

**Automatisierte Kfz-Kennzeichenkontrollen – nicht immer  
verfassungsgemäß**

## Automatisierte Kfz-Kennzeichenkontrollen – nicht immer verfassungsgemäß

Fragen zum Inhalt und Umfang des informationellen Selbstbestimmungsrechts nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG beschäftigen das BVerfG immer wieder und führen zu grundsätzlichen Entscheidungen über den Datenschutz in Zeiten der Digitalisierung. Jetzt hatte das BVerfG über die automatisierte Kfz-Kennzeichenkontrolle nach dem Bayerischen Polizeiaufgabengesetz zu entscheiden. Das BVerfG kommt in seinem Beschluss zu einem differenzierten Ergebnis.

---

### Sachverhalt

In Bayern ist die Polizei dazu ermächtigt, automatisierte Kfz-Kennzeichenkontrollen durchzuführen. Die polizeilichen Maßnahmen erfolgen auf folgender Rechtsgrundlage:

Art. 39 Automatisierte Kennzeichenerkennungssysteme

(1) <sup>1</sup>Die Polizei kann durch den verdeckten Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme bei Vorliegen entsprechender Lageerkennnisse in den Fällen des Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 Kennzeichen von Kraftfahrzeugen sowie Ort, Datum, Uhrzeit und Fahrtrichtung erfassen. <sup>2</sup>Zulässig ist der Abgleich der Kennzeichen mit polizeilichen Fahndungsbeständen, die erstellt wurden

1. über Kraftfahrzeuge oder Kennzeichen,

1. a) die durch Straftaten oder sonst abhandengekommen sind oder
2. b) hinsichtlich derer auf Grund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass sie bei der Begehung von Straftaten benutzt werden,
3. über Personen, die ausgeschrieben sind
4. a) zur polizeilichen Beobachtung, gezielten Kontrolle oder verdeckten Registrierung,
5. b) aus Gründen der Strafverfolgung, Strafvollstreckung, Auslieferung oder Überstellung,
6. c) zum Zweck der Durchführung ausländerrechtlicher Maßnahmen,
7. d) wegen gegen sie veranlasster polizeilicher Maßnahmen der Gefahrenabwehr.

Art. 13 Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungsscheinen

(1) Die Polizei kann die Identität einer Person feststellen

1. zur Abwehr
2. a) einer Gefahr oder
3. b) einer drohenden Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut,

(...)

5. im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km sowie auf Durchgangsstraßen (Bundesautobahnen, Europastraßen und andere Straßen von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr) und in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs zur Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze oder des unerlaubten Aufenthalts und zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität .

Technisch läuft das Verfahren folgendermaßen ab: Die Polizei erfasst das Kennzeichen eines vorbeifahrenden Kfz. Das Kennzeichen wird gemeinsam mit weiteren Daten zu Ort, Datum und Uhrzeit gespeichert und mit Kennzeichen aus einer Fahndungs-Datei abgeglichen, die für jeden Einsatz gesondert aus verschiedenen polizeilichen Datenbanken zusammengestellt wird. Wenn der Abgleich keinen Treffer ergibt, wird der Datensatz unverzüglich gelöscht (Nichttreffer). Bei einem (technischen) Treffer überprüft anschließend ein Polizeibeamter über einen PC-Bildschirm individuell, ob das Kennzeichen des Kfz mit dem Datensatz aus der Fahndungsdatei tatsächlich übereinstimmt. Ist dies nicht der Fall, z.B. wegen technischer Fehler, verschwommener Aufnahmen, etc., werden die erfassten Daten von dem Polizeibeamten gelöscht (unechter Treffer). Wird die Übereinstimmung bestätigt, so werden die Daten weiter gespeichert und für polizeiliche Folgemaßnahmen verwendet (echter Treffer).

B hat seinen Wohnsitz in Bayern, Halter eines Kfz und ist regelmäßig beruflich und privat auf den von den Kennzeichenkontrollen erfassten Autobahnen unterwegs. Er befürchtet unbemerkt in eine solche Kontrolle zu geraten und damit „Opfer staatlicher Überwachungsmaßnahmen“ zu werden.

Eine Unterlassungsklage, mit der er sich zunächst an das zuständige Verwaltungsgericht und anschließend im Wege der Berufung an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof wandte, war erfolglos. Auch die Revision des B beim Bundesverwaltungsgericht wurde zurückgewiesen. Dabei geht das BVerwG davon aus, dass Nichttreffer und „unechter Treffer“ schon gar nicht als Grundrechtseingriff zu qualifizieren seien. Das bloße Erfassen, kurzzeitige Speichern und Abgleichen eines Kennzeichens – das ohnehin öffentlich zugänglich ist – sei kein Eingriff. Ein echter Treffer dagegen könne bei B nicht vorliegen, da dieser – was unstreitig ist – in keiner relevanten Fahndungsdatei enthalten ist.

B macht mit seiner form- und fristgerecht erhobenen Verfassungsbeschwerde eine Verletzung in seinem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geltend.

## **Lösung des BVerfG**

### **Zulässigkeit**

Für die Verfassungsbeschwerde ist gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 BVerfGG, §§ 13 Nr. 8, 90 ff. BVerfGG das Bundesverfassungsgericht zuständig.

Als natürliche Person ist der B ein „Jedermann“ und somit beschwerdefähig.

Als zulässiger Beschwerdegegenstand kommt nach § 90 BVerfGG grundsätzlich jeder Akt öffentlicher Gewalt in Betracht. Dies ist hier der letztinstanzliche Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts als Akt der Judikative. Damit handelt es sich um eine Urteilsverfassungsbeschwerde, die sich hier mittelbar auch gegen das BayPAG richtet.

Die für die Beschwerdebefugnis gem. § 90 BVerfGG erforderliche mögliche Grundrechtsverletzung ergibt sich daraus, dass eine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zumindest nicht von vornherein ausgeschlossen ist. Ob auch unechte Treffer und ggf. sogar Nichttreffer einen Eingriff darstellen, ist gerade eine Frage der Begründetheit.

Zudem ist der B von der Entscheidung selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Denn als Kfz-Halter und regelmäßiger Fahrer ist er Adressat von „heimlichen“ – möglicherweise verfassungswidrigen – Kennzeichenkontrollen.

Da es sich um eine letztinstanzliche Entscheidung des BVerwG handelt, ist hier auch die Voraussetzung der Rechtswegerschöpfung gem. § 90 Abs. 2 BVerfGG erfüllt.

Schließlich hat B laut Sachverhalt form- und fristgerecht seine Verfassungsbeschwerde eingereicht, also gem. § 23 BVerfGG schriftlich und begründet und innerhalb der Monatsfrist nach Zustellung der letztinstanzlichen Entscheidung gem. § 93 Abs. 1 BVerfGG.

## Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde des B ist begründet, wenn er durch die Entscheidung des BVerwG in einem seiner Grundrechte verletzt ist.

## Schutzbereich

Hier kommt eine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG in Betracht. Dessen Schutzbereich definiert das BVerfG so:

*„Der Schutzbereich beginnt bereits auf der Stufe der Gefährdung des Persönlichkeitsrechts. Umfasst sind alle personenbezogenen Daten unabhängig davon, ob sie für sich genommen nur einen geringen Informationsgehalt haben, sensibel oder öffentlich zugänglich sind. Insofern gibt es unter den Bedingungen der elektronischen Datenverarbeitung kein schlechthin belangloses personenbezogenes Datum.“*

Daher ist es für die Frage der Schutzbereichseröffnung irrelevant, dass das Kfz-Kennzeichen ein öffentlich zugängliches Merkmal ist. Unerheblich ist auch, dass der personenbezogene Charakter des Kfz-Kennzeichens sich erst aus einer Halterabfrage bzw. einen Abgleich mit anderen Daten ergibt.

## Grundrechtseingriff

Fraglich ist, ob hier auch ein Grundrechtseingriff vorliegt. In einer früheren Entscheidung hatte das BVerfG noch entschieden, dass „unechte Treffer“ und Nichttreffer keinen Eingriff darstellen. Nunmehr führt das BVerfG aus:

*„Die Kennzeichenkontrolle greift bereits durch die Erfassung der Kennzeichen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Ein Eingriff liegt auch im Falle eines unechten Treffers und eines Nichttreffers vor. (...) Dem steht nicht entgegen, dass den Betroffenen im Nichttrefferfall weder Unannehmlichkeiten noch Konsequenzen erwachsen. Denn das ändert nichts daran, dass die Betroffenen überprüft werden, ob sie behördlich gesucht werden. Eine solche Maßnahme ist nicht erst hinsichtlich ihrer Folgen, sondern als solche freiheitsbeeinträchtigend. Zur Freiheitlichkeit des Gemeinwesens gehört es, dass sich die Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich fortbewegen können, ohne dabei beliebig staatlich registriert zu werden und dem Gefühl eines ständigen Überwachtwerdens ausgesetzt zu sein.“*

Somit liegt auch gegenüber B schon ein Grundrechtseingriff vor, und zwar selbst dann wenn es bei ihm nicht einmal zu einem Treffer kommt. Bereits die systematische Erfassung seines Kennzeichens ist ein Eingriff.

## Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff durch die Kennzeichenkontrolle könnte aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG unterliegt einem Gesetzesvorbehalt.

## Formelle Verfassungsmäßigkeit

Bereits die formelle Verfassungsmäßigkeit des Art. 39 BayPAG ist fraglich. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Strafrechts, wozu

auch die Strafverfolgung zählt. Dagegen zählt die Gesetzgebungskompetenz für die Gefahrenabwehr traditionell zu den Kompetenzbereichen der Länder. Die Abgrenzung zwischen Strafverfolgung und Gefahrenabwehr ist im Einzelfall nicht leicht zu treffen, zumal die Gefahrenabwehr bis in die Strafverfolgungsvorsorge hineingreift. Für die Kennzeichenkontrolle begründet das BVerfG die Landeskompetenz mit dem Hinweis darauf, dass es

„für die Abgrenzung zwischen Regelungen zur Gefahrenabwehr und zur Strafverfolgung auf die genaue Bestimmung des Zwecks der Normen an(kommt). Die Kennzeichenkontrolle in Bayern ist nur in Fällen erlaubt, in denen eine Identitätsfeststellung zulässig ist und ist dabei auf die Gefahrenabwehr gerichtet. Die Kennzeichenkontrolle dient in Anknüpfung hieran der Abwehr von im Einzelfall auftretenden Gefahren.“

Somit hat der Freistaat Bayern die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung in Art. 39 BayPAG.

## **Materielle Verfassungsmäßigkeit**

Schließlich muss das Gesetz auch materiell verfassungsgemäß, insbesondere verhältnismäßig sein.

Die KfZ-Kennzeichenerfassung dient einem legitimen Zweck und ist auch geeignet, Gefahren für die öffentliche Sicherheit im Einzelfall abzuwehren, indem sie hilft, zur Fahndung ausgeschriebene Personen oder Sachen zu identifizieren. Angesichts der geringen Eingriffsintensität ist auch kein milderer, gleich effektives Mittel ersichtlich. Fraglich ist aber, ob die automatisierte Kennzeichenerfassung auch angemessen ist. Das BVerfG verlangt, dass

„Automatisierte Kennzeichenkontrollen durch einen im Verhältnis zum Grundrechtseingriff hinreichend gewichtigen Rechtsgüterschutz gerechtfertigt sein müssen. Angesichts ihres Eingriffsgewichts müssen sie dem Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht oder sonst einem vergleichbar gewichtigen Interesse dienen. Hierzu zählen zunächst Leib, Leben und Freiheit der Person und der Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder. Darüber hinaus kommen aber auch Rechtsgüter wie der Schutz von nicht unerheblichen Sachwerten in Betracht.“

Das BayPAG lässt demgegenüber jede konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit als Eingriffsschwelle ausreichen und beschränkt die automatisierten Kennzeichenkontrollen nicht auf den Schutz von Rechtsgütern von erheblichem Gewicht. Insofern ist die Regelung also unangemessen.

Zweifelhaft ist zudem, ob die automatisierte Kennzeichenkontrolle als Mittel der Schleierfahndung verfassungsgemäß ist (Art. 39 Abs. 1 i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 BayPAG). Es handelt sich um eine sehr weit gefasste Maßnahme, die zudem ohne besonderen Anlass erfolgen kann. Dies stellt einen erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG dar. Angemessen ist die Kennzeichenkontrolle im Rahmen der Schleierfahndung lediglich zur Abwehr unerlaubter Grenzübertritte. Denn hier stehen durch den Wegfall der innereuropäischen Grenzkontrollen keine anderen Maßnahmen zur Verfügung. Daraus schließt das BVerfG:

„Verfassungsrechtlich unbedenklich ist die Regelung, soweit die Kennzeichenkontrollen in einem Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km durchgeführt werden dürfen. Die Befugnis zu Kontrollen allgemein auf Durchgangsstraßen im ganzen Land ist mit Bestimmtheitsanforderungen nicht vereinbar und reicht zu weit.“

Insgesamt folgt also, dass die Regelung in Art. 39 BayPAG nicht uneingeschränkt verhältnismäßig ist und insoweit das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verletzt. Die verfassungswidrige Norm kann daher nicht Grundlage für das Urteil des BVerwG sein, mit dem die polizeilichen Maßnahmen bestätigt werden.

B ist also in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verletzt. Seine Verfassungsbeschwerde ist zulässig und begründet.

## Weiterführende Hinweise

In dieser Zusammenfassung haben wir uns auf einige wesentliche Aspekte der Entscheidung beschränkt. Der Beschluss des BVerfG ist im Original 50 Seiten lang.

Ein herausragender Aspekt ist die Erweiterung des Eingriffs-Begriffs. Das BVerfG hat ausdrücklich seine frühere Rechtsprechung aufgegeben, nach der ein sog. „Nichttreffer“ – also das bloße Erfassen von Kfz-Kennzeichen – keinen Eingriff darstellt. Nunmehr stellt dies bereits einen Eingriff dar, für den es eine verfassungsmäßige Ermächtigungsgrundlage bedarf.

Wieder einmal zeigt sich, dass das BVerfG dem Datenschutz der Bürger ein hohes Gewicht einräumt. Das naheliegende Gegenargumente, dass allein aus der Aufnahme und kurzzeitigen Speicherung des Kfz-Kennzeichens keine ernsthafte Beeinträchtigung der Grundrechtsausübung folgt, weist das Gericht zurück und verweist auf die Gefahr des „Gefühls eines ständigen Überwachtwerdens“.

Die Problematik eignet sich nicht nur für Staatsrecht-/Grundrechte-Klausuren, sondern kann ohne weiteres auch Gegenstand einer Klausur im Polizei- und Ordnungsrecht sein. Dann muss z.B. im Rahmen einer (vorbeugenden) Unterlassungsklage oder einer (Fortsetzungs-)Feststellungsklage anhand der tatsächlichen (oder fiktiver) gesetzlicher Ermächtigungsgrundlagen geprüft werden, ob eine polizeiliche Maßnahme der automatisierten Kennzeichen-Kontrolle rechtmäßig ist.

<https://www.juracademy.de>

Stand: 23.02.2019