

Gesetzentwurf

Hannover, den 16.10.2019

Fraktion der SPD
Fraktion der CDU

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Änderung des Niedersächsischen
Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes**

Artikel 1

Änderung des Niedersächsischen
Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes

Das Niedersächsische Polizei- und Ordnungsbehördengesetz in der Fassung vom 19. Januar 2005 (Nds. GVBl. S. 9), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Mai 2019 (Nds. GVBl. S. 88), wird wie folgt geändert:

1. § 12 Abs. 6 erhält folgende Fassung:

„(6) ¹Die Polizei kann auf der Grundlage polizeilicher Lageerkenntnisse zur Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, dass mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen. ²Die Maßnahme ist nur zulässig,

1. im öffentlichen Verkehrsraum im Grenzgebiet zu den Niederlanden bis zu einer Tiefe von 30 km ab der Landesgrenze,
2. auf Bundesfernstraßen und Europastraßen einschließlich der Auf- und Abfahrten und der unmittelbar daran angrenzenden Bereiche,
3. auf Bundeswasserstraßen sowie
4. in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs und den unmittelbar daran angrenzenden Bereichen.

³Im sonstigen öffentlichen Verkehrsraum kann eine Person nach Satz 1 kontrolliert werden, wenn polizeiliche Erkenntnisse (insbesondere über Tatorte, Begehungsweisen, Fahrwege, Täterstrukturen und Tatzusammenhänge) vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass sie im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Begehung oder Entfernung vom Tatort einer Straftat von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug angetroffen wird. ⁴Art, Umfang und Dauer der Maßnahme sowie die wesentlichen Gründe einschließlich der zugrundeliegenden Lageerkenntnisse sind schriftlich zu dokumentieren.“

2. § 32 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 5 wird gestrichen.
- b) Die bisherigen Absätze 6 und 7 werden Absätze 5 und 6.

3. Nach § 32 wird der folgende § 32 a eingefügt:

„§ 32 a

Einsatz von automatisierten Kennzeichenlesesystemen

(1) ¹Die Polizei kann technische Mittel zur Erfassung und zum Abgleich von Kraftfahrzeugkennzeichen (automatisierte Kennzeichenlesesysteme) offen einsetzen

1. zur Abwehr einer erheblichen Gefahr,
2. auf der Grundlage polizeilicher Lageerkenntnisse zur Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug
 - a) im öffentlichen Verkehrsraum im Grenzgebiet zu den Niederlanden bis zu einer Tiefe von 30 km ab der Landesgrenze,
 - b) auf Bundesfernstraßen und Europastraßen und
 - c) in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs,
3. an einem in § 13 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a genannten Ort zur Verhütung der dort genannten Straftaten,
4. in unmittelbarer Nähe der in § 13 Abs. 1 Nr. 3 genannten gefährdeten Objekte zu deren Schutz oder zum Schutz der sich dort befindenden Personen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass in oder an Objekten dieser Art Straftaten begangen werden sollen, und der Einsatz aufgrund der Gefährdungslage erforderlich ist,
5. zur Verhütung der in § 14 Abs. 1 Satz 1 genannten Straftaten, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass solche Straftaten begangen werden sollen, oder
6. zur Verhinderung der Weiterfahrt von Kraftfahrzeugen ohne ausreichenden Pflichtversicherungsschutz.

²Dabei dürfen auch Zeit und Ort der Bildaufzeichnung erfasst und eine Bildaufzeichnung des Fahrzeuges angefertigt werden, wenn technisch ausgeschlossen ist, dass Insassen zu sehen sind oder sichtbar gemacht werden können. ³Automatisierte Kennzeichenlesesysteme dürfen nur vorübergehend und nicht flächendeckend eingesetzt werden. ⁴Der Einsatz des automatisierten Kennzeichenlesesystems nach Satz 1 Nr. 6 ist auf Stichproben zu begrenzen.

(2) ¹Das Kennzeichen ist sofort automatisiert mit polizeilichen Fahndungsbeständen abzugleichen, die erstellt wurden über

1. Kraftfahrzeuge oder Kennzeichen, die durch Straftaten oder sonst abhandengekommen sind,
2. Personen, die ausgeschrieben sind
 - a) zur polizeilichen Beobachtung, gezielten Kontrolle oder verdeckten Registrierung,
 - b) aus Gründen der Strafverfolgung, Strafvollstreckung, Auslieferung oder Überstellung,
 - c) zum Zweck der Durchführung ausländerrechtlicher Maßnahmen,
 - d) wegen gegen sie veranlasster polizeilicher Maßnahmen der Gefahrenabwehr,
3. Kraftfahrzeuge ohne ausreichenden Pflichtversicherungsschutz.

²Der Abgleich ist auf diejenigen Fahndungsbestände zu beschränken, deren Heranziehung zu dem in Absatz 1 genannten Zweck erforderlich ist. ³Ein Abgleich mit polizeilichen Dateien, die zur Abwehr von im Einzelfall oder im Hinblick auf bestimmte Ereignisse allgemein bestehenden Gefahren errichtet wurden, ist nur zulässig, wenn dies zur Abwehr einer solchen Gefahr erforderlich ist und diese Gefahr Anlass für die Kennzeichenerfassung war.

(3) ¹Ist das Kennzeichen nicht in den Fahndungsbeständen enthalten, so sind die nach den Sätzen 1 und 2 erhobenen Daten sofort automatisiert zu löschen. ²Gespeicherte Daten dürfen außer im Fall einer Ausschreibung zur Kontrollmeldung nicht zu einem Bewegungsbild verbunden werden.

(4) ¹Der Einsatz des automatisierten Kennzeichenlesesystems ist kenntlich zu machen. ²Eine verdeckte Datenerhebung ist nur zulässig, wenn durch eine offene Datenerhebung der Zweck der Maßnahme gefährdet würde.

(5) ¹Der Einsatz des automatisierten Kennzeichenlesesystems bedarf der schriftlichen Anordnung. ²In der Anordnung sind Art, Umfang und Dauer des Einsatzes sowie die zum Abgleich heranzuziehenden Fahndungsbestände und die wesentlichen Gründe anzugeben. ³Bei Gefahr im Verzug sind die Angaben nach Satz 2 unverzüglich nachträglich zu dokumentieren.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A Allgemeiner Teil

I. Anlass und Zielsetzung des Gesetzes

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit zwei Beschlüssen vom 18.12.2018 (1 BvR 142/15 sowie 1 BvR 2795/09 und 1 BvR 3187/10), die erst im Februar 2019 veröffentlicht wurden, die polizeirechtlichen Regelungen der Länder Bayern, Hessen und Baden-Württemberg zum Einsatz von automatisierten Kennzeichenlesesystemen (AKLS) für in Teilen nicht mit der Verfassung übereinstimmend erklärt. Bei einem AKLS handelt es sich um Systeme, die das Kennzeichen eines Kraftfahrzeuges aufnehmen, um es anschließend automatisiert mit einem festgelegten Fahndungsbestand abzugleichen. Wird kein Treffer festgestellt, sind die erhobenen Daten sofort automatisiert zu löschen. Wird ein Treffer angezeigt, führt das zu weiteren Maßnahmen der Polizei.

In Niedersachsen ist der Einsatz von AKLS in § 32 Abs. 5 geregelt. Diese Vorschrift weist Übereinstimmungen mit den vom BVerfG als verfassungswidrig bezeichneten Vorschriften auf, sodass auch im NPOG aus den Entscheidungen des BVerfG ein Änderungsbedarf resultiert, der mit dem Gesetzentwurf umgesetzt werden soll.

Darüber hinaus hat das BVerfG in den o. a. Beschlüssen nicht nur für AKLS Änderungsbedarfe formuliert, sondern auch grundsätzliche Ausführungen zu verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrollen gemacht. Die dort formulierten Anforderungen geben Anlass, nicht nur die Regelung zum Einsatz von AKLS zu ändern, sondern auch die weitere im NPOG vorhandene Regelung für verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen in § 12 Abs. 6 an die Rechtsprechung des BVerfG anzupassen.

Mit den im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen wird die Rechtsprechung des BVerfG umgesetzt und beide Regelungen erhalten eine verfassungsgemäße und rechtssichere Fassung.

II. Schwerpunkte des Gesetzes

1. Für die verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrollen nach § 12 Abs. 6 werden zur Rechtfertigung des mit der Kontrolle verbundenen Grundrechtseingriffs zwei Alternativen eingeführt. In der ersten Alternative werden die Orte, an denen verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen durchgeführt werden dürfen, näher bestimmt und so begrenzt, dass die Kontrollen einen Grenzbezug aufweisen. In einer zweiten Alternative bleiben die Kontrollen im gesamten

öffentlichen Verkehrsraum zulässig, jedoch werden die Eingriffsvoraussetzungen konkretisiert und auf die betroffene Person bezogen. Darüber hinaus wird aus Gründen der Verhältnismäßigkeit eine Dokumentationspflicht vorgesehen.

2. Die Regelung zum Einsatz eines AKLS wird in § 32 Abs. 5 gestrichen und erhält eine eigenständige Rechtsgrundlage mit § 32 a (neu).

In dem neuen § 32 a werden die Voraussetzungen für den Einsatz des AKLS geschärft, insbesondere auch für die Fälle, in denen es nicht zu einem Treffer kommt. Es wird eine ausdrückliche Regelung für den zum Abgleich heranzuziehenden Fahndungsbestand getroffen. Beim AKLS ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit eine schriftliche Anordnung und Dokumentationspflicht vorgesehen.

III. Wesentliches Ergebnis der Gesetzesfolgenabschätzung

Mit den vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen sollen zwei bestehende Regelungen, die bestimmte Maßnahmen der Polizei ermöglichen, verfassungsgemäß ausgestaltet werden. Dadurch soll für die Polizei Rechtssicherheit für die Aufgabenerfüllung gewährleistet werden. Gleichzeitig sollen die Rechte der Bürgerinnen und Bürger durch eine höhere Transparenz und Übersichtlichkeit der betroffenen Vorschriften sowie eine dokumentierte Aufgabenwahrnehmung durch die Polizei gestärkt werden.

Diese Ziele werden mit dem Änderungsgesetz erreicht. Eine Alternative zum Erreichen der Ziele besteht nicht.

- IV. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung, auf Schwerbehinderte, auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Männern und Frauen sowie auf Familien

Keine.

- V. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Durch die Anpassung der bestehenden Regelungen entstehen keine Kosten. Ein eventuell entstehender Personal- und Sachkostenmehrbedarf aufgrund der neu eingeführten Anordnungs- und Dokumentationspflichten ist geringfügig und kann mit vorhandenen Mitteln ausgeglichen werden.

B Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1 (§ 12 Abs. 6):

§ 12 Abs. 6 ermöglicht es der Polizei, auf der Grundlage polizeilicher Lageerkenntnisse zur Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug jede im öffentlichen Verkehrsraum angetroffene Person zu kontrollieren. Es handelt sich um verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen, zu denen das BVerfG (a.a.O.) grundsätzliche Ausführungen gemacht hat, die sich nicht nur auf den Einsatz von AKLS beschränken, sondern auch auf die Kontrollen nach § 12 Abs. 6 zu übertragen sind. Insbesondere hat das BVerfG in der Entscheidung zum AKLS den allgemein gültigen Grundsatz entwickelt, dass anlasslose Kontrollen nicht generell ausgeschlossen sind (BVerfG a.a.O. Rn. 94). Vielmehr können sie dadurch gerechtfertigt sein, dass sie an ein gefährliches oder risikobehaftetes Tun und damit an eine spezifische Verantwortlichkeit der Betroffenen anknüpfen. Weiter führt das BVerfG aus, dass eine solche Befugnis zu praktisch anlasslosen Maßnahmen - soweit sie nicht an eine spezifische Verantwortlichkeit der Betroffenen anknüpft - grundsätzlich mit verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht vereinbar ist und eine Rechtfertigung nur unter besonderen Bedingungen in Betracht kommt (BVerfG a.a.O. Rn. 142).

Zu Satz 1 und 2:

Nachdem die Kontrollen nach § 12 Abs. 6 nicht an ein gefährliches oder risikobehaftetes Tun anknüpfen, bedarf der mit der Kontrolle verbundene Grundrechtseingriff einer besonderen Rechtfertigung. Gerechtfertigt sein können danach insbesondere Maßnahmen, die den Wegfall der innereu-

ropäischen Grenzkontrollen durch das Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14. Juni 1985 (GMBI. 1986, S. 79 ff. Schengener Abkommen) kompensieren sollen (BVerfG a.a.O., Rn. 143). Dies führt dazu, dass die Kontrollen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit einen konsequenten Grenzbezug haben müssen, der in einer den Bestimmtheitsanforderungen genügenden Weise gesichert sein muss (BVerfG a.a.O. Rn. 147). Das BVerfG führt dazu weiter aus, dass Regelungen, die dazu führen, dass sich der Grenzbezug verliert und sich Kontrollen weithin allgemein in das Landesinnere verschieben, verfassungsrechtlich nicht tragfähig sind (BVerfG a.a.O. Rn.149).

Um diese Anforderungen des BVerfG zu erfüllen, wird der bisherige Kontrollbereich des § 12 Abs. 6, der bisher den öffentlichen Verkehrsraum umfasste, in § 12 Abs. 6 Satz 2 Nrn. 1 bis 4 (neu) so eingeschränkt, dass ein Grenzbezug entsteht.

Zu Satz 2 Nr. 1:

Nach der neuen Nummer 1 dürfen Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km ab der Landesgrenze stattfinden. Bei dieser Alternative besteht ein klarer Grenzbezug, sodass auch das BVerfG diese örtliche Bestimmung für unbedenklich erklärt hat (BVerfG a.a.O. Rn. 149).

Zu Satz 2 Nr. 2:

Ebenfalls unbedenklich und mit klarem Grenzbezug sind nach der Entscheidung des BVerfG Bundesfernstraßen und Europastraßen als Kontrollbereich (BVerfG a.a.O. Rn. 149), die daher in Satz 2 Nr. 2 neu aufgenommen werden. Durch die Verwendung dieser Begriffe ist eine hinreichend klare Begrenzung der Orte für die Kontrollen sichergestellt. In § 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) werden die unter diesen Begriff fallenden Straßen aufgeführt. Grundlage für die Qualifizierung als Europastraße ist das Europäische Übereinkommen über die Hauptstraßen des internationalen Verkehrs vom 15. November 1975. Eine Liste der Europastraßen wird in unregelmäßigen Abständen fortgeschrieben.

Ergänzt wird dieser Kontrollbereich um die Auf- und Abfahrten dieser Straßen und den unmittelbar daran angrenzenden Bereich. Diese Erweiterung ist aus den Erfahrungen der polizeilichen Praxis notwendig, da es Kontrollszenarien gibt, die es z. B. zur Eigensicherung (Beleuchtung, Gefährdung durch fließenden Verkehr mit hohen Geschwindigkeiten) erfordern, die Kontrollen auf den Auf- und Abfahrten oder im unmittelbar angrenzenden Bereich durchzuführen. Eine solche Erweiterung ist auch rechtlich unbedenklich, da sie auslegungsfähig und hinreichend bestimmt ist. Auch der Grenzbezug kann sich nicht verlieren, und eine allgemeine Verschiebung der Kontrollen in das Landesinnere ist durch diese Erweiterung ebenfalls ausgeschlossen.

Zu Satz 2 Nr. 3:

In Nummer 3 werden die Bundeswasserstraßen als weiterer Kontrollbereich aufgenommen. Ebenso wie Bundesfernstraßen und Europastraßen werden auch Bundeswasserstraßen zur grenzüberschreitenden Kriminalität genutzt. Ziel der Regelung ist es, einen Ausgleich für den Wegfall von Grenzkontrollen zu schaffen, um einer hierdurch erleichterten Begehung von Straftaten entgegenzutreten. Ebenso wie bei den Bundesfernstraßen und den Europastraßen ist durch den verwendeten Begriff der Bundeswasserstraßen eine hinreichend klare Beschränkung der Kontrollen mit Grenzbezug sichergestellt. Der Begriff der Bundeswasserstraßen ist in § 1 Abs. 1 des Bundeswasserstraßengesetzes (WaStrG) definiert.

Zu Satz 2 Nr. 4:

In Satz 2 Nr. 4 dürfen Kontrollen außerdem in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs durchgeführt werden. Dabei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der verwendet werden kann, wenn sich der Begriff der öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs jedenfalls in seinen grundsätzlichen Umrissen den betroffenen Bürgern erschließt. Das ist hier der Fall. Unter Zugrundelegung der zur Auslegung dieses Begriffes ergangenen Rechtsprechung (BayVerfGH, Urteil vom 28. März 2003; SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003) handelt es sich um Einrichtungen wie Flughäfen, Hafenanlagen, Bahnhöfe, Fernreisebushaltpunkte, Tank-, Park- und Rastanlagen sowie Autohöfe. Dabei handelt es sich nicht um eine abschließende Auf-

zählung. Auch dieser Kontrollbereich wurde durch das BVerfG für unbedenklich erklärt, da ein örtlicher Grenzbezug gegeben sei (BVerfG a.a.O. Rn. 149). Wie schon bei den Bundesfernstraßen und Europastraßen wird der Kontrollbereich der öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs geringfügig erweitert und der daran unmittelbar angrenzende Bereich mit aufgenommen. Rechtlich ist diese Erweiterung unbedenklich, da sie auslegungsfähig und hinreichend bestimmt ist. Auch der Grenzbezug kann sich nicht verlieren, und eine allgemeine Verschiebung der Kontrollen in das Landesinnere ist durch diese Erweiterung ebenfalls ausgeschlossen.

Zu Satz 3:

Satz 3 enthält eine eigenständige weitere Rechtsgrundlage, bei der Anhalte- und Sichtkontrollen nach Satz 1 - wie bisher - auch ohne unmittelbaren Grenzbezug im gesamten öffentlichen Verkehrsraum zulässig bleiben. Da es hier an der vom BVerfG geforderten besonderen Rechtfertigung für anlassunabhängige Kontrollen fehlt, wird die Vorschrift so konkretisiert und eingeschränkt, dass ein ausreichender Kontrollanlass formuliert wird. Anhalte- und Sichtkontrollen sind künftig nur noch bei Bestehen einer bestimmten Verdachtslage und nur dann zulässig, wenn anzunehmen ist, dass die betroffene Person im Zusammenhang mit der Verdachtslage angetroffen wird. Die besonderen Rechtfertigungserfordernisse, die das BVerfG für anlassunabhängige Kontrollen postuliert hat, sind auf diese Eingriffsbefugnis daher nicht anzuwenden.

Die Regelung ist zur vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität erforderlich. Die in Satz 2 Nrn. 1 bis 4 beschriebenen grenzbezogenen Kontrollbereiche bieten zwar wichtige Einsatzfelder für die Verhütung von Straftaten mit internationalem Bezug. Die bisherige Praxis hat jedoch gezeigt, dass wichtige Erkenntnisse über die Begehung solcher Straftaten häufig besser oder ausschließlich außerhalb von Verkehrswegen und Orten mit unmittelbarem Grenzbezug erlangt werden können. Grenzüberschreitende Kriminalität etwa im Zusammenhang mit Menschenhandel, Betäubungsmitteldelikten, Wohnungseinbruchserien, Kraftfahrzeugdiebstahl oder Geldautomatensprengungen findet in der Regel nicht auf den in Satz 2 genannten Verkehrswegen statt, sondern in Innenstadtbereichen und Wohnvierteln. In der Nähe der möglichen Tatorte können zielgerichteter Beobachtungen gemacht werden als auf viel benutzten Durchgangsstraßen. Verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen sind in diesen Bereichen aufgrund der Erfahrungen der polizeilichen Praxis ein wichtiger Beitrag, um Straftaten von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug wirksam begegnen zu können.

In Satz 3 wird danach auf eine räumliche Beschränkung verzichtet und werden Kontrollen für den öffentlichen Verkehrsraum zugelassen. Weitere Eingriffsvoraussetzungen dienen der verfassungsrechtlichen Absicherung. So werden polizeiliche Erkenntnisse vorausgesetzt, die in einem Klammerzusatz nicht abschließend genannt sind. Dazu gehören Tatorte, Begehungsweisen, Fahrwege, Täterstrukturen und Tatzusammenhänge, die vorliegen müssen und die die Annahme rechtfertigen müssen, dass die zu kontrollierende Person im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Begehung oder Entfernung vom Tatort einer Straftat von erheblicher Bedeutung mit internationalem Bezug angetroffen wird. Diese Verknüpfung der polizeilichen Erkenntnisse mit der zu kontrollierenden Person schafft eine zusätzliche Eingriffsvoraussetzung gegenüber der aktuellen Fassung. Auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG wird damit ein verfassungsrechtlich tragfähiger Anlass für den Grundrechtseingriff geschaffen.

Zu Satz 4:

In Satz 4 wird neu eine Dokumentationspflicht eingeführt. Art, Umfang und Dauer der Maßnahme sowie die wesentlichen Gründe einschließlich der zugrundeliegenden Lageerkenntnisse sind zukünftig schriftlich zu dokumentieren. Diese Verpflichtung wird als zusätzliche verfahrenssichernde Maßnahme eingeführt und orientiert sich an der Entscheidung des BVerfG zum AKLS. Dort hat das BVerfG festgestellt, dass es mit den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht vereinbar ist, dass keine Pflicht zur Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen für den Einsatz von AKLS besteht, und begründet diese Anforderung auch mit dem Argument, es handle sich um eine verdeckte Maßnahme (BVerfG a.a.O. Rn. 156). Bei den Maßnahmen nach § 12 Abs. 6 handelt es sich um offen durchgeführte Kontrollen. Insofern ist eine Übertragung der vom BVerfG geforderten Dokumentationspflicht beim Einsatz von AKLS auf die Kontrollen nach § 12 Abs. 6 nicht zwingend. Allerdings ist es bei verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrollen, die auch eine nicht unerhebliche Streubreite haben, aus verfahrenssichernden Gründen angezeigt, eine Verpflichtung zur

Dokumentation einzuführen, die Art, Umfang und Dauer der Maßnahme sowie die wesentlichen Gründe einschließlich der zugrundeliegenden Lageerkenntnisse umfasst.

Zu Nummer 2 (§ 32):

Die Regelung zum Einsatz eines AKLS wird in § 32 Abs. 5 gestrichen und erhält eine eigenständige Rechtsgrundlage mit § 32 a (neu). Daraus ergibt sich eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 3 (§ 32 a):

Wegen des Umfangs der Vorschrift zum Einsatz des AKLS, der mit den vorgesehenen Änderungen weiter zunimmt, soll die Regelung aus § 32 Abs. 5 herausgelöst und in einem eigenen § 32 a geregelt werden.

Zu Absatz 1:

In Satz 1 wird neben der Erfassung der Daten nunmehr auch der Abgleich benannt. Das soll verdeutlichen, dass es sich um eine einheitliche Maßnahme handelt, die sowohl die Kennzeichenerfassung als auch den Abgleich des Kennzeichens umfasst. Mit dem neu eingefügten Klammerzusatz wird die in Satz 1 beschriebene Maßnahme benannt und gleichzeitig der Begriff aus der Überschrift aufgegriffen.

In Abkehr von seiner Rechtsprechung zur automatisierten Kennzeichenerfassung aus dem Jahr 2008 (BVerfG 120, 378) stellt das BVerfG in seiner aktuellen im Februar veröffentlichten Entscheidung (BVerfG Az. 1 BvR 142/15 Rn. 35 ff., 45) klar, dass auch im sogenannten Nicht-Treffer-Fall ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung angenommen werden muss. Diese Rechtsprechungsänderung führt dazu, dass jeder Kontrollvorgang, selbst im Nicht-Treffer-Fall, einer Rechtsfertigung des damit verbundenen Grundrechtseingriffs bedarf. Da es sich bei der Kennzeichenkontrolle immer um einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung handelt, ist die Rechtsgrundlage am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen. Das BVerfG hat festgestellt, dass die in Bayern bestehende Rechtsgrundlage (Artikel 33 Abs. 2 Polizeiaufgabengesetz) den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nur teilweise genügt (BVerfG a.a.O. Rn. 82). Ausgehend von dieser Rechtsprechung entspricht auch die niedersächsische Regelung nicht ganz diesen Anforderungen.

Zu Satz 1 Nr. 1:

Nach der Entscheidung des BVerfG (BVerfG a.a.O. Rn. 95) gehört es zu den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im engeren Sinne, hier zum Übermaßverbot, dass die Kennzeichenkontrollen durch einen im Verhältnis zum Grundrechtseingriff hinreichend gewichtigen Rechtsgüterschutz gerechtfertigt sein müssen. Das Eingriffsgewicht der Kennzeichenkontrolle erfordert zu ihrer Rechtfertigung, dass sie auf Gründe gestützt werden muss, die dem Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht dienen (BVerfG a.a.O. Rn. 99). Damit ist die uneingeschränkte Eröffnung der Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen zur Abwehr jeder Gefahr nicht vereinbar (BVerfG a.a.O. Rn. 104). Das BVerfG nennt insbesondere die Rechtsgüter Leib, Leben und Freiheit der Person und den Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder als geeignete Rechtsgüter (BVerfG a.a.O. Rn. 99). Es sollen aber auch Rechtsgüter in Betracht kommen, die unterhalb dieser für besonders eingriffsintensive Überwachungsmaßnahmen geltenden Schwelle liegen, wie etwa der Schutz von nicht unerheblichen Sachwerten (BVerfG a.a.O. Rn. 99).

In Anbetracht dieser Rechtsprechung wird in § 32 a Satz 1 Nr. 1 statt einer „Gefahr“ eine „erhebliche Gefahr“ als Eingriffsschwelle eingeführt. Nach § 2 Nr. 1 Buchst. c wird der Begriff „erhebliche Gefahr“ als „eine Gefahr für ein bedeutsames Rechtsgut, wie Bestand oder Sicherheit des Bundes oder eines Landes, Leben, Gesundheit, Freiheit, nicht unwesentliche Vermögenswerte sowie andere strafrechtlich geschützte Güter von vergleichbarem Gewicht“ definiert. Die Anforderungen des BVerfG sind mit der Eingriffsschwelle „erhebliche Gefahr“ erfüllt.

Zu Satz 1 Nr. 2:

In der zweiten Variante ist die automatisierte Kennzeichenkontrolle als Mittel der Schleierfahndung vorgesehen. Auch bei dieser Variante hat das BVerfG zur bayerischen Regelung klare Vorgaben gemacht, die auch in die niedersächsische Regelung aufgenommen werden müssen. Insbesondere

ist eine solche Regelung nach der Entscheidung des BVerfG nur verfassungsgemäß, wenn sie einen konsequenten Grenzbezug enthält und dieser gesetzlich in einer den Bestimmtheitsanforderungen genügenden Weise gesichert ist (BVerfG a.a.O. Rn. 147). Um diese Anforderungen zu erfüllen, wird der örtliche Bereich in dieser Variante eingeschränkt. Kennzeichenkontrollen sollen danach nur im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km (Nummer 2 Buchst. a), auf Bundesfernstraßen und Europastraßen (Nummer 2 Buchst. b) sowie in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs stattfinden dürfen. Zur Begründung wird auf die Ausführungen unter Nummer 1 Zu Satz 2 Nrn. 1, 2 und 4 verwiesen. Diese örtlichen Beschränkungen hat das BVerfG ausdrücklich als verfassungsgemäß angesehen (BVerfG a.a.O. Rn. 149 ff.).

Zu Satz 1 Nr. 6:

Es wird mit einer neuen Nummer 6 eine weitere Variante zum Einsatz der AKLS angefügt. Danach soll das AKLS auch zur Verhinderung der Weiterfahrt von Kraftfahrzeugen ohne ausreichenden Pflichtversicherungsschutz eingesetzt werden können. Das BVerfG hat in dem o. a. Beschluss (BVerfG a.a.O. Rn. 94) ausgeführt, dass ein dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügender Grund für eine Kennzeichenkontrolle darin liegen kann, wenn polizeiliche Kontrollen an ein gefährliches oder risikobehaftetes Tun bzw. an die Beherrschung besonderer Gefahrenquellen anknüpfen. Die Durchsetzung der Versicherungspflicht durch Kontrollen zum Auffinden unversicherter Fahrzeuge wird vom BVerfG ausdrücklich genannt und wird durch die obige Änderung nunmehr ausdrücklich geregelt (BVerfG a.a.O. Rn. 94).

Zu Satz 2:

Bei der Änderung in Satz 2 handelt es sich um eine sprachliche Verbesserung.

Zu Satz 3:

In Satz 3 wird aus Verhältnismäßigkeitsgründen bestimmt, dass AKLS nur vorübergehend und nicht flächendeckend eingesetzt werden dürfen. Damit wird in zeitlicher und örtlicher Hinsicht eine übermäßige Nutzung des AKLS ausgeschlossen.

Zu Satz 4:

Die Begrenzung des Einsatzes von AKLS auf Stichproben, wenn sie zur Verhinderung der Weiterfahrt von Kraftfahrzeugen ohne ausreichenden Pflichtversicherungsschutz eingesetzt werden (Satz 1 Nr. 6), soll unter Berücksichtigung des Übermaßverbotes der ausufernden Nutzung des AKLS entgegenwirken. Angesichts der Tatsache, dass die Regelung, im Gegensatz zu den anderen in Satz 1 Nrn. 1 bis 5 enthaltenen Grundlagen, dem Schutz nicht so hochrangiger Rechtsgüter dient und keine weiteren Eingriffsvoraussetzungen enthält, ihr aber ein nicht ganz unerheblicher Grundrechtseingriff gegenübersteht, ist eine solche Begrenzung auf Stichproben angezeigt.

Zu Absatz 2:

In Absatz 2 wird der zum Abgleich heranzuziehende Fahndungsbestand ausdrücklich geregelt. Dazu hat das BVerfG entschieden, dass der Abgleich mit Fahndungsbeständen nur dann den Verhältnismäßigkeitsanforderungen genügt, wenn die einzubeziehenden Fahndungsbestände auf solche ausgeschriebenen Personen und Sachen beschränkt werden, die für den jeweiligen Zweck der Kennzeichenkontrolle Bedeutung haben können (BVerfG a.a.O. Rn. 108). Werden Fahndungsbestände in den Abgleich einbezogen, die mit dem legitimen Zweck nichts zu tun haben, bedürfen sie eines eigenen tragfähigen Grundes (BVerfG a.a.O. Rn. 111). Ausreichend ist es nach Auffassung des BVerfG, wenn die zum Abgleich eröffneten Fahndungsbestände nur abstrakt, nicht aber unter Verweis auf konkrete Daten umschrieben werden (BVerfG a.a.O. Rn. 112).

Diese Rechtsprechung des BVerfG zum Fahndungsbestand wird mit den Änderungen in Absatz 2 umgesetzt. Dabei orientiert sich der Änderungsentwurf stark an der bayerischen Regelung zum Fahndungsbestand bei Kennzeichenkontrollen (Artikel 33 Abs. 2 Satz 3 Polizeiaufgabengesetz), die das BVerfG als hinreichend bestimmt angesehen hat (BVerfG a.a.O. Rn. 138). Die Verpflichtung, den Abgleich jeweils auf die für den konkreten Zweck der Maßnahme benötigten Fahndungsbestände zu beschränken, wird in Satz 2 ausdrücklich geregelt.

Zu Absatz 3:

Bei der Änderung in Absatz 3 handelt es sich um eine sprachliche Konkretisierung.

Zu Absatz 4:

In Satz 1 wird aus datenschutzrechtlichen Gründen die Kenntlichmachung des Einsatzes neu aufgenommen. Satz 2 wird unverändert die schon bisher bestehende Subsidiarität des verdeckten Einsatzes eines AKLS gegenüber dem offenen Einsatz aufgenommen.

Zu Absatz 5:

Das BVerfG hat in dem o. a. Beschluss auch entschieden, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine Pflicht zur Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen für den Einsatz von automatisierten Kennzeichenkontrollen erfordert (BVerfG a.a.O. Rn. 153). Dem wird mit dem neuen Absatz 5 Rechnung getragen, indem in Satz 1 eine schriftliche Anordnung für den Einsatz geregelt wird. In der Anordnung sind nach Satz 2 Art, Umfang und Dauer des Einsatzes sowie die zum Abgleich heranzuziehenden Fahndungsbestände und die wesentlichen Gründe anzugeben. In Satz 3 wird schließlich eine Regelung bei Gefahr im Verzug eingeführt, die den Einsatz des AKLS auch in Sofortlagen sicherstellt.

Zu Artikel 2:

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzentwurfs.

Für die Fraktion der SPD

Johanne Modder
Fraktionsvorsitzende

Für die Fraktion der CDU

Jens Nacke
Parlamentarischer Geschäftsführer