1 BvR 142/15 - Automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen nach dem Bayerischen Polizeiaufgabengesetz in Teilen verfassungswidrig

Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat die automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenkontrolle nach dem Bayerischen Polizeiaufgabengesetz als Versto?? gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in Teilen f??r verfassungswidrig erkl??rt.

Beschluss vom 18. Dezember 2018 1 BvR 142/15; PM 8/2019

In solchen Kontrollen liegen Grundrechtseingriffe gegenüber allen Personen, deren Kraftfahrzeugkennzeichen erfasst und abgeglichen werden, unabhängig davon, ob die Kontrolle zu einem Treffer führt (Änderung der Rechtsprechung). Diese Eingriffe sind nur teilweise gerechtfertigt.

Hinsichtlich der angegriffenen Vorschriften steht dem Freistaat Bayern überwiegend die Gesetzgebungskompetenz zu. Die Regelung von Kennzeichenkontrollen, die als Mittel der Gefahrenabwehr ausgestaltet sind, liegt bei den Ländern, auch wenn sie im Ergebnis zugleich der Strafverfolgung nutzen, für die der Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hat. Kompetenzwidrig sind die bayerischen Regelungen jedoch, soweit sie Kennzeichenkontrollen unmittelbar zum Grenzschutz erlauben.

Kennzeichenkontrollen bedürfen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit grundsätzlich eines hinreichend gewichtigen Anlasses. Dem genügen die Vorschriften nicht, soweit die Kontrollen nicht auf den Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht beschränkt sind und als Mittel der Schleierfahndung keinen hinreichend bestimmten Grenzbezug aufweisen. Soweit sie automatisierte Kennzeichenkontrollen zur Unterstützung von polizeilichen Kontrollstellen erlauben, ist das nicht zu beanstanden, weil die Einrichtung solcher Kontrollstellen bei verständiger Auslegung eine konkrete Gefahr und damit selbst einen rechtfertigenden Anlass voraussetzt. Die Vorschriften zum Abgleich der erfassten Kennzeichen müssen verfassungskonform einschränkend so ausgelegt werden, dass jeweils nur die Fahndungsbestände zum Abgleich herangezogen werden dürfen, die zur Abwehr der Gefahr geeignet sind, die Anlass der jeweiligen Kennzeichenkontrolle ist. Im Übrigen fehlt es den Regelungen an einer Pflicht zur Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen.

Der Senat hat die verfassungswidrigen Vorschriften größtenteils übergangsweise für weiter anwendbar erklärt, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2019.

Sachverhalt:

In Bayern ist die Polizei dazu ermächtigt, automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen durchzuführen. Dabei wird das Kennzeichen eines vorbeifahrenden Kraftfahrzeugs verdeckt von einem Kennzeichenlesesystem automatisiert erfasst, kurzzeitig gemeinsam mit Angaben zu Ort, Datum, Uhrzeit und Fahrtrichtung gespeichert und mit Kennzeichen aus dem Fahndungsbestand abgeglichen. Für den Abgleich wird eine eigene Abgleichdatei erstellt, die nach der bayerischen Praxis nur Kennzeichen enthält, die für den Zweck der jeweiligen Kennzeichenkontrolle zusammengestellt werden. Ergibt der Abgleich des Kennzeichens keinen Treffer, wird der Datensatz mit-samt dem erfassten Kennzeichen unverzüglich und automatisch vom Computer gelöscht (Nichttreffer). Sofern das Kennzeichenlesesystem einen Treffer meldet, überprüft ein Polizeibeamter an einem Computerbildschirm visuell, ob das aufgenommene Bild des Kennzeichens mit dem Kennzeichen aus dem Fahndungsbestand übereinstimmt. Ist dies beispielsweise wegen einer fehlerhaften Ablesung des Kennzeichens nicht der Fall (unechter Treffer), wird der gesamte Vorgang durch den Polizeibeamten manuell gelöscht. Bei einer Übereinstimmung (echter Treffer) werden die Daten gespeichert und gegebenenfalls weitere polizeiliche Maßnahmen eingeleitet.

Der Beschwerdeführer, der seinen Hauptwohnsitz in Bayern und einen weiteren Wohnsitz in Österreich hat, ist Halter eines auf ihn zugelassenen Kraftfahrzeugs, mit dem er zwischen seinen Wohnsitzen pendelt und

auf Bundesautobahnen in Bayern unterwegs ist. Er befürchtete, in die durch das Gesetz ermöglichten Kennzeichenkontrollen zu geraten, und beantragte deshalb beim Verwaltungsgericht, den Freistaat Bayern zu verurteilen, es zu unterlassen, Kennzeichen von seinen Kraftfahrzeugen mit dem Kennzeichenlesesystem zu erfassen und mit den polizeilichen Daten abzugleichen. Mittelbar wendete er sich damit gegen die Normen zur Kennzeichenkontrolle selbst.

Das Verwaltungsgericht und der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hielten die Unterlassungsklage für zulässig, aber unbegründet. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof entschied, dass im Fall eines Nichttreffers allerdings schon kein Grundrechtseingriff vorliege, da die Daten unverzüglich und automatisiert gelöscht würden. Es bestehe aber die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass es zu einem unechten Treffer komme, der einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht begründe. Dieser Eingriff finde jedoch durch die Vorschriften zur Kennzeichenkontrolle eine verfassungsgemäße gesetzliche Grundlage.

Das Bundesverwaltungsgericht wies die Revision des Beschwerdeführers zurück. Die Klage sei unbegründet. Wie der Nichttreffer sei auch der unechte Treffer nicht als Grundrechtseingriff zu beurteilen. Bei einem unechten Treffer nehme der Polizeibeamte das Kennzeichen nur wahr, um den unvollkommenen Lesemodus des Systems zu korrigieren, indem er vom Kennzeichenlesesystem fehlerhaft als Treffer gemeldete Kennzeichen unverzüglich lösche. Zu einem echten Treffer könne es im Fall des Beschwerdeführers nicht kommen, da sein Kraftfahrzeugkennzeichen in keinem Fahndungsbestand gespeichert sei. Da das Bundesverwaltungsgericht damit einen Eingriff in die Grundrechte des Beschwerdeführers ausschloss, kam es auf die Verfassungsmäßigkeit der mittelbar angegriffenen Vorschriften nicht an und musste es sie in der Sache nicht prüfen.

Der Beschwerdeführer macht mit seiner Verfassungsbeschwerde geltend, durch die Entscheidungen in seinem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG verletzt zu sein. Die Gerichte hätten den Umfang des Schutzbereichs des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung verkannt, indem sie in Fällen des Nichttreffers und des unechten Treffers keinen Grundrechtseingriff angenommen hätten. Ein Grundrechtseingriff liege bereits darin, von einer Kennzeichenkontrolle erfasst zu werden. Die diesbezüglichen Rechtsgrundlagen seien formell verfassungswidrig, da es sich nicht um Regelungen der Gefahrenabwehr, sondern der Strafverfolgung handle, für die der Bund zuständig sei. Ferner verstießen die Rechtsgrundlagen zur Kennzeichenkontrolle gegen die verfassungsrechtlichen Gebote der Bestimmtheit und der Verhältnismäßigkeit.

Wesentliche Erwägungen des Senats:

I. Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, aber nur teilweise begründet. Die angegriffenen Entscheidungen verletzen den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG.

II. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung trägt Gefährdungen und Verletzungen der Persönlichkeit Rechnung, die sich für den einzelnen, insbesondere unter den Bedingungen moderner Datenverarbeitung, aus informationsbezogenen Maßnahmen ergeben. Der Schutzumfang beginnt bereits auf der Stufe der Gefährdung des Persönlichkeitsrechts. Umfasst sind alle personenbezogenen Daten unabhängig davon, ob sie für sich genommen nur einen geringen Informationsgehalt haben, sensibel oder öffentlich zugänglich sind. Insofern gibt es unter den Bedingungen der elektronischen Datenverarbeitung kein schlechthin belangloses personenbezogenes Datum.

Grundrechtseingriff

III. Die Kennzeichenkontrolle greift jeweils durch die Erfassung der Kennzeichen, den Abgleich und die darauffolgende Verwendung der Daten in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Ein Eingriff liegt auch im Falle eines unechten Treffers und eines Nichttreffers vor. Soweit dem die Entscheidung des Senats vom 11. März 2008 (BVerfGE 120, 378) entgegensteht, wird daran nicht festgehalten.

Allerdings fehlt es nach der Rechtsprechung des Senats an einer Eingriffsqualität, sofern Daten ungezielt und allein technikbedingt zunächst miterfasst, aber unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder

anonym, spurenlos und ohne Erkenntnisinteresse für die Behörden ausgesondert werden. Hieran wird festgehalten. Maßgeblich ist, ob sich bei einer Gesamtbetrachtung mit Blick auf den durch den Überwachungs- und Verwendungszweck bestimmten Zusammenhang das behördliche Interesse an den betroffenen Daten bereits derart verdichtet hat, dass ein Betroffensein in einer einen Grundrechtseingriff auslösenden Qualität zu bejahen ist.

Dies ist bei einer Kennzeichenkontrolle jedoch gegenüber allen erfassten Personen der Fall. Die Einbeziehung der Daten auch von Personen, deren Abgleich letztlich zu Nichttreffern führt, erfolgt nicht ungezielt und allein technikbedingt, sondern ist notwendiger und gewollter Teil der Kontrolle und gibt ihr als Fahndungsmaßnahme erst ihren Sinn. Dem steht nicht entgegen, dass den Betroffenen im Nichttrefferfall weder Unannehmlichkeiten noch Konsequenzen erwachsen. Denn das ändert nichts daran, dass die Betroffenen überprüft werden, ob sie behördlich gesucht werden und ihre ungehinderte Weiterfahrt unter den Vorbehalt gestellt wird, dass Erkenntnisse gegen sie nicht vorliegen. Eine solche Maßnahme ist nicht erst hinsichtlich ihrer Folgen, sondern als solche freiheitsbeeinträchtigend. Zur Freiheitlichkeit des Gemeinwesens gehört es, dass sich die Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich fortbewegen können, ohne dabei beliebig staatlich registriert zu werden, hinsichtlich ihrer Rechtschaffenheit Rechenschaft ablegen zu müssen und dem Gefühl eines ständigen Überwachtwerdens ausgesetzt zu sein.

Formelle Verfassungsmäßigkeit

IV. In formeller Hinsicht sind die angegriffenen Normen überwiegend mit der Verfassung vereinbar. Da die Regelungen der Gefahrenabwehr zuzuordnen sind, liegt die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern. Insbesondere handelt es sich bei den bayerischen Regelungen zur Kennzeichenkontrolle nicht um Regelungen der Strafverfolgung, für die der Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hat. Für die Abgrenzung zwischen Regelungen zur Gefahrenabwehr und zur Strafverfolgung kommt es auf eine genaue Bestimmung des Zwecks der Normen an. Die Kennzeichenkontrolle in Bayern ist nur in Fällen erlaubt, in denen eine Identitätsfeststellung zulässig ist und ist dabei auf die Gefahrenabwehr gerichtet. Die Kennzeichenkontrolle dient in Anknüpfung hieran der Abwehr von im Einzelfall auftretenden Gefahren, der Bekämpfung der Herausbildung und Verfestigung gefährlicher Orte, dem Schutz von gefährdeten Orten, der Unterstützung von polizeilichen Kontrollstellen sowie der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität oder der Verhütung oder Unterbindung des unerlaubten Aufenthalts mittels der Schleierfahndung. Darüber hinaus liegt es auch in der Gesetzgebungskompetenz der Länder, die weitere Nutzung der Daten im Wege der Zweckänderung für andere Zwecke zu regeln. Denn hierin liegt noch keine abschließende Entscheidung, sondern nur eine Öffnung, die weitere gesetzliche Regelungen erfordert.

Dem Freistaat Bayern fehlt allerdings die Gesetzgebungskompetenz, soweit durch einen Verweis auf Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes (BayPAG) die Kennzeichenkontrolle zur Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze erlaubt ist. Diese Variante der Vorschrift ist eine Frage des Grenzschutzes, für die gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG ausschließlich der Bund die Gesetzgebungskompetenz innehat. Der Einsatz der Kennzeichenkontrollen zur Verhütung oder Unterbindung des unerlaubten Aufenthalts und zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, wie er nach den beiden anderen Varianten des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 BayPAG erlaubt ist, unterliegt keinen kompetenzrechtlichen Bedenken, da es sich um Regelungen der Gefahrenabwehr handelt.

Materielle Verfassungsmäßigkeit

V. Im Hinblick auf die materielle Verfassungsmäßigkeit ergeben sich Maßgaben zur Regelung von Kennzeichenkontrollen aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

1. Polizeiliche Kontrollen zur gezielten Suche nach Personen oder Sachen im öffentlichen Raum setzen danach grundsätzlich einen objektiv bestimmten und begrenzten Anlass voraus. Die Durchführung von Kontrollen zu beliebiger Zeit und an beliebigem Ort ins Blaue hinein ist mit dem Rechtsstaatsprinzip grundsätzlich unvereinbar. Der Gesetzgeber hat eine Eingriffsschwelle vorzugeben, durch die das staatliche Handeln an vorhersehbare und kontrollierbare Voraussetzungen gebunden wird. Dies können einzelne Gefahren, typisierte Gefahrenlagen oder auch Situationen sein, in denen eine spezifisch gesteigerte

Wahrscheinlichkeit besteht, gesuchte Personen oder Sachen aufzufinden. Es muss diesbezüglich aber stets ein auf einer hinreichenden Tatsachenbasis beruhender rechtfertigender Grund vorliegen. Abzugrenzen ist dies von Konstellationen, in denen polizeiliche Kontrollen – anders als hier ? an ein gefährliches oder risikobehaftetes Tun anknüpfen wie etwa bei Verkehrskontrollen oder in weiten Bereichen etwa des Umwelt- oder Wirtschaftsverwaltungsrechts. Dort können auch anlasslose Kontrollen verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.

2. Kennzeichenkontrollen müssen weiterhin durch einen im Verhältnis zum Grundrechtseingriff hinreichend gewichtigen Rechtsgüterschutz gerechtfertigt sein. Angesichts ihres Eingriffsgewichts müssen automatisierte Kennzeichenkontrollen danach dem Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht oder sonst einem vergleichbar gewichtigen öffentlichen Interesse dienen. Hierzu zählen zunächst Leib, Leben und Freiheit der Person und der Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder. Darüber hinaus kommen aber auch Rechtsgüter wie der Schutz von nicht unerheblichen Sachwerten in Betracht. Der Gesetzgeber kann die Schwelle im einzelnen näher konkretisieren.

3. Schließlich muss sich die gesetzliche Ausgestaltung der Kennzeichenkontrolle in einer Gesamtabwägung als zumutbar im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung erweisen. Im Übrigen müssen die Anforderungen an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtsrechtliche Kontrolle erfüllt werden sowie Regelungen zur Datennutzung und -löschung getroffen sein.

VI. Die angegriffenen Vorschriften genügen diesen Anforderungen nicht in jeder Hinsicht.

1. Soweit das Gesetz die Kennzeichenkontrolle allgemein zur Abwehr einer konkreten Gefahr vorsieht, mangelt es der Regelung an einer Beschränkung auf den Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht oder einem vergleichbar gewichtigen öffentlichen Interesse.

2. Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist – sofern die Vorschriften im Lichte der Verfassung ausgelegt und angewendet werden – die Ermächtigung zu Kennzeichenkontrollen an gefährlichen und gefährdeten Orten.

3. Soweit Kennzeichenkontrollen an polizeilichen Kontrollstellen erlaubt werden, ist das verfassungskonform, weil die gesetzliche Regelung zur Einrichtung der Kontrollstelle ihrerseits bei verständiger Auslegung so zu verstehen ist, dass sie eine konkrete Gefahr voraussetzt. Damit fehlt es nicht an einem hinreichend konkreten Anlass. Dieser Anlass hat auch hinreichendes Gewicht. Kontrollstellen dürfen nach der angegriffenen Bestimmung nur zur Verhinderung schwerer Straftaten oder bestimmter versammlungsrechtlicher Straftaten eingerichtet werden; es handelt sich folglich um den Schutz von Rechtsgütern von erheblichem Gewicht. Soweit der Zugang zu einer Versammlung kontrolliert wird, greift die Regelung zwar zusätzlich auch in die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG ein; sie genügt aber auch insoweit den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

4. Die automatisierte Kennzeichenkontrolle ist auch als Mittel der Schleierfahndung grundsätzlich mit der Verfassung vereinbar. Zwar handelt es sich um eine Befugnis, die allein final durch eine weit gefasste Zwecksetzung definiert ist und mangels näheren Anlasses in dieser Weite grundsätzlich mit verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht vereinbar ist. Ihre Rechtfertigung ergibt sich hier aber aus den besonderen Bedingungen des Wegfalls der innereuropäischen Grenzkontrollen, für die sie zur Gewährleistung von Sicherheit einen Ausgleich darstellt. Erforderlich ist dafür aber eine hieran orientierte konsequente und klare Begrenzung der Zwecke und Orte solcher Kontrollen. Die angegriffenen Vorschriften genügen diesen Anforderungen nicht vollständig. Verfassungsrechtlich unbedenklich ist die Regelung, soweit die Kennzeichenkontrollen in einem Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km oder an öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs durchgeführt werden dürfen. Die Befugnis zu Kontrollen allgemein auf Durchgangsstraßen im ganzen Land ist demgegenüber nicht hinreichend bestimmt und begrenzt und weist nicht den erforderlichen klaren Grenzbezug auf. Für die Beurteilung der Vorschriften als verhältnismäßig fallen überdies die einschränkenden Maßgaben des Unionsrechts ins Gewicht, denen der Gesetzgeber nach dem Stand der fachgerichtlichen Rechtsprechung noch Rechnung zu tragen hat.

5. Die angegriffenen Vorschriften genügen ferner im Wesentlichen den Maßgaben an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtsrechtliche Kontrolle. Verfassungsrechtlich zu beanstanden ist jedoch, dass das Gesetz keine Pflicht zur Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen für den Einsatz der verdeckt erfolgenden automatisierten Kennzeichenkontrollen vorsieht. Eine Dokumentationspflicht befördert die Selbstkontrolle, ermöglicht die Aufsicht durch den Landesdatenschutzbeauftragten und erleichtert die verwaltungsgerichtliche Kontrolle.

6. Für den Kennzeichenabgleich dürfen bei verfassungskonformer Auslegung nicht alle im Gesetz insgesamt zum Abgleich eröffneten Fahndungsbestände herangezogen werden, sondern jeweils nur diejenigen Datensätze, die für den konkreten Zweck der Kennzeichenkontrolle Bedeutung haben können. Bei Zugrundelegung dieser Auslegung sind die angegriffenen Vorschriften zum Datenabgleich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit genügt die durch die angegriffenen Bestimmungen erfolgte abstrakte Umschreibung der zum Abgleich eröffneten Fahndungsbestände verfassungsrechtlichen Anforderungen.

7. Soweit das Gesetz eine Verwendung der Daten für weitere Zwecke als denen, die den Anlass der Kontrolle bildeten, erlaubt und damit insbesondere auch die Verwertung von Zufallserkenntnissen eröffnet, genügt die Regelung den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht vollständig. Nach verfassungsrechtlichen Maßstäben ist eine Zweckänderung allerdings grundsätzlich zulässig. Die entsprechenden Daten müssten aber neu auch für den geänderten Zweck mit vergleichbar schwerwiegenden Ermittlungsmaßnahmen erhoben werden dürfen. Eine weitere Nutzung ist daher nur zulässig, wenn sie dem Schutz von Rechtsgütern dient, die auch die Durchführung einer Kraftfahrzeugkennzeichenkontrolle rechtfertigen könnte. Dies ist bei den bayerischen Regelungen zur weiteren Verwendung der Daten der Kennzeichenkontrolle nicht sichergestellt.

VII. Zum Zeitpunkt der angegriffenen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts wurden Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen auf Art. 33 Abs. 2 Satz 2 bis 5, Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 sowie auf Art. 38 Abs. 3 BayPAG gestützt. Art. 33 Abs. 2 Satz 2 bis 5 BayPAG und Art. 38 Abs. 3 BayPAG wurden in einem neuen Art. 39 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 bis 3 BayPAG bei geringfügigen redaktionellen Änderungen im Wesentlichen identisch zusammengeführt. Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat sowohl die zum Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts geltenden Normen als auch die Nachfolgeregelungen teilweise für verfassungswidrig erklärt.