.S.d. § 17 Abs. 3 vor, vgl. *Berg/Knape/Kiworr*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, 8. Aufl. (2000), dazu Erl. 4. Teil II. zu § 17 ASOG Bln, S. 193 f.; dies wurde jedoch später mit Gesetz v. 29.5.2005 (GVBl. S. 495), vgl. *Knape/Kiworr*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, 9. Aufl. (2006), aus Gründen der Verhältnismäßigkeit geändert, obwohl es im Gefahrenabwehrrecht nicht auf die Schuldfrage und auf die Frage der Vorwerfbarkeit, sondern vor allem nur auf die Sozialschädlichkeit der Tat ankommt; vgl. dazu *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnrn. 72 und 82 zu § 1 ASOG Bln sowie Rdnr. 72 zu § 42 ASOG Bln.

102. Art. 11 PAG regelt die allgemeinen Befugnisse und beinhaltet damit die polizeiliche Generalklausel; sie entspricht also den Befugnis-Generalklauseln des BPolG und der Gefahrenabwehr- bzw. Polizeigesetze der Länder; vgl. statt vieler § 8 ME PolG 1977.

103. Vgl. BVerfG, aaO, juris, Absatz-Nr. 99.

104. Vgl. *Schmidbauer/Steiner*, aaO, Rdnr. 21 zu Art. 33 PAG mit Hinweis auf *Honnacker/Beinhofer*, Gesetz über Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz – PAG), 19. Aufl. (2008), Rdnr. 29 zu Art. 13

PAG.

105. Vgl. *Arzt*, in: Roggan/*Kutscha*, Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, 2. Aufl. (2006), S. 236.

106. Vgl. *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnrn. 7 f. und 9 zu § 24c ASOG Bln, dazu aber auch ausführlich und differenziert zum „Video-Scanning von Kfz-Kennzeichen durch AKLS Rdnrn. 31 und 65 zu § 25 ASOG Bln.

107. Vgl. BVerfG, aaO, juris, Absatz-Nr. 172.

108. Vgl. *Knape*, BVerwG weist Klage gegen automatisierte Kennzeichenerfassung in Bayern an, DIE POLIZEI 2015, 54 (56) mit Hinweis auf *Kniesel/Tegtmeyer/Vahle*, Handbuch des Datenschutzes für Sicherheitsbehörden (1986), Rdnr. 427.

109. Vgl. *Knape*, aaO, mit Hinweis auf *Kniesel/Tegtmeyer/Vahle*, aaO, Rdnr. 471.

110. Vgl. BVerfG, Urt. v. 20.4.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, DVBl 2016, 770 ff. mit Anmerkungen *Durner*.

111. Vgl. *Darnstädt*, Ein personenbezogener Gefahrbegriff – Analyse der Bedingungen des Bundesverfassungsgerichts an Vorfeld-Ermächtigungen im BKA-Gesetz, DVBl 2017, 88 ff.

112. Vgl. *Bull*, Die schwierige Diskussion zwischen Sicherheitsbehörden, Bürgerrechtlern und Bundesverfassungsgericht, DIE POLIZEI 2010, 153 (158).

113. Vgl. dazu *Knape/Schönrock*, aaO, Rdnr. 65 zu § 25 ASOG Bln mit Bezugnahme auf *Bull*.

114. Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83 = E 65, 1 (43) = NJW 1984, 419 (422).

115. Vgl. *Bull*, aaO, mit Hinweis auf die unveröffentlichte Verfassungsbeschwerde v. 12.5.2007, S. 16 f.

116. Vgl. *Bull*, aaO

117. Vgl. NJW 2010, 833 (839), Absatz-Nr. 212.

118. Vgl. *Kniesel/Vahle*, Fortentwicklung des materiellen Polizeirechts, DÖV 1987, 953 (955) mit Hinweis auf *Denninger*, Zehn Thesen zum Ethos der Polizeiarbeit, JA 1987, 131 ff.

119. Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83 = E 65, 1 (43) = NJW 1984, 419 (422).

120. Vgl. *Möllers*, aaO, S. 1562 f.

© Verlag Deutsche Polizeiliteratur