

Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG

Automatisierte Kennzeichenerfassung verfassungsgemäß

BayVGH, Urt. v. 17.12.2012 – 10 BV 09.2641

Fall

K ist beruflich viel mit seinem Pkw unterwegs. Er fährt jährlich rund 25.000 km vor allem durch das Land L. Der Landtag von L hatte vor einiger Zeit das Polizeiaufgabengesetz des Landes (PAG) geändert und Vorschriften zur automatisierten Erfassung von Kfz-Kennzeichen erlassen. Nach der amtlichen Begründung des Änderungsgesetzes dient die Kennzeichenerfassung dazu, abhanden gekommene PKW aufzuspüren und Anschlussstraftaten zu verhindern, die organisierte Kriminalität nach der Öffnung der EU-Binnengrenzen zu bekämpfen und dem internationalen Terrorismus zu begegnen.

An 25 Stellen hat die Polizei im Land L inzwischen an Autobahnen und Bundesstraßen Anlagen zur automatisierten Kennzeichenerfassung installiert. Technisch läuft diese folgendermaßen ab: Für den Fahrer nicht erkennbar wird das hintere Kennzeichen fotografiert, wenn das Kfz unter einer Erkennungsbrücke durchfährt. Eine Texterkennungssoftware liest die Zahlen- und Buchstabenkombination aus. Selbsttätig gleicht der angeschlossene Computer das erkannte Kennzeichen mit den polizeilichen Fahndungsdatenbeständen ab. Ergibt sich keine Übereinstimmung („Nicht-Treffer“), werden alle Daten nach 0,5 Sekunden unwiederbringlich gelöscht. Bei einem Treffer wird dem überwachenden Polizeibeamten das Kennzeichenfoto angezeigt, damit dieser prüfen kann, ob die Software das Kennzeichen richtig erkannt hat. Bei einem falsch erkannten Kennzeichen löscht der Beamte alle Daten endgültig mit einem Knopfdruck. Diese menschliche Kontrolle ist notwendig, weil der Software bei ca. 0,6% der Fotos (= ca. 45.000 bei ca. 8 Mio. Fotos pro Monat) ein Erkennungsfehler unterläuft (z.B. M-AN statt MA-N, 80 statt 88) und sich das falsch erkannte Kennzeichen zufällig im Fahndungsbestand befindet („unechter Treffer“). Pro Monat gibt es ca. 550 „echte Treffer“ (richtig abgelesenes Kennzeichen, das sich im Fahndungsbestand befindet).

Obwohl die erforderlichen Lagebeurteilungen jährlich vom Landesbeauftragten für den Datenschutz gebilligt werden, verlangt K von L die Unterlassung der Kennzeichenerfassung. Er fürchtet, irrtümlich angehalten und kontrolliert zu werden. Seine Kennzeichen seien – was zutrifft – in keiner polizeilichen Datenbank enthalten. Er sei daher fortdauernd in der Gefahr, einem verfassungswidrigen Datenabgleich unterworfen zu werden. Sein allgemeines Persönlichkeitsrecht und sein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung seien verletzt. Dem Land fehle auch die Gesetzgebungskompetenz für die Strafverfolgung.

K hat nach erfolglosem Antrag bei der Polizei beim zuständigen Verwaltungsgericht Klage erhoben. Er beantragt, L zu verurteilen, es zu unterlassen, mittels verdeckten Einsatzes die Kennzeichen von Kraftfahrzeugen automatisiert zu erfassen, die auf ihn zugelassen sind. L meint, der Verwaltungsrechtsweg sei nicht eröffnet. Im Übrigen sei die automatisierte Kennzeichenerfassung verfassungsgemäß.

Hat die Klage des K Erfolg?

Hinweis: Im Land L ist von den Ermächtigungen in §§ 61 Nr. 3, 68 Abs. 1 S. 2, 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO kein Gebrauch gemacht worden.

Leitsatz

1. Die automatische Erfassung von Kennzeichen und ihr Abgleich mit polizeilichen Dateien greift nicht in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein, wenn die Daten sofort nach dem allein computerdurchgeführten Vergleich ohne Kenntnisnahmemöglichkeit unwiederbringlich gelöscht werden.

2. Legt das Erfassungssystem dem überwachenden Polizeibeamten das Kennzeichenfoto vor, liegt darin ein Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung.

3. Die Kennzeichenerfassung zu präventiven Zwecken ist verfassungsgemäß, wenn sie unter engen gesetzlichen Voraussetzungen erfolgt.

(Leitsätze des Bearbeiters)

Art. 33 Abs. 2 PAG

Darüber hinaus kann die Polizei ... durch den verdeckten Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme bei Vorliegen entsprechender Lageerkenntnisse in den Fällen des Art. 13 Abs. 1 Nrn. 1 bis 5 Kennzeichen von Kraftfahrzeugen sowie Ort, Datum, Uhrzeit und Fahrtrichtung erfassen. Zulässig ist der Abgleich der Kennzeichen mit polizeilichen Fahndungsbeständen, die erstellt wurden

1. über Kraftfahrzeuge oder Kennzeichen, die durch Straftaten oder sonst abhanden gekommen sind,

2. über Personen, die polizeilich ausgeschrieben sind ...

Die Kennzeichenerfassung darf nicht flächendeckend eingesetzt werden.

Entscheidung

Die Klage hat Erfolg, soweit sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit der Klage

Der BayVGh hat das Vorliegen einer nichtverfassungsrechtlichen Streitigkeit vorliegend ausführlich (auf 2 von 48 Urteilsseiten) geprüft. In der Klausur sollten Sie sich i.d.R. auf einige wenige Worte beschränken.

I. Der Verwaltungsrechtsweg ist nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO grundsätzlich in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nicht verfassungsrechtlicher Art eröffnet. Streitentscheidend sind die Vorschriften des öffentlich-rechtlichen Polizeirechts. Eine verfassungsrechtliche Streitigkeit liegt nicht allein deshalb vor, weil für das Begehren des K Verfassungsrecht entscheidungserheblich ist. Vielmehr müssen Verfassungsorgane oder unmittelbar am Verfassungsleben Beteiligte um materielles Verfassungsrecht streiten („**doppelte Verfassungsunmittelbarkeit**“). Daran fehlt es regelmäßig beim Rechtsstreit zwischen Bürger und Staat und auch bei der Klage des K.

„[56] Der Kläger macht einen Unterlassungsanspruch geltend, den er zwar verfassungsrechtlich begründet, mit dem er sich aber letztendlich gegen die Anwendung und den Vollzug einfachrechtlicher Vorschriften des ... Polizeirechts wendet. Sein Antrag ist darauf gerichtet, dass der Beklagte es unterlässt, diese polizeirechtlichen Vorschriften in seinem Fall anzuwenden.“

Da die Polizei zum Zwecke der Gefahrenabwehr und nicht zur Strafverfolgung tätig wird, greift auch die **abdrängende Zuweisung** des § 23 Abs. 1 EGGVG nicht ein. Der Verwaltungsrechtsweg ist damit gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet.

II. Als statthafte Klageart kommt die **allgemeine Leistungsklage** in Betracht, die von §§ 43 Abs. 2, 111 VwGO vorausgesetzt wird und inzwischen gewohnheitsrechtlich anerkannt ist.

„[59] Sowohl die Erfassung als auch der Abgleich sind keine Verwaltungsakte im Sinne von Art. 35 Satz 1 BayVwVfG, weshalb die im Verhältnis zur allgemeinen Leistungsklage, zu der als Unterfall die Unterlassungsklage zählt, speziellere Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) hier nicht in Betracht kommt.“

Nach der Gegenansicht reicht das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis als Korrektiv aus. Einer Streitentscheidung bedarf es in der Klausur i.d.R. nicht, wenn – wie hier – die Klagebefugnis besteht (vgl. AS-Skript VwGO [2011], Rdnr. 235).

III. Zum Ausschluss von Popular- und Interessentenklagen verlangt die h.M. bei der Leistungsklage analog § 42 Abs. 2 VwGO die **Klagebefugnis** des Klägers. Er muss substantiiert behaupten können, dass ihm der geltend gemachte Anspruch zusteht. Materiell könnte K ein **öffentlich-rechtlicher Abwehr- und Unterlassungsanspruch** bzgl. der (weiteren) Kennzeichenerfassung zustehen. Da K mit guten Gründen rügt, dass die Kennzeichenerfassung verfassungswidrig ist, erscheint ein solcher nicht schlechthin ausgeschlossen. K ist klagebefugt.

Ob bei der Leistungsklage zuvor ein Antrag bei der Behörde gestellt werden muss, ist ebenfalls umstritten (vgl. AS-Skript VwGO [2011], Rdnr. 242).

IV. Weiterhin müsste K ein **allgemeines Rechtsschutzbedürfnis** haben. K hat vor Klageerhebung bereits erfolglos einen Antrag bei L gestellt; einfacher als durch Klageerhebung kann er sein Ziel nicht erreichen. Zusätzlich ist bei der Unterlassungsklage erforderlich, dass eine **Wiederholungsgefahr** gegeben ist und nachträglicher Rechtsschutz ausscheidet.

„[60] Der Kläger hat hinreichend dargetan, dass er ... jederzeit von entsprechenden polizeilichen Maßnahmen betroffen sein kann. Hinzu kommt, dass eine ... Kontrolle ... nicht erkennbar ist, weil die Erfassung der einzelnen Kennzeichen beim Passieren der Aufnahmekameras von hinten erfolgt ... Die Erfassung geschieht damit heimlich mit der Folge, dass der Kläger ihr nicht ausweichen kann. ... Auch aufgrund der Heimlichkeit der Maßnahme kommt ein nachträglicher Rechtsschutz gegen die Erkennung und den Datenabgleich nicht in Betracht.“

Die Leistungsklage in Form der Unterlassungsklage ist damit zulässig.

B. Begründetheit der Klage

Die Unterlassungsklage ist begründet, wenn der von K geltend gemachte öffentlich-rechtliche **Abwehr- und Unterlassungsanspruch** besteht. Dieser gesetzlich nicht geregelte Anspruch wird überwiegend aus der Abwehrfunktion der Grundrechte hergeleitet und ist mittlerweile gewohnheitsrechtlich anerkannt. Der Anspruch setzt voraus, dass L mit der hoheitlichen Kennzeichenerfassung **rechtswidrig in ein subjektives Recht** des K eingreift und der Eingriff andauert oder bevorsteht.

I. Die Kennzeichenerfassung könnte das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** (Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG) des K verletzen und deswegen rechtswidrig sein. Das Grundrecht gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden. Es sichert seinem Träger insbesondere Schutz gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe der auf ihn bezogenen, individualisierten oder individualisierbaren Daten.

„[68] Eine derartige Maßnahme kann auch die beobachtende oder observierende Tätigkeit der Polizei darstellen und damit den grundrechtlichen Schutzbereich berühren und die rechtliche Qualität von Grundrechtseingriffen gewinnen... Dabei ist ohne Belang, ob die durch Beobachtung oder Observierung erlangte Information öffentlich zugänglich ist. Auch ein Kraftfahrzeugkennzeichen, das bei Fahrten über öffentliche Straßen **von jedermann wahrnehmbar** ist, stellt eine **personenbezogene Information** dar, deren Erfassung, Speicherung und eventuelle spätere Verwertung in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen kann.“

1. Zu einem **Eingriff in den Schutzbereich** des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung kommt es nicht, wenn der Datenabgleich unverzüglich vorgenommen wird und negativ ausfällt und rechtlich und technisch gesichert ist, dass die erfassten Kennzeichen **anonym bleiben** und sofort spurlos und ohne Individualisierungsmöglichkeit gelöscht werden (BVerfG, Urt. v. 11.03.2008 – 1 BvR 2074/05 u.a., RÜ 2008, 254, 256).

a) Diese Voraussetzungen sind erfüllt, wenn das erkannte Kennzeichen nicht im Fahndungsbestand vorhanden ist (sog. **Nicht-Treffer**), weil alle (Bild-)Daten nach 0,5 Sekunden unwiederbringlich gelöscht werden. Durch Art. 38 Abs. 3 S. 1 PAG und Art. 33 Abs. 2 S. 2 und 3 PAG ist die Pflicht zur Spurenlosigkeit und Anonymität auch **hinreichend gesetzlich abgesichert**.

b) Anders können die Dinge allerdings liegen, wenn die Bilderkennungssoftware ein Kennzeichen falsch erkennt und das falsch erkannte Kennzeichen zufällig im polizeilichen Datenbestand vorhanden ist („**unechter Treffer**“), sodass das Erfassungssystem das Kennzeichenfoto (des K) dem überwachenden Polizisten zur Nachkontrolle vorlegt.

„[79] Ein Grundrechtseingriff ist beim unechten Treffer aber jedenfalls dann zu bejahen, wenn das Kennzeichen für den sachbearbeitenden Polizeibeamten ... einsehbar ist. ... Zwar wird der Beamte beim Fehlertreffer feststellen, dass die beiden Kennzeichen nicht übereinstimmen ... und den gesamten Vorgang umgehend ... löschen, jedoch ist schon dadurch die **Möglichkeit der Herstellung eines Personenbezugs** gegeben. ... Denn ausschlaggebend für den Grundrechtseingriff ist ... allein die Tatsache, dass durch das Aufscheinen des Kennzeichens und das Lesen des Kennzeichens durch eine Person die Möglichkeit der Herstellung eines Personenbezugs entsteht. Ab diesem Zeitpunkt kann das erfasste Kennzeichen zur Auswertung durch staatliche Stellen zur Verfügung stehen. Damit beginnt die spezifische Persönlichkeitsgefährdung für Verhaltensfreiheit und Privatheit, die den Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung auslöst.“

Art. 38 Abs. 3 PAG

Die nach Art. 33 Abs. 3 Satz 2 erfassten Kennzeichen sind nach Durchführung des Datenabgleichs unverzüglich zu löschen ... Außer in den Fällen des Art. 33 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 dürfen Einzelerfassungen nicht zu einem Bewegungsbild verbunden werden.

Da keines der Kennzeichen des K in den Fahndungsdateien gespeichert ist, kann aus K's eigener Sicht kein „**echter Treffer**“ vorkommen. Für eine irrtümliche Aufnahme seines Kennzeichens in die Fahndungsdatei fehlt jeder Hinweis.

Ein **Eingriff** in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung liegt damit beim „unechten Treffer“ vor.

2. Das Grundrecht wird allerdings **nicht schrankenlos** gewährt. Der Eingriff führt nicht zu einer Grundrechtsverletzung, wenn er gerechtfertigt ist. Das setzt voraus, dass die Beschränkung auf einer **verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage** beruht.

a) Ein **Gesetz**, das die angegriffene Kennzeichenüberwachung erlaubt, ist mit Art. 33 Abs. 2 PAG vorhanden.

b) Die Vorschrift kann nur verfassungsmäßig sein, wenn dem Land L – anders als von K gerügt – die **Gesetzgebungskompetenz** hierfür zustand. Die Länder sind gesetzgebungsbefugt soweit das Grundgesetz die Gesetzeskompetenz nicht dem Bund zuweist (Art. 70 Abs. 1 GG). Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG ist der Bund zwar für das Straf- und Prozessrecht zuständig, den Ländern obliegt aber die Gesetzgebung zur Gefahrenabwehr einschließlich der Verhütung von Straftaten.

„[83] Die Regelungen über die Kennzeichenerfassung und den Datenabgleich dienen zunächst bzw. unmittelbar weder einer strafverfolgenden, repressiven Tätigkeit der Polizei, die der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG unterliegt, noch sind sie der **Strafverfolgungsvorsorge**, nämlich der Sicherung von Beweismitteln für ein künftiges Strafverfahren, zuzurechnen, die ebenfalls kompetenzmäßig zum ‚gerichtlichen Verfahren‘ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gehört (...). Denn der Zweck der automatisierten Kennzeichenerfassung einschließlich des Datenabgleichs, auf den hinsichtlich der Zuordnung einer Maßnahme maßgeblich abzustellen ist, ist auf die **präventive polizeiliche Tätigkeit der Gefahrenabwehr** gerichtet. Hierzu gehört auch die Gefahrenvorsorge ... Die **Gefahrenvorsorge** umfasst auch die Verhütung von noch nicht konkret drohenden Straftaten (...).“

Damit ist das Land L gesetzgebungsbefugt für die Einführung der automatisierten Kennzeichenerfassung.

c) Die Verfassungsgemäßheit setzt weiter voraus, dass das Gesetz das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) folgende **Bestimmtheitsgebot** erfüllt. Es soll sicherstellen, dass der Bürger sich auf belastende Maßnahmen einstellen kann, die gesetzesausführende Verwaltung steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können. Der Gesetzgeber hat deshalb Anlass, Zweck und Grenzen des Eingriffs hinreichend **präzise und normenklar** festzulegen. Dies gilt bei heimlichen Maßnahmen in besonderer Weise.

„[94] Ausgehend von der Grundsatznorm des Art. 33 Abs. 2 S. 2 PAG sind der Anlass und der Zweck der Kennzeichenerfassung durch die Verweisung auf Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 PAG und die weitere Voraussetzung, dass entsprechende Lagekenntnisse vorliegen müssen, ausreichend bestimmt. Denn für die Präzisierung ist, da nicht jeder Einzelfall konkret bezeichnet werden kann, eine Umschreibung bzw. die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ausreichend. Die Auslegungsbedürftigkeit als solche steht dem Bestimmtheitserfordernis nicht entgegen, solange die Auslegung unter Nutzung der juristischen Methodik zu bewältigen ist (...). Danach ergibt sich aus Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 PAG der jeweilige **Anlass**, aber auch der Zweck für die automatisierte Kennzeichenerfassung. ... Dass in Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 PAG in Anlehnung an die Generalklausel ... lediglich ‚zur Abwehr einer (konkreten) Gefahr‘ genannt wird, steht der ausreichenden Bestimmtheit dieser Norm nicht entgegen. Denn im Polizeirecht ist die Verwendung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs ... unbedenklich, weil er in jahrzehntelanger Entwicklung durch Rechtsprechung und Lehre nach Inhalt, Zweck und Ausmaß präzisiert, in seiner Bedeutung geklärt und im juristischen Sprachgebrauch verfestigt ist (...).“

Art. 13 Abs. 1 PAG

Die Polizei kann die Identität einer Person feststellen

1. zur Abwehr einer Gefahr,
2. wenn die Person sich an einem Ort aufhält,
 - a) von dem auf Grund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass dort
 - aa) Personen Straftaten verabreden, vorbereiten oder verüben,
 - bb) sich Personen ohne erforderliche Aufenthaltserlaubnis treffen, oder
 - cc) sich Straftäter verbergen, oder
 - b) an dem Personen der Prostitution nachgehen,
3. wenn sie sich in einer Verkehrs- oder Versorgungsanlage ... aufhält,
4. an einer Kontrollstelle...
5. im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km ...

[95] Des weiteren ist in Art. 33 Abs. 2 Satz 2 PAG eindeutig gesetzlich festgelegt, **welche Daten** im Rahmen der Kennzeichenerfassung erfasst werden dürfen. ...“

Dem Bestimmtheitsanforderung ist damit ausreichend Rechnung getragen.

d) Schließlich muss die gesetzliche Regelung der Kennzeichenerfassung dem Gebot der **Verhältnismäßigkeit** genügen. Dieses verlangt, dass der Grundrechtseingriff einen legitimen Zweck mit geeigneten, erforderlichen und angemessenen Mitteln verfolgt.

aa) Die Gefahrenabwehr stellt ohne Weiteres einen **legitimen Zweck** dar.

bb) Fraglich ist angesichts der großen Streubreite der Kennzeichenerfassung, die nur in vergleichsweise wenigen Fällen Erkenntnisse verspricht, ob die Maßnahme **geeignet** ist. Eine staatliche Maßnahme ist zur Zweckerreichung aber schon geeignet, wenn mit ihrer Hilfe der erstrebte **Erfolg gefördert** werden kann. Auch nur ca. 550 „echte“ Treffer pro Monat ermöglichen weitergehende polizeiliche Gefahrenabwehrmaßnahmen mit der Folge, dass die Kennzeichenerfassung im Rechtssinne geeignet ist.

cc) Die Kennzeichenerfassung ist **erforderlich**, wenn kein gleich wirksames, aber die Grundrechte weniger beeinträchtigendes milderes Mittel zur Verfügung steht. Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit steht dem Gesetzgeber ein Beurteilungsspielraum zu, der nur begrenzt gerichtlich überprüft werden kann.

„[107] Nach der Einschätzung des Gesetzgebers war die Einführung der automatisierten Kennzeichenerfassung aufgrund aktueller Entwicklungen im Bereich der organisierten Kriminalität und des internationalen Terrorismus sowie zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit erforderlich. Der technische Fortschritt sollte der Polizei die Möglichkeit zur Optimierung ihrer Aufgabenerfüllung durch den Einsatz neuer Technologien eröffnen. Diese Einschätzung ist nicht zu beanstanden.“

dd) Schließlich muss die automatisierte Kennzeichenerfassung die Grenzen der **Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne** wahren. Sie verlangt, dass die Schwere des Eingriffs bei einer Gesamtabwägung **nicht außer Verhältnis** zu dem Gewicht des ihn rechtfertigenden Grundes stehen darf.

„[109] Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, in abstrakter Weise einen Ausgleich zwischen der Pflicht des Staates zum Rechtsgüterschutz und dem Interesse des Einzelnen an der Wahrung seines Rechts zu erreichen. Sind Grundrechtseingriffe einer bestimmten Eingriffsintensität erst von bestimmten Stufen an zulässig, sind entsprechende Eingriffsschwellen gesetzlich zu gewährleisten.“

(1) Für die Angemessenheit einer grundrechtsbeschränkenden Maßnahme ist insbesondere die **Eingriffsintensität** mitentscheidend. Daher ist bedeutsam, wie viele Personen wie intensiven Beeinträchtigungen ausgesetzt sind und ob diese Personen hierfür einen Anlass gegeben haben. Das Gewicht der Beeinträchtigung hängt davon ab, ob die Betroffenen als Personen anonym bleiben, welche persönlichkeitsbezogenen Informationen erfasst werden können und welche Nachteile den Grundrechtsträgern aufgrund dieser Maßnahmen drohen oder von ihnen nicht ohne Grund befürchtet werden.

„[110] Der Gesetzgeber ist grundsätzlich nicht daran gehindert, im Bereich des Polizeirechts neue Ermittlungsmöglichkeiten aufgrund neuartiger oder veränderter Gefährdungs- und Bedrohungssituationen fortzuentwickeln. Er darf sich zum Zwecke der Gefahrenabwehr durch Übergriffe der organisierten Kriminalität oder terroristischer Aktivitäten, aber auch zur Verhinderung allgemein überhandnehmender Kriminalität durch die Öffnung der Grenzen in Europa generell der automatisierten Kennzeichenerfassungssysteme bedienen.“

Schwerwiegende Eingriffe sind vorliegend ausgeschlossen oder eng begrenzt. So dürfen **Bewegungsbilder** nur bei ausgeschriebenen Personen erstellt werden (Art. 33 Abs. 2 S. 3 Nr. 2 lit. a PAG). Einen **flächendeckenden** Einsatz der Kennzeichenerfassung verbietet Art. 33 Abs. 2 S. 5 PAG ausdrücklich. Die **Eingriffsintensität** hält sich in engen Grenzen, weil Grundrechtseingriffe nur bei etwa 0,6 % der erfassten Kfz („unechte Treffer“) erfolgen. Überwachungsanlässe müssen sich durch das Lagebild ergeben, sodass eine **anlasslose** Kennzeichenerfassung ausgeschlossen ist. Die gewonnenen Informationen (Kennzeichen, Ort, Datum, Uhrzeit, Fahrtrichtung, vgl. Art. 33 Abs. 2 S. 2 PAG) sind **weniger sensible Daten**, weil sie für jedermann wahrnehmbar sind.

Art. 48 Abs. 1 PAG

Die Polizei erteilt dem Betroffenen auf Antrag über die zu seiner Person gespeicherten Daten Auskunft.

(2) Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit könnte noch nötig sein, dass das Gesetz dazu verpflichtet, den Betroffenen **nachträglich zu benachrichtigen**. Eine Benachrichtigungspflicht wird vom BVerfG verlangt, wenn die Datenerhebung **heimlich** erfolgt, Auskunftsansprüche aber nicht eingeräumt worden sind oder den Rechten des Betroffenen nicht angemessen Rechnung tragen (BVerfGE 118, 168, 208). Da Art. 48 PAG ausdrücklich einen Auskunftsanspruch gewährt, scheidet eine generelle Pflicht zur nachträglichen Benachrichtigung aus, zumal diese zwingend eine – bis dahin unterbliebene – Zuordnung des erfassten Kennzeichens zur Person des Halters erfordern würde und die Anonymität aufhobe.

Die gesetzliche Regelung zur Kennzeichenerfassung ist verhältnismäßig. Anderweitige Verfassungsverstöße sind nicht ersichtlich. Damit ist die Kennzeichenüberwachung in der gesetzlich vorgesehenen Form verfassungsmäßig.

II. Die Einzelmaßnahme entspricht den gesetzlichen Vorgaben und ist damit nicht rechtswidrig.

Ergebnis: K steht der geltend gemachte Unterlassungsanspruch nicht zu. Das Verwaltungsgericht wird die Klage abweisen.

Der Fall stellt Sie vor allem vor tatsächliche Schwierigkeiten. In der Klausursituation sollten Sie sich die verschiedenen tatsächlichen Varianten bei der (fehleranfälligen) automatisierten Erkennung vor Augen führen, damit Sie nicht in Verwirrung geraten.

Tatsächliche Situation	Daten	GR-Einriff
Das Kennzeichen (des Klägers) wird richtig erfasst und findet sich in der Fahndungsdatei („ echter “ Treffer).	Speicherung	ja
Das Kennzeichen (des Klägers) wird richtig abgelesen, findet sich aber nicht in der Fahndungsdatei („ Nicht-Treffer “).	sofortige Löschung	nein
Das Kennzeichen (des Klägers) wird falsch abgelesen, das falsch abgelesene Kennzeichen (eines Dritten) findet sich aber nicht in der Fahndungsdatei.	sofortige Löschung	nein
Das Kennzeichen (des Klägers) wird falsch abgelesen, das falsch abgelesene Kennzeichen (eines Dritten) findet sich in der Fahndungsdatei („ unechter Treffer “).	menschliche Nachkontrolle	ja
Das Kennzeichen (eines Dritten) wird falsch abgelesen und das System erkennt irrtümlich das Kennzeichen des Klägers (Verwechslung), das Kennzeichen des Klägers findet sich aber nicht in der Fahndungsdatei.	sofortige Löschung	nein

Dr. Martin Stuttmann