

Bundesverfassungsgericht  
Schloßbezirk 3  
76131 Karlsruhe

15.05.2018

Az. - neu -

### **Beschwerdeschrift**

Verfassungsbeschwerde von

Patrick Breyer, [...] Kiel,

- Beschwerdeführer -

wegen Kfz-Massenabgleichs durch die Bundespolizei

Ich beantrage,

§ 27b des Bundespolizeigesetzes vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Mai 2017 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist, für unvereinbar mit Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 sowie mit Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes und für nichtig zu erklären.

## Inhaltsverzeichnis

1 Sachverhalt.....	3
2 Rechtliche Würdigung.....	4
2.1 Zulässigkeit der Beschwerde.....	4
2.1.1 Beschwerdefrist.....	4
2.1.2 Betroffenheit.....	4
2.2 Begründetheit.....	5
2.2.1 Verletzung des Art. 2 i.V.m. Art. 1 GG.....	5
2.2.1.1 Eingriff in das Allgemeines Persönlichkeitsrecht.....	5
2.2.1.2 Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.....	9
2.2.1.3 Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung.....	16
2.2.1.2.2 Verletzung des Bestimmtheitsgebots.....	16
2.2.1.2.2.1 Datenerhebung.....	16
2.2.1.2.2.2 Vergleichsdatenbestand.....	17
2.2.1.2.2.3 Verwendung.....	18
2.2.1.2.3 Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgebots.....	18
2.2.1.2.3.1 Gewicht der geförderten Gemeinwohlinteressen; Nutzen des Grundrechtseingriffs.....	19
2.2.1.2.3.2 Gewicht der Freiheitsinteressen; schädliche Folgen des Grundrechtseingriffs.....	22
2.2.1.2.3.3 Abwägung.....	31
2.2.1.2.3.3.1 Voraussetzungen und Vergleichsdatenbestand	32
2.2.1.2.3.3.2 Verwendung.....	33
2.2.2 Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG.....	34
2.3 Annahmeveraussetzungen.....	36

## 1 Sachverhalt

Mit meinen Kraftfahrzeugen benutze ich regelmäßig Autobahnen. Beispielsweise im Rahmen von Urlaubsaufenthalten in Dänemark fahre ich auch über die Bundesgrenze in das europäische Ausland.

Am 16. Mai 2017 ist § 27b BPolG in Kraft getreten:

*„§ 27b Anlassbezogene automatische Kennzeichenerfassung*

*(1) Die Bundespolizei kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 2 Absatz 2 im öffentlichen Verkehrsraum vorübergehend und nicht flächendeckend die Kennzeichen von Fahrzeugen ohne Wissen der Person durch den Einsatz technischer Mittel automatisch erheben, wenn*

*1. dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist,*

*2. dies auf Grund von tatsächlichen Anhaltspunkten für Straftaten von erheblicher Bedeutung, die gegen die Sicherheit der Grenze gerichtet sind, erfolgt oder*

*3. eine Person oder ein Fahrzeug durch die Bundespolizei oder eine andere Behörde ausgeschrieben wurde und die Begehung einer Straftat von erheblicher Bedeutung durch diese Person oder mittels des ausgeschriebenen Fahrzeugs unmittelbar bevorsteht oder andauert.*

*(2) Die nach Absatz 1 erhobenen Daten können mit dem Fahndungsbestand nach § 34 Absatz 1 Satz 2 automatisch abgeglichen werden.*

*(3) Im Trefferfall ist unverzüglich die Übereinstimmung zwischen den erfassten Daten und den Daten aus dem Fahndungsbestand zu überprüfen. Die übereinstimmenden Daten können verarbeitet und zusammen mit den gewonnenen Erkenntnissen an die ausschreibende Stelle übermittelt werden.*

*(4) Liegt kein Treffer vor, sind die Daten sofort und spurlos zu löschen.*

*(5) Sofern der Abgleich der erhobenen Daten mit dem Fahndungsbestand nach § 34 Absatz 1 Satz 2 zwar einen Treffer ergibt, die Ausschreibung im Fahndungsbestand jedoch nicht im Zusammenhang mit der Verfolgung der Zwecke des Absatzes 1 Nummer 1 bis 3 steht, sind die Daten sofort und spurlos zu löschen, es sei denn, sie werden benötigt, um die Begehung einer Straftat von erheblicher Bedeutung zu verfolgen.“*

## 2 Rechtliche Würdigung

### 2.1 Zulässigkeit der Beschwerde

#### 2.1.1 Beschwerdefrist

Das Gesetz zur Verbesserung der Fahndung bei besonderen Gefahrenlagen und zum Schutz von Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei durch den Einsatz von mobiler Videotechnik vom 05.05.2017, durch welches § 27b BPolG eingefügt worden ist, wurde am 15.05.2017 verkündet und trat am Folgetag in Kraft (siehe Art. 2 des Gesetzes), so dass die bis zum 15.05.2018 laufende Beschwerdefrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG gewahrt ist.

#### 2.1.2 Betroffenheit

Ich bin durch die angegriffene Ermächtigung unmittelbar, selbst und gegenwärtig in meinen Grundrechten betroffen.

§ 27b BPolG ermächtigt zur automatisierten Erfassung und zum Abgleich erfasster Kfz-Kennzeichen mit Fahndungsdaten. Ich bin von der Regelung selbst und gegenwärtig betroffen, weil ich mit einiger Wahrscheinlichkeit durch das Kfz-Massenscanning in meinen Grundrechten berührt werde.<sup>1</sup> Betroffener einer Überwachung ist jeder, in dessen Persönlichkeitsrechte durch die Maßnahme eingegriffen wird. Ich bin mit meinen Kraftfahrzeugen teilweise auch grenzüberschreitend unterwegs. Die Möglichkeit, einer Kennzeichenerfassung durch die Bundespolizei unterzogen zu werden, besteht praktisch für jeden Kraftfahrzeughalter, dessen Fahrzeug in Grenznähe oder an Grenzübergängen unterwegs ist. Ein weitergehender Nachweis, etwa dahingehend, dass ein auf mich registriertes Kfz-Kennzeichen in polizeilichen Datenbeständen verzeichnet sind, ist nicht erforderlich.<sup>2</sup>

Rechtsschutz erst gegen den Vollzug des Gesetzes in Anspruch zu nehmen, ist nicht zuverlässig möglich. Das Gesetz erlaubt die verdeckte Erhebung von Kfz-Kennzeichen („ohne Wissen der Person“). Selbst wenn Kennzeichen offen eingelesen werden, ist nicht gewährleistet, dass ich die Geräte als automatische Kennzeichenlese- und -abgleichssysteme erkenne und nicht etwa für Geschwindigkeitsmessgeräte oder Mautgeräte halte. Äußerlich ist nicht erkennbar, zu welchem Zweck eine Kamera an einer Straße aufgestellt wird. Zudem ist nicht erkennbar, ob das System jeweils aktiv ist. Das Gesetz

---

1 BVerfGE 120, 378 (396), Abs. 59.

2 BVerfGE 120, 378 (396), Abs. 59.

gewährleistet deshalb auch im Fall einer offenen Erhebung nicht, dass Rechtsschutz gegen jeden Kennzeichenabgleich in Anspruch genommen werden kann. Eine Benachrichtigung der Personen, deren Kfz-Kennzeichen erfasst und abgeglichen wurde, ist ebenfalls nicht vorgesehen. Insgesamt ist eine Kenntnis von einem Abgleich des Kfz-Kennzeichens und eine daran anknüpfende Möglichkeit meinerseits zur Überprüfung im gerichtlichen Verfahren nicht gewährleistet.

## 2.2 Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde gegen § 27b BPolG ist auf der Grundlage der Rechtsprechung des Hohen Gerichts begründet. Die angegriffene Vorschrift verletzt mein allgemeines Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sowie das in Artikel 19 Abs. 4 GG verbürgte Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz:

### 2.2.1 Verletzung des Art. 2 i.V.m. Art. 1 GG

#### 2.2.1.1 Eingriff in das Allgemeines Persönlichkeitsrecht

Folgt man der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, so greift der automatisierte Abgleich von Kfz-Kennzeichen in mein allgemeines Persönlichkeitsrecht ein. Der Rechtsprechung des Hohen Gerichts zufolge ist Betroffener einer Überwachung jeder, in dessen Persönlichkeitsrechte durch die Maßnahme eingegriffen wird.<sup>3</sup> Dies ist im Fall des Kfz-Kennzeichenabgleichs bei jeder Person der Fall, die eingetragene Halterin ihres Pkw ist und mit ihm regelmäßig auf betroffenen Straßen unterwegs ist.<sup>4</sup>

Dementsprechend sehen die Zivilgerichte bereits in dem Aufstellen einer Kameraattrappe einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht.<sup>5</sup> Denn die freie Entfaltung der Persönlichkeit ist bereits dann beeinträchtigt, wenn der Anschein einer Aufzeichnung und Kontrolle des eigenen Verhaltens erweckt wird. Die abschreckende Wirkung eines solchen Anscheins beeinträchtigt die unbefangene, freie Entfaltung der Persönlichkeit. Selbst, wenn tatsächlich nur eine Attrappe vorliegt, kann sich der Betroffene nicht

---

3 BVerfGE 120, 378 (396 f.), Abs. 60.

4 BVerfGE 120, 378 (396 f.), Abs. 60.

5 LG Bonn, NJW-RR 2005, 1067; LG Berlin, GE 1991, 405; AG Charlottenburg, MM 2004, 77; AG Aachen, NZM 2004, 339; AG Berlin-Wedding, WuM 1998, 342.

sicher sein, ob dies so ist und bleibt. Er muss vielmehr damit rechnen, dass tatsächlich eine Aufzeichnung und Auswertung erfolgen könnte.

Nicht anders ist es bei Einrichtungen zum Einlesen von Kfz-Kennzeichen. Auch hier kann niemand sicher sein, von der Maßnahme nicht betroffen zu sein. Was mit den erfassten Daten geschieht, ist nicht erkennbar. Ebenso wenig ist erkennbar, ob ein Kennzeichen in einer polizeilichen Datei ausgeschrieben ist oder wird. Dies kann auch ohne Veranlassung erfolgen, beispielsweise aufgrund eines Fehlers. Ich werde von einer etwaigen Speicherung auch nicht benachrichtigt. Selbst, wenn kein auf mich registriertes Kfz-Kennzeichen gegenwärtig gespeichert ist und auch künftig nicht eingespeichert wird – was unsicher ist –, muss ich befürchten, aufgrund des Kfz-Massenscannings irrtümlich angehalten und kontrolliert zu werden. Denn nicht selten werden von der Technik nicht gesuchte Fahrzeuge fälschlich gemeldet. Dies kommt nach Angaben des Landes Bayern zu den dort eingesetzten 19 Kennzeichenlesesystemen 40.000-50.000mal im Monat (56-69mal pro Stunde) vor. Falschmeldungen durch eine menschliche Nachprüfung zu korrigieren, wird nicht immer gelingen. Außerdem kann bereits die Ausschreibung zu Unrecht oder irrtümlich erfolgt sein. Einige gehen davon aus, dass dies bei den meisten Ausschreibungen der Fall sei,<sup>6</sup> was in Anbetracht der strafrechtlichen Einstellungsquote durchaus plausibel erscheint.

Insoweit zitiere ich aus dem Protokoll des sächsischen Landtags über die Anhörung des Projektleiters Kennzeichenerkennung in Bayern, des Herrn Polizeioberrat Schmelzer vom Polizeipräsidium Oberfranken:<sup>7</sup>

*„Darunter sind natürlich auch Treffer, die von minderer Qualität sind, wo auch einmal eine fehlerhafte Lesung möglich ist. Es besteht nach wie vor das Syntax-Problem, zum Beispiel mit Stuttgarter und Salzburger Kennzeichen. Dadurch kann es sein, dass eine fehlerhafte Lesung erfolgt.“*

Die eingesetzte Technik ist danach nicht einmal in der Lage, ausländische von deutschen Kennzeichen zu unterscheiden, so dass es schon dadurch zu systematischen Falschmeldungen kommen muss.

Das Bundesverwaltungsgericht vertritt die Auffassung, an einem Eingriff in die Grundrechte des Beschwerdeführers fehle es, wenn die von ihm erhobenen und abgeglichenen Daten sogleich wieder spurlos gelöscht würden.

---

<sup>6</sup> So Roggan, APr. des sächsischen Landtags 4/60540 (Fn. 17), 38.

<sup>7</sup> Polizeioberrat Schmelzer, APr. des sächsischen Landtags 4/60540, [http://www.landtag.sachsen.de/slt\\_online/de/infothek/dokumente/viewer.aspx?dok\\_nr=60540&dok\\_art=APr&leg\\_per=4&pos\\_dok=3](http://www.landtag.sachsen.de/slt_online/de/infothek/dokumente/viewer.aspx?dok_nr=60540&dok_art=APr&leg_per=4&pos_dok=3), 28.

Zur Begründung nimmt es auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Bezug. Diese Interpretation ist jedoch rechtsfehlerhaft:

Mit Urteil vom 11.03.2008 hat das Bundesverfassungsgericht lediglich die Auffassung vertreten, im Nichttrefferfall könne es an einem „*Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung*“ fehlen.<sup>8</sup> Der Anwendungsbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts geht demgegenüber sehr viel weiter als der Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Kfz-Massenabgleich – also in der Erhebung und Verarbeitung von Kfz-Kennzeichen, Ort, Datum, Uhrzeit und Fahrtrichtung des Betroffenen – durchaus einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht sämtlicher betroffener Halter gesehen. In seinem Urteil hat es ausgeführt: „*Betroffener einer Überwachung ist jeder, in dessen Persönlichkeitsrechte durch die Maßnahme eingegriffen wird (vgl. BVerfGE 109, 279 <308>; 113, 348 <363>).*“<sup>9</sup> Entgegen der Annahme des Bundesverwaltungsgerichts ist hier nicht nur von der Betroffenheit, sondern von einem Eingriff die Rede.<sup>10</sup> Wenn der Kfz-Massenabgleich jeden Autofahrer betrifft,<sup>11</sup> so liegt nach der Formel des Bundesverfassungsgerichts ein Eingriff „in dessen Persönlichkeitsrechte“ vor. Nur weil das Bundesverfassungsgericht schon in der Erhebung und dem Abgleich des Kennzeichens einen Grundrechtseingriff gesehen hat, konnte es sich in seinem Urteil überhaupt dazu äußern, unter welchen Voraussetzungen ein Kfz-Massenabgleich – und nicht erst die Verwendung der gewonnenen Trefferdaten – gesetzlich zugelassen werden darf.<sup>12</sup> Stellten die Erfassung und der Abgleich noch keine Grundrechtseingriffe dar, wären sie einschränkungslos zulässig. Eben dies ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aber nicht der Fall.

Auch in der Sache greift die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, die unverzügliche Löschung der „Nichttreffer“ bedeute, dass die Betroffenen durch die Maßnahme in ihren Rechten nicht beeinträchtigt seien, zu kurz. Die Betroffenen wissen nämlich eben nicht, ob ihr Kennzeichen im Fahndungsbestand verzeichnet ist und ob ihre Bewegungen gespeichert werden oder nicht. Wegen der Existenz der Ermächtigung der Bundespolizei zum Kfz-Massenabgleich muss jeder Fahrzeugführer in Grenznähe (vgl. § 2 Abs. 2 BPolG) damit rechnen, dass sein Fahrverhalten aufgrund einer ihm unbekanntem Ausschreibung zur Beobachtung erfasst und gespeichert wird. Den

<sup>8</sup> BVerfGE 120, 378 (399), Abs. 68.

<sup>9</sup> BVerfGE 120, 378 (396 f.), Abs. 60.

<sup>10</sup> Cornils, Jura 2010, 443 (446).

<sup>11</sup> BVerfGE 120, 378 (396 f.), Abs. 60.

<sup>12</sup> BVerfGE 120, 378 (430 ff.), Abs. 171 ff.

Betroffenen droht nicht nur ein Aufgreifen durch die Polizei. Vielmehr sehen die maßgeblichen Fahndungsdateien auch eine Ausschreibung „zur Beobachtung“ vor. In diesem Fall werden die Bewegungen der Betroffenen dauerhaft aufgezeichnet und beobachtet. Im Ergebnis müssen alle Fahrzeugführer in Grenznähe mit der Erstellung von Bewegungsprofilen rechnen, und zwar auch über lange Zeiträume hinweg, ohne dass sie von der Profilerstellung erfahren.

Im Rahmen der grundrechtlichen Würdigung sind nicht nur die den Betroffenen tatsächlich drohenden Nachteile zu berücksichtigen, sondern auch die Nachteile, die von den Betroffenen nicht ohne Grund befürchtet werden.<sup>13</sup> Wer wegen § 27b BPolG damit rechnen muss, dass sein gesamtes Fahrverhalten aufgezeichnet und nachvollzogen werden kann, der wird sein Bewegungsverhalten entsprechend anpassen. Der durch § 27b BPolG erzeugte psychische Druck führt mittelbar zu Störungen der Handlungs- und Bewegungsfreiheit.

Die grundlegenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Volkszählungsurteil treffen auf das Kfz-Kennzeichenscanning in besonderer Weise zu:

*„Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, daß etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und daß ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8, 9 GG) verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungsfähigkeit und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist.“<sup>14</sup>*

Wer alleine die Auswirkungen des Kennzeichenabgleichs auf den einzelnen Betroffenen betrachtet, verkennt mithin die abschreckende Wirkung, die ein Massenabgleich von Kfz-Kennzeichen auf unsere Gesellschaft insgesamt hat.

---

<sup>13</sup> BVerfGE 100, 313 (376).

<sup>14</sup> BVerfGE 65, 1 (43).

### 2.2.1.2 Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Daneben greift die Maßnahme aber auch in mein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Dieses Grundrecht schützt vor jeglicher Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe persönlicher Lebenssachverhalte ohne den Willen des Betroffenen.<sup>15</sup>

Die automatisierte Erfassung von Kfz-Kennzeichen und ihr Abgleich mit Suchlisten stellt zweifellos eine Erhebung und Verwendung personenbezogener Lebenssachverhalte dar. Nach bislang ständiger Rechtsprechung liegt schon in der Erfassung personenbezogener Daten ein Grundrechtseingriff, weil die Datenerhebung die Grundlage für eine etwa nachfolgende Datenverarbeitung schafft. An einem Eingriff fehlt es nur, soweit Daten ungezielt und allein technikbedingt miterfasst, unmittelbar nach der Erfassung aber technisch wieder spurlos, anonym und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, ausgesondert werden.<sup>16</sup> In einem solchen Fall des bloßen „Durchflusses“ kann der Tatbestand der Datenerhebung verneint werden.

Im Fall des Kfz-Massenabgleichs werden die Kennzeichendaten nicht ungezielt und allein technikbedingt miterfasst, um unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder spurlos ausgesondert zu werden.<sup>17</sup> Ziel der Erfassung der Kennzeichendaten ist es vielmehr, diese Daten für die staatlichen Datenverarbeitungssysteme verfügbar zu machen, um sie mit dem „Fahndungsbestand“ abgleichen zu können. Die Löschung der Daten erfolgt nicht unmittelbar nach ihrer Erfassung, sondern erst nach ihrem Abgleich mit dem Fahndungsbestand. Diese spätere Löschung kann den voran gegangenen Grundrechtseingriff aber nicht wieder ungeschehen machen.<sup>18</sup> Grundrechtsdogmatisch und aus Gründen der Rechtssicherheit überzeugt es nicht, die Eingriffsqualität einer Maßnahme von zeitlich nachgelagerten, noch nicht feststehenden Schritten abhängig zu machen. Einen „aufschiebend bedingten Grundrechtseingriff“, abhängig von der weiteren Behandlung der erhobenen Daten, gibt es nicht.

Im Fall der strategischen Fernmeldeüberwachung hat das Bundesverfassungsgericht zutreffend bereits die behördliche Erfassung von Informationen als Grundrechtseingriff eingeordnet, weil sie Kommunikation „für den

---

15 St. Rspr. seit BVerfGE 65, 1 (42 f.); in neuerer Zeit etwa BVerfGE 103, 21 (32 f.).

16 BVerfGE 100, 313 (366); BVerfGE 107, 299 (328); BVerfGE 115, 320 (343); BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Absatz-Nr. 68.

17 Cornils, Jura 2010, 443 (445); Arzt/Eier, NZV 2010, 112.

18 Schwabenbauer, Heimliche Grundrechtseingriffe (2013), 154; Cornils, Jura 2010, 443 (445); Albrecht, SVR 2009, 161 (164).

Bundesnachrichtendienst verfügbar macht und die Basis des nachfolgenden Abgleichs mit den Suchbegriffen bildet“. Auch dem Abgleich selbst hat das Verfassungsgericht als „Akt der Auswahl für die weitere Auswertung“ Eingriffscharakter zugemessen, gleich ob er maschinell oder menschlich erfolgt.<sup>19</sup> Die Erfassung der Kennzeichen passierender Kraftfahrzeuge ist gleichermaßen als Informationseingriff einzuordnen, weil sie die Kennzeichen für die Polizei verfügbar macht und die Basis für den nachfolgenden Abgleich mit dem Vergleichsdatenbestand bildet. Auch der Abgleich selbst ist „Akt der Auswahl für die weitere Auswertung“ und damit Grundrechtseingriff, selbst wenn er maschinell erfolgt.

Ungeachtet der Datenlöschung im Nichttrefferfall bleibt im Übrigen die Information erhalten, dass die im Vergleichsdatenbestand enthaltenen Kfz-Kennzeichen am Ort des Abgleichs nicht festgestellt worden sind. Diese personenbezogene Information kann durchaus von behördlichem Interesse sein, etwa zum Ausschluss bestimmter Fluchtrouten im Rahmen der Fahndung nach einem ausgeschriebenen Kennzeichen. Ob eine Information gerade von behördlichem Interesse ist, ist allerdings zu zufällig, als dass die Annahme eines Grundrechtseingriffs daran geknüpft werden könnte.

Auch der Schutzzweck des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung spricht für die Annahme eines Eingriffs in dieses Grundrecht durch Kennzeichenerhebung und -abgleich. Das Grundrecht soll die unbefangene Inanspruchnahme der grundrechtlich geschützten Freiheiten der Betroffenen gewährleisten.<sup>20</sup> Im Fall der Erhebung seines Kfz-Kennzeichens ist für den Betroffenen nicht vorhersehbar, ob und inwieweit seine Daten weiter verarbeitet werden. Der Betroffene sieht der Kamera, falls er sie überhaupt wahrnimmt, nicht an, mit welchen Daten abgeglichen wird, ob seine Daten nach dem Abgleich wieder gelöscht werden oder ob nachteilige Meldungen oder Registrierungen erfolgen. Ein Grundrechtseingriff wäre nur zu verneinen, wenn von vornherein feststünde, dass die Maßnahme folgenlos bleibt,<sup>21</sup> was aus der maßgeblichen Sicht des Betroffenen aber nicht der Fall ist.

Der Eingriffscharakter des Kfz-Massenabgleichs ist dementsprechend mit dessen Einschüchterungseffekten zu begründen.<sup>22</sup> Die Erfassung schafft Un-

---

19 BVerfGE 100, 313 (366).

20 BVerfG, 1 BvR 1550/03 vom 13.6.2007, Absatz-Nr. 133, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070613\\_1bvr155003.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070613_1bvr155003.html); vgl. auch BVerfGE 100, 313 (376); BVerfG, 1 BvR 668/04 vom 27.7.2005, Absatz-Nr. 136, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050727\\_1bvr066804.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050727_1bvr066804.html).

21 Schwabenbauer, *Heimliche Grundrechtseingriffe* (2013), 154.

22 Schwabenbauer, *Heimliche Grundrechtseingriffe* (2013), 411; wohl auch Schenke, *Polizei- und Ordnungsrecht* (2009), Rn. 213d.

gewissheit über die Verwendung der Informationen, führt zu einem Steuerungsausfall auf Seiten der Betroffenen und beeinträchtigt damit deren Autonomie. Wird wie bei § 27b BPolG eine verdeckte Kennzeichenerfassung zugelassen, kann die Einschüchterungswirkung sogar noch größer sein, weil überall mit der Maßnahme gerechnet werden muss. Die Heimlichkeit einer Maßnahme lässt deren Eingriffsqualität nicht entfallen, sondern erhöht deren Eingriffsintensität.

Dass ein Kfz-Massenabgleich die Bürger durchaus stört und beeinträchtigt, indiziert eine Meinungsumfrage zu der geplanten Pkw-Maut („Infrastrukturabgabe“): Danach finden es 67% der Bürger nicht richtig, Autokennzeichen automatisch zu scannen, um die Zahlung der PKW-Maut zu überprüfen – deutlich mehr als die Maut selbst ablehnen.<sup>23</sup> Daran wird eine breite Ablehnung eines derartigen Abgleichs selbst von Bürgern deutlich, die die Maut entrichtet haben und daher regelmäßig keine Treffermeldung auslösen werden.

Nicht zu folgen ist somit der vom Bundesverfassungsgericht 2008 vertretene Ansicht, eine automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen zwecks Abgleichs mit dem Fahndungsbestand greife nicht in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein, wenn das betroffene Kennzeichen nach dem Abgleich mit dem Fahndungsbestand ohne weitere Auswertung sofort und spurlos wieder gelöscht werde. Vielmehr greift die Erfassung und Erhebung von Kfz-Kennzeichen (Bildaufnahme, Erkennung des Kennzeichentextes) nach allgemeinen Grundsätzen ebenso in die Grundrechte der Betroffenen ein wie der anschließende Abgleich der erhobenen Daten mit dem Vergleichsdatenbestand.<sup>24</sup>

Dass das Bundesverfassungsgericht 2008 im „Nichttrefferfall“ einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht verneint hat, ist vielfach auf Ablehnung und Kritik gestoßen.<sup>25</sup>

Die Verneinung bereits eines Grundrechtseingriffs führt bei konsequenter Durchführung dazu, dass der Staat ohne gesetzliche Grundlage und ohne jegliche Einschränkung Informationen über menschliches Verhalten erfassen und auswerten kann. Dies würde letztlich den flächendeckenden Aufbau ei-

---

23 ARD-Deutschlandtrend November 2014,

<https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-191.pdf>.

24 Soria, DÖV 2007, 779 (782 f.); Hornmann, NVwZ 2007, 669 (670); Arzt, DÖV 2005, 56 (57); Schieder, NVwZ 2004, 778 (780 f.); Bundesregierung, BT-Drs. 15/4725, 39.

25 Schwabenbauer, Heimliche Grundrechtseingriffe (2013), 154 ff.; Moser-Knierim, Vorratsdatenspeicherung (2013), 160; Cornils, Jura 2010, 443 (445); Arzt/Eier, NZV 2010, 112; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht (2009), Rn. 213D; Albrecht, SVR 2009, 161 (164).

ner Überwachungsinfrastruktur nicht nur für Kfz-Kennzeichen, sondern auch für eingeschaltete Mobiltelefone, für Telekommunikation, für menschliche Bewegungen und Stimmen (Verhaltenserkennung), für menschliche Gesichter oder auch die menschliche Iris ermöglichen.<sup>26</sup> Der Mensch könnte – womöglich sogar in der eigenen Wohnung? – ständig einer Erfassung durch undurchschaubare staatliche „black boxes“ ausgesetzt werden mit dem Argument, solange es keinen Anlass dazu gebe, würden die Informationen nicht gespeichert und genutzt. Eine solche Welt allgegenwärtiger maschineller Erfassung wäre das Ende eines unbefangenen Lebens und das Gegenteil informationeller Selbstbestimmung und Privatsphäre. Würde das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung vor einer massenhaften Erfassung menschlichen Verhaltens nicht mehr schützen, wäre es seiner Funktion weitgehend beraubt.

Im Übrigen könnte sich der Staat jeglicher gerichtlicher Überprüfung entziehen, indem er Kläger routinemäßig aus seinen Datenbanken löscht, im Gerichtsverfahren auf die mangelnde Betroffenheit verweist und bezogen auf andere Personen kontrollfrei seine Praxis fortführt. Ein wirksamer Grundrechtsschutz kann so nicht erreicht werden. Die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grenzen für den Kfz-Massenabgleich (z.B. Erfordernis eines bestimmten Anlasses) lassen sich nur dann durchsetzen, wenn ihre Überschreitung Grundrechtsverletzung ist.

Es ist ein nicht zu erklärender Wertungswiderspruch, dass eine zur Fahndung ausgeschriebene Person gegen einen rechtswidrigen Kennzeichenabgleich vorgehen kann, ein ohne jeden Anlass und Ausschreibung betroffener Fahrzeugführer aber nicht.

Ein Widerspruch wird vielfach auch darin gesehen, dass die massenhafte Erfassung von Personen, die keinen Erhebungsanlass gegeben haben, zwar einerseits nicht in deren Grundrechte eingreifen soll, andererseits aber den Eingriff in die Grundrechte der zur Fahndung ausgeschriebenen Personen vertiefen soll („Streubreite“).<sup>27</sup> Die Verneinung eines Grundrechtseingriffs setzt die wichtige Rechtsprechung, wonach eine hohe Streubreite und eine große Anzahl Betroffener Grundrechtseingriffen ein besonderes Gewicht verleiht, argumentativen Angriffen aus<sup>28</sup> und gefährdet dadurch den Grundrechtsschutz vor Massenüberwachung. Ein weites Eingriffsverständnis ist angezeigt, um die Breitenwirkung von Überwachungsmaßnahmen und das

---

26 Vgl. auch Schwabenbauer, Heimliche Grundrechtseingriffe (2013), 155 zur Personenfahndung durch Videokameras.

27 Schwabenbauer, Heimliche Grundrechtseingriffe (2013), 157; Cornils, Jura 2010, 447.

28 Guckelberger NVwZ 2009, 352 (357); Käß, Polizeiaufgabengesetz (2010), zu Art. 33.

Potenzial der technischen Möglichkeiten sachgerecht abbilden und auf ein verhältnismäßiges Maß beschränken zu können.<sup>29</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hält die proklamierte fehlende Eingriffsqualität selbst nicht konsequent durch: Die Betroffenheit und Beschwerdebefugnis aller Fahrzeugführer wird anerkannt<sup>30</sup> (obwohl angeblich nicht in ihre Grundrechte eingegriffen wird). Unter dem Gesichtspunkt der Streubreite wird die besondere Eingriffsintensität einer „seriellen Erfassung von Informationen in großer Zahl“ festgestellt<sup>31</sup> (obwohl die Erfassung in ihrer Masse keinen Grundrechtseingriff darstellen soll).<sup>32</sup> Die rechtfertigungsfähige Kennzeichenerfassung wird auf besondere Anlässe beschränkt (obwohl sie in die Grundrechte der Beschwerdeführer nicht eingreifen soll). Im Ergebnis wird eine Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Beschwerdeführer in seiner Ausprägung als Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung festgestellt<sup>33</sup> (obwohl nicht einmal ein Eingriff in dieses Recht festgestellt wird).

Behandelt das Bundesverfassungsgericht den Kfz-Massenabgleich nicht anders als bei Anerkennung eines Grundrechtseingriffs, dann muss folgerichtig diese Anerkennung auch erfolgen.<sup>34</sup>

Die Verneinung eines Grundrechtseingriffs macht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Kfz-Massenabgleich nicht nur in sich widersprüchlich,<sup>35</sup> sondern setzt sie auch in Widerspruch zu anderen Entscheidungen (z.B. zur Volkszählung oder zur strategischen Telekommunikationsüberwachung).<sup>36</sup> Ein Widerspruch dürfte auch zur Entscheidung zum Bayerischen Versammlungsgesetz bestehen, weil durch Einstweilige Anordnung die Zulässigkeit (flüchtiger) Überblicksaufnahmen beschränkt worden ist,<sup>37</sup> was die Annahme eines Grundrechtseingriffs impliziert.<sup>38</sup> So werden dogmatische Brüche und Widersprüche geschaffen, was der Vorhersehbarkeit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und der Verlässlichkeit des Grundrechtsschutzes schadet.<sup>39</sup> Die Entscheidung zum Kfz-Massenabgleich stellt auch die fachgerichtliche Anerkennung von Überwachungsattrappen

---

29 Schwabenbauer, *Heimliche Grundrechtseingriffe* (2013), 160.

30 BVerfGE 120, 378 (396 f.), Abs. 59 f.

31 BVerfGE 120, 378 (402), Abs. 78; vgl. auch BVerfGE 120, 378 (431), Abs. 176.

32 Kritisch zu diesem Widerspruch

33 BVerfGE 120, 378 (397), Abs. 61.

34 Breyer, *NVwZ* 2008, 824 (825).

35 Cornils, *Jura* 2010, 443 (445).

36 Schwabenbauer, *Heimliche Grundrechtseingriffe* (2013), 156; Moser-Knierim, *Vorratsdatenspeicherung* (2013), 160.

37 BVerfGE 122, 342 (372 f.), Abs. 135.

38 Siegel, *NVwZ* 2012, 738 (739).

39 Kauß, *DuD* 2014, 629.

als Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht in Frage,<sup>40</sup> was den Grundrechtsschutz auszuhöhlen droht.

Keine Parallele liegt dagegen zum Fall „Operation Mikado“ vor. Dort hat das Bundesverfassungsgericht die Verwendung von Daten Unbeteiligter durch private Banken zum Zwecke eines Datenabgleichs dem Staat nicht zugerechnet, weil dieser über die Daten der Nichttreffer-Fälle nie verfügen konnte.<sup>41</sup> Es kann offen bleiben, ob dem zu folgen ist. Denn der Fall der Erhebung von Kennzeichendaten durch den Staat selbst, um eine eigene Verarbeitung dieser Daten vornehmen zu können, liegt erkennbar anders.

Die Verneinung eines Grundrechtseingriffs droht Deutschland auch in Widerspruch zu setzen zum Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene, wo ein klarer Schutz vor der Verarbeitung (auch Erhebung) personenbezogener Daten ohne Einwilligung des Betroffenen besteht. Auch Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention schützt vor der Verarbeitung personenbezogener Daten. Die Figur des „auflösend bedingten Grundrechtseingriffs“ ist international unbekannt. Der Grundrechtsschutz in Deutschland darf aber nicht hinter internationalen Maßstäben zurückbleiben.

Die vielkritisierte Verneinung eines Grundrechtseingriffs im Fall eines späteren negativen Abgleichsergebnisses ist im Kontext der vom damaligen Berichterstatter Prof. Dr. Hoffmann-Riem befürworteten Theorie der Schutzbereichsbeschränkung zu sehen. Nach dieser Theorie sollen möglichst viele Maßnahmen, die im Einklang mit den Grundrechten stehen, schon nicht als Grundrechtseingriff angesehen werden, um die Rechtfertigungsebene zu „entlasten“ und die als zu beliebig angesehene Rechtsgüterabwägung im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zu vermeiden. Die Grundrechte sollen menschliches Verhalten nicht mehr umfassend, sondern nur noch punktuell in einzelnen besonders gefährdeten Lebensbereichen schützen.<sup>42</sup>

Sowohl Befürworter als auch Gegner eines starken Grundrechtsschutzes sehen die Versuche des Bundesverfassungsgerichts zur Schutzbereichsbeschränkung inzwischen aber als gescheitert und sogar kontraproduktiv an. Insbesondere wird kritisiert, dass die Beschränkung von Schutzbereichen die Abwägung nicht entfallen, sondern sie bloß auf anderer Ebene weniger transparent stattfinden lässt.<sup>43</sup> Die weiterhin stattfindende Abwägung werde

---

40 Cornils, Jura 2010, 446.

41 BVerfG NJW 2009, 1405.

42 Umfassend Arnold, Die grundrechtliche Schutzbereichsbegrenzung (2011).

43 Lange, Grundrechtsbindung des Gesetzgebers (2010), 223.

auf der Eingriffsebene nicht mehr offen vorgenommen, sondern ihr Ergebnis apodiktisch und kaum begründet als gegeben dargestellt.<sup>44</sup> Dies führe zu „Rationalitätsdefiziten“.<sup>45</sup> Kahl kritisiert etwa, dass „im Schatten der Behauptung vorgeblicher Verfassungsauslegung Abwägungsentscheidungen lediglich generalisiert und hinter immanenten Beschränkungen des Schutzbereichs auf der Basis nicht selten dünn oder zweifelhaft begründeter richterlicher Devisen verborgen werden“.<sup>46</sup> Im Fall des Kfz-Massenabgleichs kommt die versteckte Abwägung in der Prüfung zum Ausdruck, ob sich das behördliche Interesse an den betroffenen Daten bereits „derart verdichtet“ habe, dass ein Grundrechtseingriff anzunehmen sei.<sup>47</sup>

Verbreiteter Kritikpunkt ist auch, dass das Bundesverfassungsgericht keinen einheitlichen Ansatz von Schutzbereichsbeschränkungen verfolgt, sondern in unterschiedlichen Entscheidungen unterschiedliche Ansätze wählt und diese auch nicht konsistent, sondern nur fallweise anwendet (abhängig vom Berichterstatter?).<sup>48</sup> Abweichungen zur bisherigen oder sonstigen Rechtsprechung werden nicht offengelegt und begründet (zur Vermeidung einer Entscheidung in voller Besetzung?). Das Ergebnis ist eine in sich widersprüchliche Rechtsprechung, deren Ergebnisse nicht vorhersehbar und der Rechtssicherheit dadurch abträglich sind.<sup>49</sup>

Gegner eines starken Grundrechtsschutzes vor dem Gesetzgeber kritisieren zu alledem, dass die verschiedentlichen Versuche einer Schutzbereichsbeschränkung kaum ertragreich gewesen seien,<sup>50</sup> umgekehrt sogar die Spielräume des Gesetzgebers noch weiter einzuschränken drohten: Eine als Ergebnis einer Abwägung getroffene Entscheidung sei klar einzelfallbezogen. Werde aber auf früheren Ebenen operiert, gehe der Einzelfallbezug verloren und vergrößere sich die Wirkung der Entscheidung unversehen, mit vielleicht nicht im Einzelnen überschaubaren Folgen.<sup>51</sup>

Insgesamt ist es aus all diesen Gründen dringend geboten, einen Schlussstrich unter die vielkritisierten Versuche von Schutzbereichsbeschränkungen zu ziehen und zu der bewährten, über Jahrzehnte entwickelten, in sich schlüssigen und fallübergreifend widerspruchsfreien Grundrechtsdogmatik des Bundesverfassungsgerichts zurückzukehren, wonach die Grundrechte

44 Etwa in BVerfGE 120, 378 (399), Abs. 68.

45 Lange, Grundrechtsbindung des Gesetzgebers (2010), 224.

46 Nachweis bei Lange, Grundrechtsbindung des Gesetzgebers (2010), 224.

47 BVerfGE 120, 378 (398), Abs. 65.

48 Tanneberger, Die Sicherheitsverfassung (2014), 180: „Mehrzahl verschiedener, sich teils widersprechender Ansätze“.

49 Tanneberger, Die Sicherheitsverfassung (2014), 180.

50 Tanneberger, Die Sicherheitsverfassung (2014), 180.

51 Möllers, NJW 2005, 1978.

umfassend vor staatlichen Beschränkungen schützen. Danach ist die gezielte automatisierte Erhebung personenbezogener Daten durch den Staat als Eingriff in das Recht als informationelle Selbstbestimmung anzuerkennen.

### 2.2.1.3 Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Grundrechtseingriff ist unzulässig, weil er gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstößt (Art. 2 Abs. 1 GG). § 27b BPolG ist in mehrfacher Hinsicht mit dem Grundgesetz unvereinbar:

#### 2.2.1.2.2 Verletzung des Bestimmtheitsgebots

§ 27b BPolG verstößt gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot.

##### 2.2.1.2.2.1 Datenerhebung

Will der Gesetzgeber zu einem massenhaften Abgleich von Kfz-Kennzeichen ermächtigen, so fordert das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot eine präzise Regelung der Frage, welche Daten im Einzelnen erhoben werden dürfen.<sup>52</sup> Namentlich ist festzulegen, ob und gegebenenfalls welche weiteren Informationen neben der Ziffern- und Zeichenfolge des Kennzeichens selbst erhoben werden dürfen.<sup>53</sup> Tatsächlich arbeitet die zurzeit eingesetzte Kennzeichen-Lesetechnik mit der Aufnahme eines Videobildes, auf dem nicht nur das Kennzeichen, sondern auch das Fahrzeug und möglicherweise dessen Insassen erkennbar sind. Außerdem werden Ort und Zeit der Erfassung sowie die Fahrtrichtung erhoben, was einer gesetzlichen Grundlage bedarf.<sup>54</sup> Das Bundesverfassungsgericht weist darauf hin, dass das Anhalten eines Fahrzeugs eine Bildaufnahme desselben und insbesondere dessen Innenraums nicht erfordert.<sup>55</sup> Da die eingesetzte Technik ohnehin das im Bild befindliche Kennzeichen erkennt, obliegt es den Herstellern, ihre Geräte so zu programmieren, dass das Videobild mit Ausnahme des Kennzeichens geschwärzt wird.

Eine präzise Regelung der zu erhebenden Daten lässt § 27b BPolG vermissen. Die Vorschrift lässt offen, ob und gegebenenfalls welche weiteren Informationen neben der Ziffern- und Zeichenfolge des Kennzeichens selbst erhoben werden dürfen (z.B. Videobild, Ort und Zeit der Erfassung). Die Erhebung des Videobildes ist im gemeldeten Trefferfall erforderlich, um die

---

52 BVerfGE 120, 378, Abs. 157.

53 BVerfGE 120, 378, Abs. 158.

54 BVerfGE 120, 378, Abs. 159.

55 BVerfGE 120, 378, Abs. 160.

Richtigkeit der Maschinenlesung überprüfen zu können. Ort und Zeit der Erfassung festzuhalten ist erforderlich, um einer verifizierten Treffermeldung nachgehen zu können. § 27b Abs. 3 S. 1 BPolG spricht allgemein von „den erfassten Daten“, ohne diese zu bestimmen. Die dort geregelte Überprüfung der Übereinstimmung macht nur Sinn, wenn ein Videobild vorliegt, ohne dass der Gesetzgeber dies geregelt hätte.

#### 2.2.1.2.2.2 Vergleichsdatenbestand

Das Bestimmtheitsgebot erfordert eine präzise Regelung der Frage, mit welchen Daten die erhobenen Kfz-Kennzeichen abgeglichen werden dürfen (Vergleichsdatenbestand). Die Verwendung des Begriffs „Fahndungsbestand“ genügt nicht; der Zugriff auf den Fahndungsbestand ist vielmehr gesetzlich zu begrenzen.<sup>56</sup> Auch ist festzulegen, ob ein Abgleich mit „weichen Dateien“, die sich nicht auf Straftäter, Beschuldigte und Verdächtige beschränken, zugelassen werden soll.<sup>57</sup> Die Definition der zugelassenen Vergleichsdaten muss ausschließen, dass sich der Umfang der Datenbestände laufend und in gegenwärtig nicht vorhersehbarer Weise verändert.<sup>58</sup>

§ 27b BPolG genügt diesen Anforderungen nicht. Der Begriff des „Fahndungsbestands“ in § 27b Abs. 2 BPolG genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. Der Verweis auf nach § 34 Abs. 1 Satz 2 BPolG ist inhaltsleer, weil auch dort der Begriff des Fahndungsbestands nicht definiert wird. Lediglich in der Gesetzesbegründung ist eine Aufzählung enthalten (BT-Drs. 18/10939, 14), die aber erstens eine normative Regelung nicht ersetzt und zweitens ihrerseits unbestimmt ist (z.B. „die beim Bundeskriminalamt geführten Fahndungsdateien“). Der bloße Begriff des „Fahndungsbestands“ schließt nicht aus, dass sich der Umfang der Datenbestände laufend und in gegenwärtig nicht vorhersehbarer Weise verändert. Erforderlich wäre zumindest die Nennung der Rechtsgrundlage der Ausschreibungen, mit denen ein Abgleich zugelassen werden soll (z.B. § 30 BPolG). Der Begriff „Fahndungsbestand“ gewährleistet demgegenüber nicht, dass sich der Gesetzgeber darüber im klaren war, welche Daten er im Einzelnen einbezieht und welche Regelungen für die Aufnahme dieser Daten gelten. Ferner ist nicht gewährleistet, dass die Bundespolizei eindeutig bestimmen kann, welche Daten sie für den Abgleich heranziehen darf. Dies können deswegen auch die Gerichte nicht dem Gesetz entnehmen. Schließlich kann der Bürger aus § 27b BPolG nicht ersehen, mit welchen Daten sein Kennzeichen im

---

<sup>56</sup> Vgl. BVerfGE 120, 378, Abs. 152.

<sup>57</sup> BVerfGE 120, 378, Abs. 102.

<sup>58</sup> BVerfGE 120, 378, Abs. 131.

Einzelnen abgeglichen werden darf, unter welchen Voraussetzungen er in den Fahndungsbestand aufgenommen werden kann und welche Regelungen dafür sonst gelten.

Der Gesetzgeber hat nicht einmal festgelegt, ob ein Abgleich mit „weichen Dateien“, die über Straftäter, Beschuldigte und Verdächtige hinaus gehen, zugelassen werden soll.

#### 2.2.1.2.2.3 Verwendung

Bereichsspezifisch und präzise geregelt werden muss auch der weitere Umgang mit den erhobenen und den durch Abgleich gewonnenen Daten. Unter anderem muss dem Wortlaut der Norm eindeutig zu entnehmen sein, ob und inwieweit der Einsatz des Kfz-Massenscannings der Erstellung von Bewegungsbildern im Rahmen einer polizeilichen Beobachtung oder längerfristigen Observation dienen soll und darf.<sup>59</sup>

§ 27b BPolG genügt diesen Anforderungen nicht. Unbestimmt ist bereits § 27b Abs. 3 S. 1 BPolG, demzufolge die Übereinstimmung zwischen „den erfassten Daten“ (welchen?) und „den Daten aus dem Fahndungsbestand“ (welchen?) überprüft werden soll. Soweit nach Satz 2 „die übereinstimmenden Daten“ (welche?) „verarbeitet“ werden können, fehlt es an jeglicher Zweckbestimmung oder Begrenzung dieser Datenverarbeitung (z.B. Dauer, Löschungspflicht).

Der Norm ist nicht einmal eindeutig zu entnehmen, ob und inwieweit der Einsatz des Kfz-Massenscannings der Erstellung von Bewegungsbildern im Rahmen einer polizeilichen Beobachtung oder längerfristigen Observation dienen soll und darf. Die Fahndungsdateien von Bundeskriminalamt und Schengener Informationssystem sehen eine Ausschreibung zur Beobachtung vor, ebenso § 31 BPolG. Umso mehr ist vom Gesetzgeber zu verlangen, diese Frage eindeutig zu regeln.

#### 2.2.1.2.3 Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgebots

§ 27b BPolG verstößt gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot. Dem Verhältnismäßigkeitsgebot zufolge darf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nur eingeschränkt werden, soweit dies im überwiegenden Allgemeininteresse erforderlich ist.<sup>60</sup> Dass öffentliche Interessen den Anspruch des Bürgers auf unbeobachtete Fahrt im Fall der angefochtenen Regelung

---

<sup>59</sup> BVerfGE 120, 378, Abs. 105.

<sup>60</sup> BVerfGE 65, 1 (44, 46); BVerfGE 100, 313 (375 f.).

nicht überwiegen, ergibt sich aus der Kombination von drei Faktoren: Erstens den gesetzlichen Voraussetzungen des Kfz-Massenabgleichs, zweitens dem Umfang des zum Abgleich heran gezogenen Vergleichsdatenbestands und drittens der Ausgestaltung der weiteren Verwertung der gewonnenen Informationen.<sup>61</sup>

#### 2.2.1.2.3.1 Gewicht der geförderten Gemeinwohlinteressen; Nutzen des Grundrechtseingriffs

Auf Seiten der Gemeinwohlinteressen ist für die Abwägung das Gewicht der Ziele und Belange maßgeblich, denen die Grundrechtsbeschränkung dient. Bei deren Gewichtung kommt es unter anderem darauf an, wie groß die Gefahren sind, denen mit Hilfe der Eingriffe begegnet werden soll, und wie wahrscheinlich deren Eintritt ist.<sup>62</sup> Außerdem ist maßgeblich zu berücksichtigen, wie wahrscheinlich es ist, dass den Gefahren mit Hilfe der grundrechtsbeschränkenden Norm begegnet werden kann.

In der Praxis sind trotz langjährigen Einsatzes des Kfz-Massenabgleichs durch einzelne Bundesländer kaum Fälle bekannt, in denen mit diesem Instrument eine gegenwärtige Personengefahr abgewehrt oder aber eine Straftat von erheblicher Bedeutung verhindert worden wäre. Die Erfahrungen sind ernüchternd und beschränken sich im Wesentlichen auf die Sicherstellung einiger abhanden gekommener Pkw. An konkreten Resultaten hatte beispielsweise der erste bayerische Feldversuch gerade einmal die Sicherstellung von vier Fahrzeugen zur Folge!<sup>63</sup> Dabei ist nach allgemeinen Erfahrungen davon auszugehen, dass Straftäter nach einiger Zeit Umgehungsstrategien einsetzen, was die mittel- und langfristige Erfolgsquote im Vergleich zu den Resultaten kurzer Feldversuche erheblich mindert. Im Jahr 2007 wurde in Bayern eine mobile Anlage zum Kfz-Massenabgleich eingesetzt, um eine mutmaßliche Diebesbande zu ermitteln und um Gewalttätigkeiten im Vorfeld eines „Rockertreffens“ zu verhindern; in beiden Fällen blieb der Einsatz vollkommen ergebnislos.<sup>64</sup>

Aus Bayern sind auch die Resultate eines regulären Einsatzes von 35 Lesegeräten im Jahr 2006 bekannt. Jeden Monat werden dort 5 Mio. Kfz-Kenn-

---

61 Vgl. BVerfGE 120, 378 (432 f.), Abs. 182.

62 BVerfGE 100, 313 (376).

63 Pressemitteilung Nr. 80/04 vom 03.03.2004, [www.stmi.bayern.de/presse/archiv/2004/80.php](http://www.stmi.bayern.de/presse/archiv/2004/80.php).

64 Roßnagel, Verfassungsrechtliche Bewertung der automatisierten Erfassung von Kraftfahrzeug-kennzeichen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. März 2008 (2009), 30.

zeichen abgeglichen.<sup>65</sup> Nach einigen Monaten waren im Untersuchungszeitraum 1.500 Treffer zusammen gekommen, was einer Trefferquote von 0,03% entspricht.<sup>66</sup> Unter den Treffern befanden sich 40% säumige Versicherungszahler, 20% Fahrzeuge mit verlorenem oder gestohlenem Kennzeichen, 15% Ausschreibungen von Personen zur Beobachtung oder Festnahme und 25% sonstige Ausschreibungen (z.B. Ausschreibungen gestohlener Pkw).<sup>67</sup> Konkrete Gefahren für Leib oder Leben wurden in keinem Fall abgewehrt; nicht eine Straftat wurde verhindert. Stattdessen wird deutlich, dass die Maßnahme ihren Schwerpunkt im Bagatellbereich hat und nur dem Schutz von Eigentumsrechten und Vermögensinteressen dienen kann. Die Ergebnisse zeigen, dass sich bei 4.998.500 der monatlich überprüften Autofahrer oder 99,97% der Betroffenen keinerlei Anhaltspunkte für eine Gefahr oder Straftat ergeben haben.

Für Hessen hat die Staatskanzlei ebenfalls die Resultate eines regulären Einsatzes von Kennzeichenlesegeräten offengelegt. Von Januar bis April 2007 sind 360.000 Kfz-Kennzeichen abgeglichen worden.<sup>68</sup> Die Zahl der Treffer belief sich auf 123, was einer Trefferquote von 0,03% entspricht.<sup>69</sup> Im Umkehrschluss bestätigt sich, dass hunderttausende Autofahrer oder 99,97% der Betroffenen ohne jeden Grund abgeglichen wurden. Unter den Treffern befanden sich 67% säumige Versicherungszahler, 19% Fahrzeuge mit verlorenem oder gestohlenem Kennzeichen und 14% Ausschreibungen von Personen zur Beobachtung oder Festnahme.<sup>70</sup> Nicht ein konkreter Erfolg aufgrund einer „Treffermeldung“ wurde dargelegt. Gefahren für Leib oder Leben wurden in keinem Fall abgewehrt; nicht eine Straftat wurde verhindert. Stattdessen wird deutlich, dass die Maßnahme ihren Schwerpunkt im Bagatellbereich hat und ganz regelmäßig nur dem Schutz von Eigentumsrechten und Vermögensinteressen dienen kann. Vermögensinteressen Einzelner sind ein Rechtsgut von vergleichsweise geringem Gewicht.

In Schleswig-Holstein wurden für 50.000 Euro zwei Lesegeräte angeschafft.<sup>71</sup> Über mehrere Monate hinweg wurden 131.000 Kennzeichen abge-

---

65 ADAC, Gläserner Autofahrer unter Generalverdacht? (28.09.2006), [www.adac.de/images/Bericht-ADAC-Fachgespr%C3%A4ch-Gl%C3%A4serner-Autofahrer-Sept06\\_tcm8-166496.pdf](http://www.adac.de/images/Bericht-ADAC-Fachgespr%C3%A4ch-Gl%C3%A4serner-Autofahrer-Sept06_tcm8-166496.pdf).

66 ADAC a.a.O.

67 ADAC a.a.O.

68 Schriftsatz der Staatskanzlei vom 31.05.2007, [http://www.datenspeicherung.de/data/Schriftsatz\\_Staatskanzlei\\_2007-06-01.pdf](http://www.datenspeicherung.de/data/Schriftsatz_Staatskanzlei_2007-06-01.pdf), 8.

69 Schriftsatz der Staatskanzlei vom 31.05.2007, [http://www.datenspeicherung.de/data/Schriftsatz\\_Staatskanzlei\\_2007-06-01.pdf](http://www.datenspeicherung.de/data/Schriftsatz_Staatskanzlei_2007-06-01.pdf), 8.

70 Schriftsatz der Staatskanzlei vom 31.05.2007, [http://www.datenspeicherung.de/data/Schriftsatz\\_Staatskanzlei\\_2007-06-01.pdf](http://www.datenspeicherung.de/data/Schriftsatz_Staatskanzlei_2007-06-01.pdf), 9.

71 Zum Folgenden: Pressemitteilung des Innenministeriums vom 11.03.2008,

glichen, jedoch einzig 26 säumige Versicherungszahler ermittelt. Gestohlene Fahrzeuge wurden keine gemeldet oder sichergestellt. Der schleswig-holsteinische Innenminister erklärte nach der Nichtigerklärung der Regelung seines Landes durch das Bundesverfassungsgericht, er werde keine Ermächtigung zum Kfz-Massenscanning mehr auf den Weg bringen. Die Maßnahme weise nach den gewonnenen Erfahrungen „*ein Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag*“ auf und „*binde Personal, das an anderen Stellen sinnvoller für operative Polizeiarbeit eingesetzt werden könne*“.

In Mecklenburg-Vorpommern wurde ausschließlich während der Proteste gegen den G8-Gipfel in Heiligendamm ein Kfz-Abgleich mit polizeilichen Stördateien vorgenommen.<sup>72</sup> Dies führte zu vier Treffermeldungen. Die betroffenen Fahrzeuge wurden jedoch weder angehalten, noch wurden sonstige Folgemaßnahmen ergriffen. Weitere Länder wie Rheinland-Pfalz verfügen über Ermächtigungen zum Kfz-Kennzeichenabgleich, haben jedoch noch nie davon Gebrauch gemacht. Rheinland-Pfalz und Bremen haben entsprechende Ermächtigungen inzwischen ersatzlos gestrichen.

Die Eignung zur Erleichterung der Strafverfolgung hat vorliegend von vornherein außer Betracht zu bleiben, weil § 27b Abs. 1 BPolG nur den polizeilichen Zweck der Gefahrenabwehr einschließlich der Verhinderung oder Beendigung von Straftaten verfolgt.

Die vielfältigen Möglichkeiten zur Verhinderung einer erfolgreichen Zuordnung, von denen nach Einführung einer verdachtslosen Kennzeichenüberwachung erfahrungsgemäß verstärkt Gebrauch gemacht wird, stellen den möglichen Nutzen der Maßnahme zudem grundlegend in Frage.<sup>73</sup> Personen, die sich der Überwachung entziehen wollen, können beispielsweise ein Kraftfahrzeug eigens für ihre Zwecke stehlen. Dieses ist dann im Fahndungsbestand noch nicht verzeichnet, so dass ein Abgleich zu keinem Ergebnis führt. Weiter kommt ein Auswechseln der Kennzeichen in Betracht, das sich schnell durchführen lässt. Schließlich kann auch die Nutzung von Straßen vermieden werden, auf denen eine Kennzeichenerfassung durchgeführt wird. Gerade ernsthafte Straftäter werden von solchen Ausweichmöglichkeiten Gebrauch machen.

---

<http://www.webcitation.org/5uuseEcnG>.

72 Zum Folgenden: Landesbeauftragter für den Datenschutz in Mecklenburg-Vorpommern, Dokumente vom 25.06.2007 und vom 04.09.2007, <http://www.lfd.mv.de/dschutz/presse/G8-Kontrolle-20-Juni.pdf> und <http://www.lfd.mv.de/dschutz/presse/G8-Innenausschuss.pdf>.

73 Ebenso Weichert, Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Novellierung des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes, 17.03.2005, <http://www.datenschutzzentrum.de/material/themen/polizei/bay-pag.htm>, Punkt III.

Die Eignung der Maßnahme zur nachhaltigen Bekämpfung organisierter Kriminalität ist folglich als äußerst gering bis nicht gegeben einzuschätzen.<sup>74</sup> Die Maßnahme führt vielmehr zu einer verstärkten Bindung der verfügbaren Ressourcen an die Verfolgung leicht aufzudeckender und oft auftretender Bagatelldelicten. Sie beeinträchtigt dadurch letztlich das gezielte Vorgehen gegen schwere und organisierte Kriminalität.

#### 2.2.1.2.3.2 Gewicht der Freiheitsinteressen; schädliche Folgen des Grundrechtseingriffs

Das Gewicht des Grundrechtseingriffs ist der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zufolge danach zu bemessen, unter welchen Voraussetzungen Eingriffe zulässig sind, welche und wie viele Grundrechtsträger von ihnen betroffen sind und wie intensiv die Grundrechtsträger beeinträchtigt werden.<sup>75</sup> Zu berücksichtigen ist auch, ob und in welcher Zahl Personen mitbetroffen werden, die für den Eingriff keinen Anlass gegeben haben.<sup>76</sup> Die Eingriffsintensität hängt bei Informationseingriffen unter anderem von Art, Umfang und denkbaren Verwendungen der erhobenen Daten sowie von der Gefahr ihres Missbrauchs ab.<sup>77</sup> Bei der Feststellung der Möglichkeiten zur Verwendung erlangter Daten ist zu berücksichtigen, ob die Betroffenen anonym bleiben und welche Nachteile ihnen aufgrund der Maßnahmen drohen oder von ihnen nicht ohne Grund befürchtet werden.<sup>78</sup> Bei der Gewichtung möglicher Nachteile ist die Nutzbarkeit und Verwendungsmöglichkeit der Daten maßgeblich, und zwar unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeit, dass die Daten mit anderen Daten kombiniert und dadurch weitergehende Kenntnisse gewonnen werden können.<sup>79</sup>

Die Eingriffsintensität des § 27b BPolG mindert, dass der Kfz-Massenabgleich nur vorübergehend aus konkretem, qualifiziertem Anlass zugelassen wird.

Die hohe Eingriffsintensität des Kfz-Massenabgleichs ergibt sich gleichwohl aus den folgenden Umständen:

- Nicht nur einzelne Personen, sondern grundsätzlich jeder Fahrzeughalter und -fahrer ist von dem Abgleich seiner Daten betroffen. Ab-

---

74 Ebenso Weichert, Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Novellierung des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes, 17.03.2005, <http://www.datenschutzzentrum.de/material/themen/polizei/bay-pag.htm>, Punkt III.

75 BVerfGE 109, 279 (353).

76 BVerfGE 109, 279 (353).

77 BVerfGE 65, 1 (46).

78 BVerfGE 100, 313 (376).

79 BVerfGE 65, 1 (45).

hängig von Anzahl und Positionierung der Erfassungsgeräte können in einer Stunde Tausende von Personen erfasst und automatisch kontrolliert werden.<sup>80</sup>

- In vielen Fällen können Personen die Nutzung von Kraftfahrzeugen nicht oder nur unter unzumutbaren Nachteilen meiden. Dementsprechend kann im Fall einer generellen Kennzeichenüberwachung einer Erfassung des eigenen Bewegungsverhaltens oft nicht entgangen werden.
- Nicht nur vermutete Straftäter oder Störer oder deren vermutete Kontaktpersonen sind betroffen, sondern jeder Fahrzeughalter, ohne dass er einen Grund für die Überwachung geliefert hat oder in einer besonderen Nähebeziehung zu kriminellen Verhalten steht. Verdachtslose Eingriffe mit großer Streubreite, bei denen zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich einer Maßnahme einbezogen werden, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten stehen und den Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben, weisen eine hohe Eingriffsintensität auf.<sup>81</sup>
- Während der Maßnahme wird jede Kfz-Nutzung auf der überwachten Straße automatisch erfasst. Eine Einzelfallprüfung mit Verhältnismäßigkeitskontrolle findet nicht statt. Entsprechend der fehlenden Eingriffsschwelle wird nur ein verschwindend geringer Teil der erfassten Daten später tatsächlich benötigt. Auf den überwachten Straßen gibt es im Wesentlichen keinen unbeobachteten Fahrzeugverkehr mehr.
- Erfasst werden nicht etwa nur öffentlich zugängliche Daten oder Adressdaten, sondern Daten über das Bewegungsverhalten des Einzelnen. Die Aussagekraft der Daten ist hoch. Eine missbräuchliche Auswertung würde großen Schaden anrichten.
- Die Kennzeichendaten werden nicht etwa als Akten, sondern in maschineller Form gespeichert. Sie könnten daher potenziell unbegrenzt gespeichert, abgerufen, übermittelt, vervielfältigt oder mit anderen Daten verknüpft werden.
- Kennzeichendaten werden nicht anonym oder nur zur statistischen Nutzung gespeichert, sondern sie sind dazu bestimmt, für polizeiliche Maßnahmen eingesetzt zu werden. Ihre Speicherung und staatli-

---

80 Arzt, DÖV 2005, 56 (62).

81 BVerfG, 1 BvR 2368/06 vom 23.2.2007, Abs. 51,  
[http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20070223\\_1bvr236806.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20070223_1bvr236806.html).

che Verwendung könnte daher einschneidende Folgen für die Betroffenen haben, unter Umständen auch zu Unrecht aufgrund eines falschen Verdachts.

- Die Daten werden nicht etwa durch die Betroffenen persönlich angegeben, sondern unabhängig von deren Willen und deren Kenntnis automatisch aufgezeichnet und abgeglichen.
- Im Gegensatz zum früheren Rechtszustand werden nicht nur ursprünglich zu einem anderen Zweck erhobene Daten abgeglichen, bei denen wegen des ursprünglichen Anlasses ihrer Erhebung eine erhöhte Trefferwahrscheinlichkeit besteht. Vielmehr erfolgt im Fall des Kfz-Massenabgleichs die Erhebung des Kennzeichens und der Abgleich mit dem „Fahndungsbestand“ ohne jeden konkreten Anlass. Der Bürger wird also rein vorsorglich ins Blaue hinein kontrolliert.
- Aufgrund des Kfz-Massenabgleichs sind Änderungen und Einschränkungen des Bewegungsverhaltens zu befürchten, etwa auf Seiten regierungskritischer Personen, deren Aktivitäten in einer Demokratie besonders wichtig sind, im Vorfeld von Versammlungen. Diese Personen müssen infolge einer etwaigen Ausschreibung zur Beobachtung eine staatliche Überwachung ihres Bewegungsverhaltens befürchten. Insoweit kann ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) vorliegen. Wer damit rechnen muss, dass sein Kraftfahrzeug auf dem Weg zu einer Demonstration erfasst wird, wird unter Umständen darauf verzichten, von seinem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit Gebrauch zu machen. Die Anwendung des Kfz-Massenabgleichs im Vorfeld von Demonstrationen und Versammlungen ist gängige Praxis.

Aufgrund dieser Maßnahme müssen gerade politisch aktive, regierungskritische Bürger damit rechnen, dass ihr Bewegungsverhalten beobachtet und aufgezeichnet wird, ohne dass sie jemals davon erfahren. Insgesamt trägt ein Kfz-Massenabgleich zum allgemeinen gesellschaftlichen Klima einer zunehmenden staatlichen Kontrolle bei und schreckt von einem unbefangenen Gebrauchmachen von Grundrechten ab.

Aus Großbritannien ist bekannt, dass im Jahr 2005 ein Fahrzeug zur Fahndung ausgeschrieben wurde, nachdem es auf drei Friedensdemonstrationen gesichtet worden war.<sup>82</sup> Zur Begründung hieß es, das Fahrzeug sei im Zu-

<sup>82</sup> Lewis/Evans, Activists repeatedly stopped and searched as police officers 'mark' cars, <http://www.guardian.co.uk/uk/2009/oct/25/surveillance-police-number-plate->

sammenhang mit Demonstrationen gesichtet worden, die „Straftaten, Unordnung und den Einsatz erheblicher Ressourcen“ nach sich gezogen hätten.<sup>83</sup> Infolge der Ausschreibung wurden die strafrechtlich nie in Erscheinung getretenen Fahrer unter Anwendung eines Kfz-Massenabgleichs ermittelt, angehalten und durchsucht. Ihnen wurde ein Fragenkatalog vorgelegt verbunden mit der Drohung, sie im Fall der Nichtbeantwortung zu verhaften. Auch in anderen Fällen hat die Ausschreibung der Kennzeichen von Demonstrationsteilnehmern in Großbritannien dazu geführt, dass die Betroffenen infolge eines elektronischen Abgleichs angehalten und durchsucht wurden.<sup>84</sup> Ein Betroffener wurde im Verlauf von zweieinhalb Jahren über 25mal von der Polizei angehalten, darunter einmal auf dem Weg zu einem Abendessen mit seiner Ehefrau.<sup>85</sup> Sein Fahrzeug war zur Kontrolle ausgeschrieben worden, nachdem er an einer friedlichen Demonstration gegen Enten- und Fasanenjagd teilgenommen hatte.<sup>86</sup> Auch im Umfeld einer britischen Anti-Atomkraft-Demonstration im Jahr 2008 kam der Kfz-Massenabgleich zum Einsatz.<sup>87</sup>

Dem sehr beschränkten Nutzen einer allgemeinen Kennzeichenüberwachung steht aufgrund der Vielzahl betroffener Personen und wegen der fehlenden Verdachtsschwelle ein schwerwiegender Eingriff in die Freiheit der Bürger gegenüber. Deshalb ist die Behauptung, es handele sich nur um einen „geringfügigen Grundrechtseingriff“ im „Minimalbereich“ und um eine Maßnahme mit „denkbar geringer Eingriffsintensität“, unzutreffend.<sup>88</sup> Es ist zwar richtig, dass ein automatisierter Datenabgleich mit dem Fahndungsbestand die Handlungs- und Bewegungsfreiheit der Betroffenen nicht unmittelbar beeinträchtigt und für sie meist folgenlos bleibt. Dies trifft aber auf jede automatisierte Datenverarbeitung zu einschließlich etwa der Rasterfahndung, der Videoüberwachung und der Telefonüberwachung. Dass derartige Eingriffe gleichwohl nicht „belanglos“ sind, ist spätestens seit dem Volkszählungsurteil allgemein anerkannt. Maßgeblich ist im vorliegenden Zusammenhang die Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und nicht die Frage, ob die Handlungs- und Bewegungsfreiheit der Betroffenen unmittelbar beeinträchtigt wird.

---

recognition.

83 Lewis/Evans a.a.O.

84 Lewis/Evans a.a.O.

85 Lewis/Evans a.a.O.

86 Lewis/Evans a.a.O.

87 Lewis/Evans a.a.O.

88 Schieder, NVwZ 2004, 780 f.

Nicht stichhaltig ist ferner das Argument, es würde lediglich eine bereits vorhandene Praxis automatisiert.<sup>89</sup> Bislang war ein Kennzeichenabgleich mit Fahndungsdaten nur zulässig, wenn die Bundespolizei ein Kfz-Kennzeichen „im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung erlangt“ hatte (§ 34 BPolG). Da die anlasslose Erhebung von Kfz-Kennzeichen nicht zu den Aufgaben der Polizei gehörte, war ein allgemeiner Datenabgleich also bislang nicht zulässig. Kontrollen waren vielmehr nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig und konnten auch aus personellen Gründen nur stichprobenartig durchgeführt werden. Auch § 36 Abs. 5 StVO ist nicht für automatisierte Formen der Massendatenerhebung sondern lediglich für die Vornahme von Stichproben konzipiert.<sup>90</sup> Gleiches gilt für Kontrollen im Lebensmittel-, Arbeitsschutz- und Umweltrecht, die überdies nur eng umgrenzte Personengruppen betreffen.

Eine automatisierte, lückenlose und permanente Massenkontrolle ist mit bisherigen Maßnahmen vor allem quantitativ nicht vergleichbar. Automatische Kennzeichenlesegeräte sind in der Lage, tausende von Kfz-Kennzeichen pro Stunde zu erkennen. Deswegen ist die automatisierte Kennzeichenerkennung auch zur Identitätsfeststellung kein „minus“, sondern ein quantitatives und qualitatives „aliud“.<sup>91</sup> Auch verglichen mit der Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch die Polizei ist der Kennzeichenabgleich ungleich eingriffsintensiver. Denn bei dem Kennzeichenabgleich wird ein Personenbezug zum Fahrzeughalter hergestellt (oder kann jedenfalls unschwer hergestellt werden) und anschließend ein Datenbankabgleich durchgeführt.

Auch wenn eine Kennzeichenregistrierung mit anschließender Löschung der Nicht-Treffer für sich genommen harmlos erscheinen mag, stellt sie im Kern einen Präzedenzfall einer allgemeinen, vorsorglichen Überwachung der Bevölkerung dar. Das Gewicht des Eingriffs wird deutlich, wenn man sich die Konsequenzen verdeutlicht, die seine Zulassung hätte: Erlaubte man eine so weit reichende, anlasslose Kennzeichenüberwachung, mit welcher Begründung wollte man dann einer sonstigen generellen, verdachtslosen Überwachung der Bevölkerung zwecks „Abgleichs mit dem Fahndungsbestand“ entgegen treten, etwa einem automatischen Abgleich aller Inhaber eingeschalteter Mobiltelefone, einer permanenten, kontaktlosen Fahndung anhand von RFID-Chips in mitgeführten Ausweispapieren oder einer generellen biometrischen Gesichtserkennung an jeder Straßenecke?

---

89 Schieder, NVwZ 2004, 780 f.

90 Schieder, NVwZ 2004, 784.

91 Schieder, NVwZ 2004, 783.

Der Aufbau eines Systems zur Videoüberwachung der Straßen schafft außerdem bereits die Infrastruktur für eine generelle Bewegungsüberwachung. Die Erfahrung zeigt, dass eine einmal vorhandene Überwachungsinfrastruktur schon bald immer intensiver und von immer mehr Stellen genutzt wird. Auch im vorliegenden Fall bedarf es nur kleiner technischer Änderungen, um alle erfassten Kennzeichendaten dauerhaft zu speichern und damit Bewegungsprofile zu erstellen, wie es in einigen ausländischen Staaten bereits praktiziert wird.

Unsere Rechtsordnung kennt Ermächtigungen zur systematischen, automatisierten Kontrolle beliebiger Personen bislang nicht. Deswegen ist der automatisierte Kennzeichenabgleich ein Präzedenzfall für einen automatisierten Massenabgleich der Bevölkerung mit Fahndungsdatenbanken. In Berlin testet die Bundespolizei schon den biometrischen Abgleich von Gesichtern mit Fahndungsdaten. Vor kurzem wurde ein Online-Abruf von Reisepass- und Personalausweisfotos eingerichtet (§ 22a PassG, § 2c PersAuswG), der in Zukunft zur biometrischen Identifizierung beliebiger Passanten eingesetzt werden kann. Bereits heute definiert die Passmusterverordnung detaillierte Anforderungen an Passbilder mit der Begründung: *„Es ist dringend erforderlich, die hier beschriebenen Anforderungen zu beachten, da sonst eine biometrische Erkennung des Antragstellers [...] nicht gewährleistet“* ist (Anlage 3 zu § 3 PassMusterV).

Die verfassungsrechtlichen Grenzen, die im Fall des Kennzeichenscannings definiert werden, werden auch in diesen anderen Bereichen der verdachtslosen, maschinellen Massenkontrolle von Menschen herangezogen werden. Hielte man etwa den routinemäßigen Einsatz von Erkennungssystemen für verfassungskonform, so könnten künftig alle Passanten an Kontrollstellen automatisiert systematisch mit dem „Fahndungsbestand“ abgeglichen werden, sei es im Wege der biometrischen Gesichtsfeldererkennung oder unter Einsatz der kontaktlosen Funkchips, deren Aufnahme in Personalausweise bereits vorbereitet wird. Dies aber würde in einen Überwachungsstaat führen, wie er bisher nur aus Sciencefiction-Filmen bekannt ist.<sup>92</sup>

Inwieweit von der angefochtenen Norm Gebrauch gemacht wird, ist für die Beurteilung der Eingriffsintensität unerheblich. Die derzeitige Einsatzpraxis der Kfz-Kennzeichenlesegeräte durch die Bundespolizei darf nicht über die grundsätzliche Bedeutung der vorliegenden verfassungsrechtlichen Frage hinweg täuschen. Es mag sein, dass die Bundespolizei bislang nur acht Kennzeichenlesegeräte zum Zwecke eines Pilotversuchs einsetzt. Fakt ist

---

<sup>92</sup> Im Film „Minority Report“ wird ein allgemeines Iriscanning dargestellt.

aber, dass die Ermächtigungsgrundlage – schöpfte man ihren Anwendungsbereich aus – zu einer Kennzeichenüberwachung im gesamten Grenzgebiet ermächtigt. Mit diesem Inhalt muss sie sich an den verfassungsrechtlichen Vorgaben messen lassen. Auf die Frage, inwieweit von einer gesetzlichen Eingriffsermächtigung tatsächlich Gebrauch gemacht wird, kann es bei der Beurteilung der Eingriffsintensität deswegen nicht ankommen, weil eine Vollzugspraxis jederzeit geändert werden kann und weil der Gesetzgeber verpflichtet ist, die wesentlichen Eingriffsgrenzen selbst zu regeln. Eine Verwaltungspraxis ist für die Betroffenen zudem regelmäßig nicht vorhersehbar.<sup>93</sup> Prüfungsgegenstand ist die Verfassungsmäßigkeit des § 27b BPolG und nicht die Verfassungsmäßigkeit der Verwaltungspraxis. Diese Praxis kann sich jederzeit ändern und wird dies mit dem zunehmenden technischen Fortschritt auch tun.

So hat auf der britischen Insel Bermuda bereits heute jeder Fahrzeughalter einen RFID-Funkchip an der Windschutzscheibe anzubringen. Der Chip kann auf mehrere hundert Meter Entfernung kontaktlos ausgelesen werden.<sup>94</sup> Auch in Malaysia wird jedes Kfz-Kennzeichen bereits mit einem solchen weit reichenden („long range“) RFID-Chip ausgestattet.<sup>95</sup> In Europa sind entsprechende Forderungen bereits diskutiert worden und können jederzeit umgesetzt werden.

RFID-Lesegeräte sind sehr viel preisgünstiger und akkurater als die von der Bundespolizei zurzeit eingesetzten optischen Kennzeichenlesesysteme, die eine Fehlerquote von bis zu 40% aufweisen.<sup>96</sup> RFID-Lesegeräte ermöglichen in technischer und finanzieller Hinsicht tatsächlich eine weitgehend flächendeckende Verkehrsüberwachung. Der verfassungsrechtlichen Beurteilung kann daher nicht die Praxis des Jahres 2018 zugrunde gelegt werden. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass gesetzliche Ermächtigungen schon in wenigen Jahren voll ausgeschöpft werden können und technische Kapazitätsgrenzen gerade im EDV-Bereich immer nur einer Frage der Zeit sind.

§ 27b BPolG deckt den Einsatz etwa von RFID-gestützten Kennzeichenlesegeräten bereits jetzt ab. Die Norm ist nicht darauf beschränkt, Kennzeichenschilder im Wege des gegenwärtigen optisch-elektronischen Verfahrens auszulesen. Vielmehr erlaubt sie umfassend Kennzeichen von Fahrzeugen zu erheben. Diese Regelung deckt durchaus den Einsatz elektronischer Lesege-

93 Näher P. Breyer, Vorratsspeicherung (2005), 143 m.w.N.

94 heise online vom 09.05.2007, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/89504>.

95 heise online vom 13.12.2006, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/82486>.

96 Polizeirat Bernd Ricker von der Hessischen Polizeischule, zitiert im hr3-Bericht vom 25.01.2007, [http://www.hr-online.de/website/fernsehen/sendungen/index.jsp?rubrik=3058&key=standard\\_document\\_29087392&msg=15662](http://www.hr-online.de/website/fernsehen/sendungen/index.jsp?rubrik=3058&key=standard_document_29087392&msg=15662).

räte zum kontaktlosen Auslesen von Kfz-Kennzeichen ab, sobald die Kennzeichen neben dem Nummernschild auch auf einem RFID-Chip gespeichert sind. Aufbau und Beschaffenheit von Kfz-Kennzeichen sind in der Fahrzeug-Zulassungsverordnung vom 25. April 2006 (BGBl. I S. 988) geregelt (FZV). Gegenwärtig ist dort zwar nicht vorgesehen, dass Kennzeichenschilder (§ 10 FZV) mit einem RFID-Chip zu versehen sind, auf dem das Kennzeichen gespeichert ist. Die zuständigen Ministerien können diese Verordnung aber jederzeit ändern. § 6 StVG ermächtigt umfassend zum Erlass von Verordnungen über die „Kennzeichnung der Fahrzeuge“, würde die Einführung von RFID-Kennzeichen im Verordnungswege also bereits heute abdecken.

In Großbritannien gibt es schon heute tausende von Kennzeichenlesegeräten, die die meisten Autobahnen und Durchfahrtsstraßen, Stadtzentren, Häfen und Tankstellen des Landes abdecken. Täglich werden 25.000 ausgeschriebene Fahrzeuge gemeldet.<sup>97</sup>

In einer zentralen Datenbank in London wird inzwischen für die Dauer von mindestens zwei Jahren auf Vorrat gespeichert, welches Kfz-Kennzeichen wann an welchem Ort gesichtet worden ist. Jeden Tag werden 8 Mio. gesichtete Fahrzeuge in die nationale Datenbank aufgenommen<sup>98</sup>, was 3 Mrd. gespeicherten Fahrzeugbewegungen pro Jahr entspricht.<sup>99</sup> Die Daten werden in Echtzeit gespeichert, so dass die Bewegungen jedes Fahrzeugs auf britischen Straßen in Echtzeit verfolgt werden können. Zugriff auf die Daten erhalten alle Sicherheitsbehörden einschließlich des Nachrichtendienstes.<sup>100</sup>

Nach einem Bericht der New York Times<sup>101</sup> sollen im New Yorker Stadtteil Manhattan 100 Videokameras errichtet werden, um Kfz-Kennzeichen zu erfassen und abzugleichen. New York erwäge ferner, 3.000 öffentliche und private Videokameras an ein System zu koppeln, welches die Gesichter von Passanten mit dem Fahndungsbestand abgleichen soll.

Im Süden Chinas werde bereits gegenwärtig ein System zum biometrischen Abgleich von Passanten mit dem Fahndungsbestand installiert. Dazu sollten mindestens 20.000 polizeiliche Überwachungskameras auf öffentlichen

---

97 National Policing Improvement Agency, Annual Report and Accounts 2008/09, <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0809/hc07/0738/0738.pdf>, 10.

98 National Policing Improvement Agency, Annual Report and Accounts 2008/09, <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0809/hc07/0738/0738.pdf>, 50.

99 Campbell, Antwort vom 01.06.2009, <http://www.theyworkforyou.com/wrans/?id=2009-06-01d.265736.h>: Gegenwärtig sind 1,3 Mrd. Fahrzeugbewegungen gespeichert.

100 National Policing Improvement Agency, Annual Report and Accounts 2008/09, <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0809/hc07/0738/0738.pdf>, 50.

101 Bradsher: China Enacting a High-Tech Plan to Track People (12.08.2007).

Straßen installiert und mit einem Computersystem verbunden werden, das zur Fahndung ausgeschriebene Personen sowie „ungewöhnliches Verhalten“ erkennen und melden soll. Was die Fahndung und Überwachung anhand von Mobiltelefonen anbelangt, bestehe der Verdacht, dass dies in China schon seit längerer Zeit praktiziert werde. Jedenfalls für Polizeibeamte sei bestätigt worden, dass ihr Standort anhand von Satellitentechnik und ihres Mobiltelefons ständig von einer Zentralstelle beobachtet werde.

In Großbritannien wollte das Innenministerium bis 2009 eine Nationale Datei mit Fahndungsfotos (FIND) einsatzbereit haben, die an sämtliche Videoüberwachungskameras angeschlossen werden sollte.<sup>102</sup> Mithilfe biometrischer Gesichtserkennung sollte eine permanente automatisierte Fahndung erfolgen.

Es zeigt sich, dass der Kfz-Massenabgleich nicht ohne Grund als Präzedenzfall für eine immer weiter reichende Kontrolle unbescholtener Bürger und Beobachtung ihres Verhaltens angesehen und auf juristischem Weg immer wieder angefochten wird.

Nur angedeutet werden sollen auch die schon nach der angefochtenen Norm gegebenen Missbrauchs- und Irrtumsgefahren einer automatisierten Kennzeichenüberwachung. Eine generelle, einzelfallunabhängige, rein vorsorgliche Kontrolle der Bürger birgt stets die Gefahr von Fehlern und Missbräuchen.<sup>103</sup> Die Kennzeichenerkennung ist in besonderem Maße fehlerträchtig, denn aus technischen Gründen wird bei einer Fehlerquote von 4% jedes 25. Kennzeichen nicht oder falsch erkannt. Im praktischen Einsatz ist sogar eine Fehlerquote von bis zu 40% festzustellen.<sup>104</sup> Dies kann zu falschen Verdächtigungen führen mit entsprechenden Folgen (z.B. Verhaftung, Festnahme, Durchsuchung). Die Fehleranfälligkeit des Kfz-Kennzeichenabgleichs geht über das allgemeine Risiko, zu Unrecht einer Straftat verdächtigt zu werden, hinaus. Denn bei einem Massenscanning treten Irrtümer nicht nur vereinzelt in Folge gezielter Ermittlungen auf. Durch den ungezielten Massenabgleich kommt es häufig zu Fehlern.

Schließlich soll auch auf die niedrige Eingriffsschwelle zur Aufnahme in den „Fahndungsbestand“ hingewiesen werden: Nach Art. 100 des Schenge-

---

102 Luyken: Big Brother ist wirklich ein Brite (11.01.2007), <http://www.zeit.de/2007/03/Big-Brother?page=all>.

103 Zu einem Fall des missbräuchlichen Verkaufs polizeilicher Kfz-Kennzeichendaten durch einen Polizeibeamten OVG Lüneburg, Urteil vom 14.04.2005, Az. 1 NDH L 3/04 – Juris.

104 Polizeirat Bernd Ricker von der Hessischen Polizeischule, zitiert im hr3-Bericht vom 25.01.2007, [http://www.hr-online.de/website/fernsehen/sendungen/index.jsp?rubrik=3058&key=standard\\_document\\_29087392&msg=15662](http://www.hr-online.de/website/fernsehen/sendungen/index.jsp?rubrik=3058&key=standard_document_29087392&msg=15662).

ner Übereinkommens genügt es zur Aufnahme eines Kennzeichens in den Fahndungsbestand des Schengener Informationssystems SIS bereits, dass ein Kraftfahrzeug zur Sicherstellung oder zur Beweissicherung in einem beliebigen Strafverfahren gesucht wird, also etwa auch in einem Verfahren wegen geringfügiger Sachbeschädigung mittels eines Kraftfahrzeugs. Auf der Grundlage von Art. 100 SÜ sind derzeit mehr als 10 Millionen Datensätze über gesuchte Sachen gespeichert.

#### 2.2.1.2.3.3 Abwägung

Wägt man die verfassungsrechtlichen Interessen auf der Grundlage dieser Umstände gegeneinander ab, so ergibt sich, dass der praktische Nutzen des § 27b BPolG in einem deutlichen Missverhältnis zu den damit verbundenen Nachteilen für die Betroffenen und die Gesellschaft insgesamt steht. Während der drohende Schaden für unser demokratisches Gemeinwesen groß ist, ist der Zusatznutzen einer allgemeinen Kennzeichenüberwachung insgesamt gering. Ein Kfz-Massenabgleich ermöglicht den Schutz von Rechtsgütern nur in regelmäßig wenig bedeutenden Einzelfällen, ohne dass eine dauerhaften Stärkung des Sicherheitsniveaus, also Senkung der Kriminalitätsrate erreicht wird. Erfolge in Einzelfällen genügen nicht zur Legitimation des schwerwiegenden Grundrechtseingriffs, der mit einer Generalkontrolle von Kennzeichen verbunden ist. Etwas anderes lässt sich auf der Grundlage der gegenwärtigen Erkenntnisse nicht vertretbar annehmen, so dass der Gesetzgeber seinen Beurteilungsspielraum in verfassungswidriger Weise überschritt, als er gleichwohl zu einer massenhaften und verdachtsunabhängigen Kennzeichenüberwachung ermächtigte. Eine verdachtslose Überwachung der Bürger beeinträchtigt ihre Unbefangenheit und damit die Funktionsfähigkeit unseres demokratischen Staatssystems. Ein Polizeistaat, der den Bürger unter Generalverdacht stellt, ist mit der freiheitlichen, demokratischen Grundordnung unserer Verfassung unvereinbar. Selbst der Schutz „überragend wichtiger Gemeinwohlbelange“ kann eine Massenüberwachung nicht rechtfertigen. Wäre zur Aufdeckung von Gefahren und Straftaten eine allgemeine Überwachung und Kontrolle der Bürger zulässig, wären die Grundrechte obsolet.

Dass öffentliche Interessen den Anspruch des Bürgers auf unbeobachtete Fahrt im Fall des § 27b BPolG nicht überwiegen, ergibt sich aus der Kombination von drei Faktoren: Erstens den gesetzlichen Voraussetzungen des Kfz-Massenscannings, zweitens dem Umfang des zum Abgleich heran gezo-

genen Vergleichsdatenbestands und drittens der Ausgestaltung der weiteren Verwertung der gewonnenen Informationen.<sup>105</sup>

#### 2.2.1.2.3.3.1 Voraussetzungen und Vergleichsdatenbestand

Was die Voraussetzungen eines Kfz-Massenabgleichs anbelangt, kann dahin stehen, ob § 27b Abs. 1 BPolG einen hinreichenden Anlass zur Voraussetzung der Maßnahme macht, der „automatisierte Informationserhebungen und -verwertungen rechtfertigen“ kann.<sup>106</sup>

Jedenfalls fehlt § 27b Abs. 2 BPolG eine Beschränkung des Vergleichsdatenbestands auf Ausschreibungen, die der Abwehr der Anlassgefahr nach Absatz 1 dienen. Unzulässig ist es, bei Gelegenheit einer Kontrolle einen Abgleich auch mit Ausschreibungen zu anderen Zwecken zuzulassen.<sup>107</sup> § 27b BPolG schließt ein Verständnis nicht aus, nach dem die Suche nach der Quelle einer konkreten Gefahr zum Anlass genommen werden kann, bei dieser Gelegenheit mit der Kennzeichenerfassung auch alle sonst in Betracht kommenden Fahndungszwecke zu verfolgen, was den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt.<sup>108</sup> Ein Abgleich mit Ausschreibungen, die nicht der Abwehr der Anlassgefahr dienen, ist zur Erreichung des Zwecks der Maßnahme nach § 27b Abs. 1 BPolG bereits nicht geeignet.

§ 36a Abs. 2 BbgPolG erlaubt einen Abgleich stets nur mit den „zur Abwehr der Gefahr nach Absatz 1 gespeicherten polizeilichen Daten“, während § 27b Abs. 2 BPolG jeden Zusammenhang zwischen Vergleichsdatenbestand und Zweck der Maßnahme nach Absatz 1 der Vorschrift vermissen lässt, was unverhältnismäßig weit in die informationelle Selbstbestimmung eingreift.

Nach der Rechtsprechung des Hohen Gerichts widerspricht eine Ermächtigung zum Zugriff auf sogenannte Mischdateien, die sowohl strafprozessualen als auch präventiven Zwecken dienen, dem Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit nicht, sofern erkennbar ist, ob der Zugriff selbst ausschließlich oder im Schwerpunkt präventiven oder repressiven Zwecken oder beiden dient.<sup>109</sup> Diese Ausführungen beziehen sich indes lediglich auf das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot und nicht auf das Verhältnismäßigkeitsgebot. Das Gericht hat nicht entschieden, dass es verhältnismäßig sei, einen Zweck (Abwehr einer bestimmten Gefahr im Sinne des § 27b

<sup>105</sup> Vgl. BVerfGE 120, 378 (432 f.), Abs. 182.

<sup>106</sup> BVerfGE 120, 378 (409), Abs. 99.

<sup>107</sup> Roßnagel, Kennzeichenscanning (2008), 78.

<sup>108</sup> Vgl. BVerfGE 120, 378 (419), Abs. 145.

<sup>109</sup> BVerfGE 120, 378 (422), Abs. 151.

Abs. 1 BPolG) mit einem Mittel (Mischdatenbestand) zu verfolgen, das nicht oder nur zufällig einmal zur Verwirklichung dieses Zwecks beitragen kann, weil es fast ausschließlich ganz anderen Zwecken dient.

Besonders unverhältnismäßig ist die Zulassung eines Abgleichs auch mit Vorfelddateien, in denen Nichtstörer und Nichtverdächtige gespeichert sind. § 27a Abs. 2 BPolG schließt die Heranziehung solcher Vorfelddateien nicht normenklar aus.

#### 2.2.1.2.3.3.2 Verwendung

Die durch § 27b BPolG zugelassene Verwendung von Treffermeldungen verletzt den Zweckbindungsgrundsatz. § 27b BPolG beschränkt die Verwendung der gewonnenen Informationen nämlich nicht auf den Zweck, zu dem die jeweilige Kontrolle eingerichtet worden ist.<sup>110</sup> Er beschränkt die Verwendung nicht einmal auf Zwecke, zu denen der Massenabgleich nach § 27b Abs. 1 BPolG hypothetisch hätte vorgenommen werden dürfen, sondern lässt eine Verwendung zur Verfolgung jeglicher erheblicher Straftat zu (Abs. 5) – selbst wenn der Kfz-Massenabgleich zu diesem Zweck gar nicht hätte vorgenommen werden dürfen. Diese Regelung schränkt die Zweckbindung unverhältnismäßig weit gehend ein. Da der zum Abgleich heranzuziehende Fahndungsbestand (Abs. 2) ohnehin schwerpunktmäßig der Strafverfolgung dient, begründet § 27b BPolG die Gefahr, dass konkrete Anlässe im Sinne des Absatzes 1 zum Vorwand genommen werden, um letztlich ganz andere Zwecke (Strafverfolgung) zu verfolgen.

§ 27b BPolG verfehlt die Anforderungen des Zweckbindungsgebots auch dadurch, dass die Speicherung des Zwecks der Erhebung zusammen mit den Treffermeldungen nicht gefordert wird. Der Zweckbindung kann in der weiteren Verarbeitung nur Rechnung getragen werden, wenn der verfolgte Zweck zusammen mit den gewonnenen Erkenntnissen gespeichert wird.

Auch hat der Gesetzgeber versäumt, die Löschung der gewonnenen Daten vorzuschreiben, sobald der Zweck der zugrunde liegenden Fahndungsausschreibung entfällt.<sup>111</sup>

Eine neue Qualität des Grundrechtseingriffs liegt vor, wenn die Nutzung der Trefferdaten nicht nur zum Anhalten gesuchter Fahrzeuge, sondern zur polizeilichen Beobachtung und Erstellung von Bewegungsprofilen zugelassen wird. § 27b BPolG, insbesondere der zweite Absatz („Fahndungsbestand“), schließt ein solches Verständnis nicht aus. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit

<sup>110</sup> Vgl. BVerfGE 120, 378, Abs. 177.

<sup>111</sup> Vgl. BVerfGE 120, 378, Abs. 177.

eine bloße Beobachtung überhaupt zur Abwehr gegenwärtiger Gefahren im Sinne des ersten Absatzes geeignet und erforderlich sein soll. Auch insoweit verletzt die Vorschrift das Verhältnismäßigkeitsgebot. In keinem Fall darf die Erstellung von Bewegungsprofilen unter denselben niedrigen Voraussetzungen zugelassen werden wie die gezielte Fahndung zum Zwecke des Anhaltens. Dass § 27b BPolG bei jeglicher Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung, zur gezielten Kontrolle oder zur verdeckten Registrierung die Erstellung von Bewegungsbildern durch Meldung der Sichtung an die ausschreibende Stelle erlaubt (vgl. Abs. 3 S. 2), geht unverhältnismäßig weit.<sup>112</sup> Die Voraussetzungen von Ausschreibungen zur Beobachtung nach Polizeigesetzen, Strafprozessordnung und Schengener Übereinkommen (Art. 99 SDÜ) sind auf menschliche Stichprobenkontrollen zugeschnitten und tragen einer automatisierten Dauerüberwachung keine Rechnung. Die automatisierte Erstellung von Bewegungsbildern kann vielleicht zur Abwehr einer Lebensgefahr verhältnismäßig sein, keineswegs aber unter den geringen Voraussetzungen, die allgemein für eine Ausschreibung zur Beobachtung gelten.

### 2.2.2 Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG

Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet, dass die Inhaber abgeglichener Kfz-Kennzeichen von dem Einlesen und Abgleich des Kennzeichens in Kenntnis gesetzt werden, damit sie sich gegen unzulässige Kontrollen zur Wehr setzen können.<sup>113</sup> Dazu sind entsprechende Hinweisschilder erforderlich, die hinter der Kontrollstelle aufgestellt werden können, um den Zweck der Maßnahme nicht zu gefährden. Die bloß offene Datenerhebung genügt nicht, weil die Betroffenen die entsprechenden Geräte von bloßen Geschwindigkeitsmessungen nicht unterscheiden können. Eine nachträgliche individuelle Benachrichtigung der Betroffenen wird regelmäßig nicht zu leisten sein und ist in § 27b BPolG auch nicht vorgesehen.

§ 27b BPolG versäumt nicht nur, eine Kenntnisnahme durch die Betroffenen effektiv zu gewährleisten. Die Vorschrift sieht vielmehr sogar generell einen verdeckten Einsatz der Maßnahme vor. Derartiges kann allenfalls in Ausnahmefällen gerechtfertigt sein, wenn besondere Gründe im Einzelfall den grundrechtlichen Anspruch auf Kenntniserlangung überwiegen.<sup>114</sup> Dass § 27b BPolG demgegenüber ohne Abwägung dem staatlichen Effektivitätsinteresse allgemein den Vorrang gegenüber dem Rechtsschutzinteresse des

<sup>112</sup> Vgl. Bodenbenner/Heinemann, NVwZ 2010, 679 (682).

<sup>113</sup> Vgl. BVerfGE 100, 313 (397 f.); BVerfGE 109, 279 (366).

<sup>114</sup> Vgl. BVerfGE 100, 313 (397 f.); BVerfGE 109, 279 (366).

Einzelnen einräumt, ist verfassungswidrig.<sup>115</sup> Die abstrakte Möglichkeit, dass ein offener Einsatz die Umgehung des Kontrollbereichs ermöglichen kann, überwiegt keineswegs immer den Anspruch der Betroffenen auf Kenntniserlangung. Dieser verfassungsrechtlich begründete Anspruch gewährleistet, dass die Betroffenen gegen rechtswidrige Abgleiche gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen können (Art. 19 Abs. 4 GG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann eine Einschränkung dieses Anspruchs auf Kenntniserlangung allenfalls in Ausnahmefällen gerechtfertigt sein, wenn besondere Gründe im Einzelfall den grundrechtlichen Anspruch auf Kenntniserlangung überwiegen.<sup>116</sup> Tatsächlich gibt es aber im Fall des Kfz-Massenabgleichs keine überwiegenden Interessen der Allgemeinheit, die der Aufstellung einer Informationstafel hinter der Kontrollstelle entgegen stehen könnten. Die Informationstafel kann in einem ausreichenden Abstand oder mithilfe von Faltblenden so aufgestellt werden, dass sie erst nach dem Passieren des Lesegeräts sichtbar wird. In vielen Fällen ist ein offenes Vorgehen sogar zweckdienlich. Der offene Einsatz von Kennzeichenerkennungssystemen zur Verhinderung einer unmittelbar bevorstehenden Straftat (§ 27b Abs. 1 Nr. 3 BPolG) kann gegenüber den Tätern abschreckend wirken.

§ 19 BDSG gewährt einem Bürger zwar das Recht, auf Antrag bei der Bundespolizei über die zu seiner Person gespeicherten Daten Auskunft zu erhalten. Ein solches Auskunftsrecht setzt jedoch im Falle der automatischen Kennzeichenerfassung voraus, dass die Bundespolizei sämtliche von einer solchen Kontrolle erfassten Personen auch in einer Datei zusammengefasst bzw. sonst wie vorrätig hält. Nur wenn Erfassungen in diesem Umfang bestünden, könnte überhaupt das Auskunftsrecht zur Anwendung kommen und die fehlende Benachrichtigungsregelung kompensieren. Wegen der zurecht bestehenden Löschungsvorschriften kann ich durch Anfragen nicht in Erfahrung bringen, ob, wann und wo auf mich registrierte Kfz-Kennzeichen erhoben und automatisiert abgeglichen worden sind und ob eine Treffermeldung erfolgt ist. Ohne diese Kenntnis kann ich keinen Rechtsschutz gegen einen rechtswidrigen Abgleich, etwa ohne Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen, in Anspruch nehmen.

Selbst im Trefferfall ist nicht gewährleistet, dass der Betroffene angehalten und von dem Abgleich in Kenntnis gesetzt wird. Erst recht gilt dies für die

---

115 Roßnagel, NJW 2008, 2548 (2550); Arzt in: Aden, Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit (2006), 237.

116 Vgl. BVerfGE 100, 313 (397 f.); BVerfGE 109, 279 (366).

Vielzahl von Betroffenen, die nicht zur Fahndung ausgeschrieben sind. Nur durch eine Beschilderung ist deren Kenntnisnahme zu gewährleisten.

Ob auch europäisches Datenschutzrecht eine Benachrichtigung fordert, kann vor dem Hintergrund der deutschen verfassungsrechtlichen Vorgaben offen bleiben.

### 2.3 Annahmeveraussetzungen

Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist zur Durchsetzung meiner verletzten Grundrechte angezeigt. Die Grundrechtsverletzung hat, wie oben ausgeführt, in Anbetracht der hohen Eingriffsintensität besonderes Gewicht.

---

(Unterschrift)