

Digitale Kennzeichenerfassung

stud. iur. Anna Ordina

BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 2795/09, 1 BvR 3187/10

BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15

Art. 1, Art. 2 GG; §§ 90, 93 BVerfGG

Sachverhalt (gekürzt und vereinfacht): Im Bundesland W werden die Polizeibehörden gem. § 22a Abs. 1 PolG, der wiederum auf § 26 PolG verweist, dazu ermächtigt, automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen durchzuführen. Hierbei wird das Kennzeichen eines vorbeifahrenden Kraftfahrzeugs verdeckt von einem stationär oder mobil betriebenen Kamerasytem automatisiert erfasst und kurzzeitig gemeinsam mit Angaben zu Ort, Datum, Uhrzeit und Fahrtrichtung gespeichert. Das Kennzeichen wird dann mit dem Fahndungsbestand der hinterlegten Datenbanken, die alle zur Fahndung ausgeschriebenen Kfz-Kennzeichen enthalten, abgeglichen. Ergibt der Abgleich des Kennzeichens keinen Treffer (Nichttreffer), wird der Datensatz mitsamt dem erfassten Kennzeichen unverzüglich und automatisch vom Computer gelöscht. Wird ein Treffer gemeldet, gleicht ein Polizeibeamter an einem Computerbildschirm manuell das aufgenommene Bild des Kennzeichens mit dem Kennzeichen aus dem Fahndungsbestand ab. Stellt der Polizeibeamte dabei eine Diskrepanz aufgrund einer fehlerhaften Ablesung des Kennzeichens (unechter Treffer) fest, wird der gesamte Vorgang durch diesen manuell vollständig gelöscht. Bei einer Übereinstimmung (echter Treffer) werden die Daten gespeichert und gegebenenfalls weitere polizeiliche Maßnahmen eingeleitet.

B pendelt zwischen seinen Wohnsitzen und ist auf Bundesautobahnen im Bundesland W unterwegs. Er befürchtet, in die durch das Gesetz ermöglichten Kennzeichenkontrollen zu geraten. Hiergegen beantragte er deshalb beim zuständigen Verwaltungsgericht sechs Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes, das Bundesland W zur Unterlassung zu verurteilen, Kennzeichen von seinen Kraftfahrzeugen mit dem Kennzeichenlesesystem zu erfassen und mit den polizeilichen Daten abzulegen. Mittelbar wendete er sich gegen die Normen zur Kennzeichenkontrolle selbst. Das Verwaltungsgericht hielt die Unterlassungsklage für zulässig, aber unbegründet. Die gegen das Urteil zugelassene Berufung wurde zurückgewiesen und damit begründet, dass Kennzeichenerfassung und –abgleich zwar in den Schutzbereich des Grundrechts des B auf informationelle Selbstbestimmung eingriffen. Dieser Eingriff beruhe jedoch auf einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage. Das Bundesverwaltungsgericht wies die Revision des B ebenfalls mangels Begründetheit zurück. Sowohl der Nichttreffer als auch der unechte Treffer seien nicht als Grundrechteingriff 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 B nicht kommen, da sein Kraftfahrzeugkennzeichen in keinem Fahndungsbestand gespeichert sei. Das Bundesverwaltungsgericht schloss damit einen Eingriff in die Grundrechte des B aus und musste in der Sache nicht prüfen, da es auf die Verfassungsmäßigkeit der mittelbar angegriffenen Vorschriften nicht ankam.

Innerhalb von drei Wochen macht B formgerecht mit einer Verfassungsbeschwerde vier Jahre nach Inkrafttreten der Normen geltend, durch das Gesetz in seinem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verletzt zu sein. 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.

Hat die Verfassungsbeschwerde Aussicht auf Erfolg?

VORSCHRIFTEN

Polizeigesetz des Bundeslandes (PolG)

§ 22a Einsatz automatischer Kennzeichenlesesysteme

(1) ¹Der Polizeivollzugsdienst kann zur Abwehr einer Gefahr oder zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten bei Kontrollen nach § 26 Abs. 1 durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel automatisch Bilder von Fahrzeugen aufzeichnen und deren Kennzeichen erfassen. ²Die Bildaufzeichnung nach S. 1 darf auch erfolgen, wenn die Insassen der Fahrzeuge unvermeidbar betroffen werden.

³Datenerhebungen nach S. 1 und 2 dürfen

1. nicht flächendeckend,
2. in den Fällen des § 26 Abs. 1 Nr. 2 und 3 nicht dauerhaft,
3. in den Fällen des § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5, wenn polizeiliche Erkenntnisse vorliegen, dass an der Kontrollstelle Straftaten oder im Kontrollbereich Straftaten nach § 100a StPO stattfinden oder verhütet werden können, und
4. in den Fällen des § 26 Abs. 1 Nr. 6 nicht längerfristig durchgeführt werden. ⁴Der Einsatz technischer Mittel nach S. 1 ist in geeigneter Weise für Kontrollzwecke zu dokumentieren.

(2) [...]

(3) [...]

(4) [...]

§ 26 Personenfeststellung

(1) Die Polizei kann die Identität einer Person feststellen,

1. um im einzelnen Falle eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren oder eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen,
2. wenn sie an einem Ort angetroffen wird, an dem erfahrungsgemäß Straftäter sich verbergen, Personen Straftaten verabreden, vorbereiten oder verüben, sich ohne erforderlichen Aufenthaltstitel oder ausländerrechtliche Duldung treffen oder der Prostitution nachgehen,
3. wenn sie in einer Verkehrs- oder Versorgungsanlage oder -einrichtung, einem öffentlichen Verkehrsmittel, Amtsgebäude oder einem anderen besonders gefährdeten Objekt oder in unmittelbarer Nähe hiervon angetroffen wird und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass in oder an Objekten dieser Art Straftaten begangen werden sollen,

4. wenn sie an einer Kontrollstelle angetroffen wird, die von der Polizei zum Zwecke der Fahndung nach Straftätern eingerichtet worden ist,
5. wenn sie innerhalb eines Kontrollbereichs angetroffen wird, der von der Polizei eingerichtet worden ist zum Zwecke der Fahndung nach Personen, die als Täter oder Teilnehmer einer der in § 100a StPO genannten Straftaten begangen oder in Fällen, in denen der Versuch strafbar ist, zu begehen versucht oder durch eine Straftat vorbereitet haben. Der Kontrollbereich kann, außer bei Gefahr im Verzug, nur vom Innenministerium oder von einem regionalen Polizeipräsidium eingerichtet werden, oder
6. zum Zwecke der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs sowie auf Durchgangsstraßen (Bundesautobahnen, Europastraßen und andere Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität).

EINORDNUNG

Seit 2014 ist die automatisierte Kfz-Kennzeichenerfassung bekannt und wird als Instrument für die Datenerhebung und –nutzung im Rahmen der Polizeiarbeit eingesetzt.¹ Dabei ist der Einsatz seit der Einführung hinsichtlich seiner Verfassungsmäßigkeit umstritten. Das BVerfG beschäftigte sich bereits im Jahr 2008 mit der Frage, ob Kennzeichen automatisch aufgezeichnet und abgeglichen werden dürfen. In der ersten Entscheidung kam das BVerfG zu dem Schluss, dass die Aufzeichnung von Kennzeichen von Kraftfahrzeugen zur Gefahrabwehr und Verbrechensbekämpfung erst dann einen Grundrechtseingriff darstellt, wenn das Kennzeichen nicht unverzüglich mit dem Fahndungsbestand der polizeilich erfassten Datenbanken abgeglichen und ohne weitere Auswertung sofort wieder gelöscht wird.² Hiervon rückt das BVerfG nun ab und sieht bereits in der Erfassung von Nummernschildern und erst recht im Abgleich mit Fahndungsdateien zur Verarbeitung personenbezogener Daten einen Eingriff in die informatielle Selbstbestimmung, welche jeweils einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen.³

Das Bundesverfassungsgericht hat daher die Landesgesetze zur automatischen Kennzeichenerfassung in Bayern, Hessen und Baden-Württemberg für teilweise

¹ Muckel, Automatisierte Erfassung von Kfz-Kennzeichen zum Datenabgleich, JA 2009, 311 (312); Robrecht, Automatische Kennzeichenerkennung – eine zulässige Kompensation weggefallener Grenzkontrollen?, NJ 2008, 9 (9).

² BVerfGE 120, 378.

³ BVerfG NJW 2019, 827.

verfassungswidrig erklärt.⁴ Dabei wurde auch herausgestellt, dass den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für die Strafverfolgung fehle. Wird die Polizeibehörde jedoch zur Gefahrenabwehr tätig, so wird das vom BVerfG zugelassen. Auch in Niedersachsen wird die automatisierte Kfz-Kennzeichenerfassung auf Grundlage des NPOG angewendet, eine Entscheidung zu dieser Regelung ist noch nicht ergangen.

ORIENTIERUNGSSÄTZE

Eine automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenkontrolle begründet Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aller Personen, deren Kennzeichen in die Kontrolle einbezogen werden, auch wenn das Ergebnis zu einem „Nichttreffer“ führt und die Daten sogleich gelöscht werden (Abweichung von BVerfG 120, 378).

Für die Abgrenzung zwischen der dem Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zur Gesetzgebung zugewiesenen Materie der Strafverfolgung und der den Ländern grundsätzlich belassenen Materie der Gefahrenabwehr ist maßgeblich auf den Zweck der Regelungen abzustellen, wie er sich in objektivierter Sicht aus ihrer Ausgestaltung ergibt. Der Landesgesetzgeber ist nicht dadurch an einer der Gefahrenabwehr dienenden Regelung gehindert, dass deren tatsächliche Wirkungen auch die Strafverfolgung befördern. Die Regelung muss jedoch strikt von der Zwecksetzung her bestimmt sein, für die die Kompetenz des Landes besteht.

Polizeiliche Kontrollen zur gezielten Suche nach Personen oder Sachen setzen als Grundrechtseingriffe nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit grundsätzlich einen objektiv bestimmten und begrenzten Anlass voraus. Sie unterscheiden sich damit von Kontrollen, die an ein risikobehaftetes Tun oder die Beherrschung besonderer Gefahrenquellen anknüpfen und deshalb auch anlasslos gezfertigt sein können.

Automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen müssen angesichts ihres Eingriffsgewichts dem Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht oder einem vergleichbar gewichtigen öffentlichen Interesse dienen. Die Reichweite der für den Datenabgleich herangezogenen Fahndungsbestände ist anlassbezogen zu begrenzen.

Als Unterstützung von polizeilichen Kontrollstellen zur Verhinderung von schweren oder versammlungsrechtlichen

Straftaten stehen Kennzeichenkontrollen mit Verfassungsrecht in Einklang, wenn die Einrichtung solcher Kontrollstellen selbst an einen hinreichend gewichtigen Anlass gebunden ist. Das ist der Fall, wenn dies eine konkrete Gefahr voraussetzt.

Als Mittel der Schleierfahndung bedürfen Kennzeichenkontrollen einer besonderen Rechtfertigung. Diese ergibt sich aus dem Wegfall der innereuropäischen Grenzkontrollen und dem Ziel, einer hierdurch erleichterten Begehung von Straftaten entgegenzutreten. Voraussetzung ist, dass die Kontrollen sachlich und örtlich einen konsequenten Grenzbezug aufweisen.

GUTACHTERLICHE LÖSUNG

A. Zulässigkeit

- I. Beteiligtenfähigkeit
- II. Beschwerdegegenstand
- III. Beschwerdebefugnis
 - 1. Möglichkeit der Grundrechtsverletzung
 - 2. Eigene, gegenwärtige, unmittelbare Betroffenheit
- IV. Erschöpfung des Rechtswegs
- V. Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde

B. Begründetheit

- I. Eröffnung des Schutzbereiches
 - 1. Sachlicher Schutzbereich
 - 2. Persönlicher Schutzbereich
- II. Eingriff

III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

- 1. Schrankenbereich
 - a. Formelle Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Grundlage
 - b. Materielle Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Grundlage
 - aa) Legitimer Zweck, Geeignetheit, Erforderlichkeit
 - bb) Angemessenheit
- IV. Zwischenergebnis

C. Ergebnis

Die Verfassungsbeschwerde des B zum BVerfG hat gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. §§ 13 Nr. 8a, 23, 90ff. BVerfGG Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.

⁴ Vgl. BVerfG NJW 2019, 827 (842).

A. Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde des B müsste zulässig sein.

I. Beteiligtenfähigkeit

B müsste beteiligtenfähig sein. Beteiligtenfähig ist jeder-
mann, der Träger der in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1
BVerfGG bezeichneten Grundrechte und grundrechtsgleichen
Rechte sein kann. B ist als natürliche Person deut-
scher Staatsangehörigkeit Träger aller Grundrechte. Mit-
hin ist B beteiligtenfähig.

II. Beschwerdegegenstand

Es müsste ein tauglicher Beschwerdegegenstand vorlie-
gen. Gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 Abs. 1
BVerfGG kann jeder Akt der öffentlichen Gewalt tauglicher
Beschwerdegegenstand sein. Wie sich aus Art. 1 Abs. 3 GG
ergibt, sind darunter Akte der Legislative, Exekutive und
Judikative zu verstehen. B wendet sich mit seiner Verfas-
sungsbeschwerde gegen § 22a i.V.m. § 26 PolG. Diese lan-
desgesetzliche Regelung stellt einen Legislativakt dar und
ist somit ein tauglicher Beschwerdegegenstand.

III. Beschwerdebefugnis

B müsste beschwerdebefugt sein, § 90 Abs. 1 BVerfGG.
Gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 Abs. 1
BVerfGG muss der Beschwerdeführer behaupten, durch
die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder
grundrechtsähnlichen Rechte verletzt zu sein. Dafür ist die
Möglichkeit der Verletzung erforderlich und ausreichend;
d.h. sie darf nicht von vornherein und nach jeder Betrach-
tungsweise ausgeschlossen sein.⁵

1. Möglichkeit der Grundrechtsverletzung

Aufgrund der mit der automatisierten Kennzeichener-
fassung einhergehenden Datenverarbeitung ist eine Ver-
letzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung
als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus
Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG nicht von vornherein aus-
geschlossen. B ist mit seinem Kraftfahrzeug in Bereichen
unterwegs, in denen die Kennzeichenerfassung stattfin-
det, sodass er möglicherweise in seinen Grundrechten
verletzt ist.

2. Eigene, gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit

B müsste durch das Gesetz selbst, gegenwärtig und un-
mittelbar betroffen sein.

a) Unmittelbare Betroffenheit

Fraglich ist, ob B unmittelbar betroffen ist. Die unmittel-
bare Betroffenheit liegt vor, wenn die angegriffene Rechts-
norm zur Aktualisierung und Konkretisierung gegenüber
dem Beschwerdeführer keines Vollzugsaktes mehr be-
darf, also „self-executing“ ist.⁶ Von einer unmittelbaren
Betroffenheit durch ein vollziehungsbedürftiges Gesetz
ist dann auszugehen, wenn der Beschwerdeführer den
Rechtsweg nicht beschreiten kann, weil er keine Kenntnis
von der Maßnahme erlangt oder wenn eine nachträgliche
Bekanntgabe zwar vorgesehen ist, von ihr aber aufgrund
weitreichender Ausnahmetbestände auch langfristig ab-
gesehen werden kann.⁷ Die Möglichkeit einer Verfassungs-
beschwerde unmittelbar gegen ein Gesetz zu erheben, das
zu heimlichen Maßnahmen berechtigt, entfällt unter dem
Gesichtspunkt der Unmittelbarkeit jedenfalls in der Regel
nur, wenn die spätere Kenntnisserlangung des Betroffenen
durch eine Informationspflicht der Staates gesichert ist.⁸

Vorliegend ermächtigt § 22a PolG zur Vornahme der Kenn-
zeichenkontrolle und ist keine „self-executing Norm“. Je-
doch wird eine gerichtliche Überprüfung unmöglich, wenn
die Betroffenen keine Kenntnisnahme von der Maßnahme
erhalten. § 22a Abs. 1 S. 1 PolG sieht eine verdeckte Kenn-
zeichenerfassung ohne anschließende Benachrichtigung
vor. Eine etwaige Informationspflicht ist weder rechtlich
gesichert, noch mit dem Zweck der Kennzeichenerfassung
vereinbar. B könnte keinen späteren Rechtsschutz mehr
erlangen und ist folglich durch das Gesetz unmittelbar be-
troffen.

b) Eigene und gegenwärtige Betroffenheit

B müsste selbst und gegenwärtig betroffen sein. Ergibt
sich die konkrete Beeinträchtigung erst durch die Voll-
ziehung des angegriffenen Gesetzes und erlangen die Be-
troffenen in der Regel keine Kenntnis von den Vollzugs-
akten, besteht jedenfalls die Möglichkeit der eigenen und
gegenwärtigen Betroffenheit, wenn der Beschwerdeführer
darlegt, dass er mit einiger Wahrscheinlichkeit durch die
auf den angegriffenen Rechtsnormen beruhenden Maß-
nahmen in seinen Grundrechten berührt wird.⁹ B ist Halter

⁵ BVerfGE 6, 132 (134); Epping, Grundrechte, 8. Aufl. 2019, Rn. 179.

⁶ BVerfGE 52, 303 (327); Epping, Grundrechte (Fn. 5), Rn. 186.

⁷ Vgl. BVerfGE 109, 279 (306f.).

⁸ Vgl. BVerfGE 133, 277 (312); Epping, Grundrechte (Fn. 5), Rn. 183f.

⁹ Vgl. BVerfGE 120, 378 (396f.).

eines Kfz und als Pendler unterwegs. Es besteht damit eine hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass er von den Kennzeichenerfassungen betroffen sein wird. B ist selbst und gegenwärtig betroffen.

c) Zwischenergebnis

B ist selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen und mithin beschwerdebefugt.

V. Erschöpfung des Rechtswegs

B müsste den Rechtsweg erschöpft haben, § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG. Unter Rechtsweg sind die Rechtsschutzmöglichkeiten direkt gegen die angegriffene Norm zu verstehen, d.h. sämtliche Rechtsbehelfe, bei denen die betreffende Norm unmittelbar den Angriffsgegenstand bildet (prinzipiale Normenkontrolle).¹⁰ Dies ist bei Parlamentsgesetzen wie vorliegend indes nicht eröffnet. Fraglich ist, ob zum Rechtsweg auch die inzidente Normenkontrolle gehört, bei der die Fachgerichte über die Gültigkeit der Norm vorfrageweise „inzident“ entscheiden, ohne dass die Norm unmittelbarer Angriffsgegenstand ist. Vorzugwürdig erscheint, § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG in direkter Anwendung eng zu interpretieren und die Möglichkeiten des Inzidentrechtsschutzes unter dem weiteren Gesichtspunkt des Grundsatzes der Subsidiarität zu prüfen, so dass das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung die Erschöpfung von inzidenten Normenkontrollmöglichkeiten nicht gebietet. Dem Gebot der Rechtswegerschöpfung ist mangels direkter Rechtsschutzmöglichkeiten vor den Fachgerichten entsprochen.

VI. Grundsatz der Subsidiarität

Der Grundsatz der Subsidiarität müsste beachtet worden sein. Erforderlich ist grundsätzlich, vor Einlegung einer Verfassungsbeschwerde alle zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten zu ergreifen, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erwirken oder eine Grundrechtsverletzung zu verhindern.¹¹ Das gilt auch, wenn zweifelhaft ist, ob ein entsprechender Rechtsbehelf statthaft ist und im konkreten Fall in zulässiger Weise eingelegt werden kann.¹² Vom vorherigen fachgerichtlichen Rechtsschutz soll insbesondere Gebrauch gemacht werden, um auslegungsbedürftige und -fähige Rechtsbegriffe durch die Fachgerichtsbarkeit auf-

¹⁰ Vgl. BVerfG NJW 1988, 47.

¹¹ Epping, Grundrechte (Fn. 5), Rn. 191.

¹² Vgl. BVerfGE 16, 1 (2f.).

¹³ Vgl. BVerfGE 79, 1 (20).

¹⁴ BVerfG NJW 2019, 842.

¹⁵ BVerfG NJW 2019, 842.

arbeiten zu lassen oder eine Grundrechtsverletzung zu verhindern.¹³

B hat vor der Erhebung der Verfassungsbeschwerde auf dem Verwaltungsrechtsweg Feststellungsklage erhoben und damit fachgerichtlichen Rechtsschutz gesucht. Auch das Berufungs- wie das Revisionsverfahren hat er erfolglos durchlaufen, um eine Inzidentkontrolle durch die Fachgerichtsbarkeit und eine Aufbereitung des Streitstoffes zu erreichen. Die Verfassungsbeschwerde genügt dem Erfordernis der Subsidiarität.

VII. Frist

Die Verfassungsbeschwerde könnte verfristet sein. Gem. § 93 Abs. 3 BVerfGG gilt eine Jahresfrist. Bei der Beurteilung des Fristerfordernisses spricht sich das BVerfG für eine rechtsschutzfreundliche Auslegung der gesetzlichen Fristen aus, um den grundrechtlichen Schutz durch die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde weitgehend zur Geltung zu verhelfen, wenn mit Rücksicht auf die Subsidiaritätsanforderungen gegenüber den unmittelbaren Wirkungen eines Gesetzes zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz gesucht, dieses Begehr aber von den Fachgerichten letztlich abgewiesen wird.¹⁴ Einer Verfassungsbeschwerde derselben Person, die diese anschließend unmittelbar gegen das Gesetz erhebt, kann die Frist nicht entgegengehalten werden, sofern die Person den fachgerichtlichen Rechtsschutz gegen das Gesetz innerhalb eines Jahres nach dessen Inkrafttreten anhängig gemacht hat, vielmehr gilt bezogen auf die abschließende fachgerichtliche Entscheidung die Monatsfrist des § 93 Abs. 1 S. 1 BVerfGG für die Einlegung der Rechtssatzverfassungsbeschwerde entsprechend.¹⁵

B hat die Verfassungsbeschwerde vier Jahre nach dem Inkrafttreten des § 22a PolG erhoben. Zu berücksichtigen ist, dass es zum Fristversäumnis nur durch die Anrufung der Fachgerichtsbarkeit gekommen ist, zu der B wegen des Grundsatzes der Subsidiarität verpflichtet war. Das Verwaltungsgericht hat B sechs Monate nach dem Inkrafttreten der Norm angerufen. Die Verfassungsbeschwerde hat B drei Wochen nach der Zustellung der Revisionsentscheidung erhoben. Somit sind die Fristen durch die rechtschutzfreundliche Auslegung gewahrt.

VIII. Ordnungsgemäßer Antrag

Die Ordnungsvorschriften (§§ 23, 92 BVerfGG) wurden eingehalten.

IX. Zwischenergebnis

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

B. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, wenn B durch § 22a i.V.m. § 26 PolG in seinen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten verletzt ist, vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 95 Abs. 1 BVerfGG.

I. Eröffnung des Schutzbereichs, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG

1. Sachlicher Schutzbereich

Der sachliche Schutzbereich müsste eröffnet sein. Der Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung als Ausgestaltung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG umfasst die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Reichweite, den Zeitpunkt und den Rahmen seiner eigenen Lebenssachverhalte zu verfügen.¹⁶ Dabei trägt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung Gefährdungen und Verletzungen der Persönlichkeit Rechnung, die sich für den einzelnen, insbesondere unter den Bedingungen moderner Datenverarbeitung, aus informationsbezogenen Maßnahmen ergeben.¹⁷ Hierdurch können weitergehende Informationen generiert und damit die sowohl grundrechtlich geschützten Geheimhaltungsinteressen des Betroffenen beeinträchtigen als auch anschließende Eingriffe in seine Verhaltensfreiheit ermöglichen.¹⁸ Der Grundrechtsschutz resultiert aus dem besonderen Maß an Eingriffsmöglichkeiten, die mit den technischen Möglichkeiten die Spannbreite der verarbeitungsfähigen Daten erhöhen und eine gesteigerte Gefährdungslage begründen.¹⁹

Im Betrieb erfassen die eingesetzten Systeme einzelne Kfz-Kennzeichen, die einem Fahrzeug und darüber dem jeweiligen Halter zugeordnet sind. Über die Kennzeichen lassen sich eine Vielzahl von personenbezogenen Daten wie z.B. Name, Anschrift sowie weitere Informationen ermitteln. Der Schutzbereich ist somit grundsätzlich betroffen. Indes ist einzuwenden, dass das Kfz-Kennzeichen kei-

ne sensiblen Daten enthält und für jedermann sichtbar am Fahrzeug angebracht ist. Der Schutzmfang des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist jedoch nicht auf Informationen beschränkt, die bereits ihrer Art nach sensibel sind und schon deshalb grundrechtlich geschützt werden. Auch der Umgang mit personenbezogenen Daten, die für sich genommen nur geringen Informationsgehalt haben, kann, je nach seinem Ziel und den bestehenden Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten, grundrechtserhebliche Auswirkungen auf die Privatsphäre und die Verhaltensfreiheit des Betroffenen haben. Insofern gibt es unter den Bedingungen der elektronischen Datenverarbeitung kein schlechthin, also ungeachtet des Verwendungskontextes, belangloses personenbezogenes Datum mehr.²⁰ Auch wenn der Einzelne sich in die Öffentlichkeit begibt, schützt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dessen Interesse, dass die damit verbundenen personenbezogenen Informationen nicht im Zuge automatisierter Informationserhebung zur Speicherung mit der Möglichkeit der Weiterverwertung erfasst werden. Somit ist der sachliche Schutzbereich eröffnet.

2. Persönlicher Schutzbereich

Der persönliche Schutzbereich ist eröffnet, da sich B als natürliche Person auf das Jedermann-Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG berufen kann.

II. Eingriff

Aus § 22a PolG müsste sich ein Eingriff in den Schutzbereich ergeben. Nach dem weiten Eingriffsbegriß liegt ein solcher bei jeder Beeinträchtigung des Schutzbereichs durch ein dem Staat zurechenbares Handeln vor.²¹ Bezo gen auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung begründen Vorschriften, die zum Umgang mit personenbezogenen Daten durch staatliche Behörden ermächtigen, meist verschiedene, aufeinander aufbauende Eingriffe. Hierbei ist insoweit zwischen der Erhebung, Speicherung und Verwendung von Daten zu differenzieren.²² Soweit zu einem Datenabgleich ermächtigt wird, bilden die Erfassung und der Abgleich der Daten grundsätzlich je eigene Grundrechtseingriffe. An der Eingriffsqualität fehlt es lediglich, sofern Daten ungezielt und allein technisch bedingt zunächst miterfasst, aber unmittelbar nach der Er

¹⁶ Vgl. BVerfGE 115, 166 (187); Jarass in: Jarass/Pieroth, Kommentar zum GG, 15. Aufl. 2018, Art. 2 Rn. 37.

¹⁷ BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, Rn. 37.

¹⁸ BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, Rn. 37.

¹⁹ BVerfGE 120, 378 (397f.).

²⁰ BVerfGE 120, 378 (398).

²¹ Epping, Grundrechte (Fn. 5), Rn. 393f.; Windhorst in: Gröpl/Windhorst/von Coelln, Studienkommentar: GG, 3. Aufl. 2017, Art. 2 Rn. 102.

²² Vgl. BVerfGE 130, 151 (184).

fassung technisch wieder anonym, spurenlos und ohne Erkenntnisinteresse für die Behörden ausgesondert werden.²³ Demgegenüber kann auch dann, wenn die Erfassung eines größeren Datenbestands letztlich nur Mittel zum Zweck für eine weitere Verkleinerung der Treffermenge bildet, in der Datenergebnis als solcher bereits ein Eingriff liegen. Maßgeblich ist, ob sich bei einer Gesamtbe trachtung 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.²⁴ In der ex-ante-Perspektive der Behörde, die für die Einrichtung einer Kennzeichenkontrolle maßgeblich ist, besteht ein spezifisch verdichtetes Interesse daran, die Kennzeichen aller an der Kennzeichenerfassungsanlage vorbeifahrenden oder sonst in die Kontrolle einbezogenen Fahrzeuge zu erfassen, weil es gerade um deren Kontrolle selbst geht. Zu diesem Zweck werden die Daten gezielt erhoben und es kommt auch auf deren Zuordenbarkeit zu den jeweiligen Personen an. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass im Nichttrefferfall nach § 22a Abs. 3 PolG eine automatisierte Löschung der erhobenen Daten stattfindet. Das ändert nichts daran, dass die Betroffenen durch die Kennzeichenkontrolle einer staatlichen Maßnahme unterzogen werden, mit der sich ihnen gegenüber ein spezifisches Fahndungsinteresse zur Geltung bringt. Mit ihr werden die Betroffenen daraufhin überprüft, ob sie oder die von ihnen mitgeführten Sachen behördlich gesucht werden. Zugleich wird ihre ungehinderte Weiterfahrt unter den Vorbehalt gestellt, dass Erkenntnisse gegen sie nicht vorliegen. Eine solche Maßnahme ist nicht erst hinsichtlich der 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. Jederzeit an jeder Stelle unbemerkt registriert und darauf überprüft werden zu können, ob man auf einer Fahndungsliste steht oder sonst in einem Datenbestand erfasst ist, wäre damit unver einbar. Folglich liegt ein Eingriff in den Schutzbereich vor.

²³ Vgl. BVerfGE 100, 313 (366); 115, 320 (343).

²⁴ Vgl. BVerfGE 115, 320 (343); 120, 378 (398).

²⁵ Vgl. BVerfGE 40, 371 (380).

²⁶ BVerfG NJW 2019, 827 (831).

²⁷ BVerfGE 30, 1 (29).

III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff könnte verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Dies ist anzunehmen, sofern das Grundrecht einschränkbar ist und sich der konkrete Eingriff als verfassungsgemäße Konkretisierung der Einschränkungsmöglichkeit darstellt.

1. Schrankenbereich

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung kann – jenseits des Kernbereichs privater Lebensgestaltung – im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung beschränkt werden (vgl. Art. 2 Abs. 1 GG). Aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes bedarf es eines Parlamentsgesetzes, Art. 20 Abs. 3 GG.

2. Schranken-Schrankenbereich

Die Einschränkungsmöglichkeit wird durch § 22a PolG verfassungsgemäß konkretisiert, sofern die Vorschriften formell und materiell verfassungsgemäß ist.

a) Formelle Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Grundlage

In formeller Hinsicht ist die Gesetzgebungskompetenz des Landes W fraglich. Dieses besitzt die Kompetenz, soweit das GG nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, Art. 30, 70 ff. GG.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 72 Abs. 1, 2, 74 Abs. 1 Nr. 22 GG dient dem Zweck, die spezifischen Gefahren, Behinderungen und Belästigungen des Straßenverkehrs auszuschalten oder zu mindern, die mit der Straßennutzung verbunden sind.²⁵ Darum geht es bei der Kennzeichenkontrolle nicht.

Indes könnte § 22a PolG die Kompetenz des Bundes in Bezug auf das gerichtliche Verfahren nach Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 1 GG entgegenstehen. Die Kompetenzmatrize „gerichtliches Verfahren“ ist weit zu verstehen.²⁶ Dabei reicht sie von der Einleitung des Verfahrens bis zur Vollstreckung der gerichtlichen Entscheidung. Umfasst ist das eigentliche gerichtliche und das vorgelagerte behördliche Verfahren, sofern es – wie vom Grundsatz her das in der StPO geregelte polizeiliche und staatsanwaltliche Ermittlungsverfahren – mit dem gerichtlichen Verfahren in einem untrennbaren funktionalen Zusammenhang steht.²⁷ Gegenstand der Regelungen ist die repressive Polizeitätigkeit,

also diejenige, welche in Reaktion auf den Verdacht der Beteiligung einer Person an einer geschehenen oder unmittelbar bevorstehenden strafbaren Handlung vorgenommen wird.²⁸ Demgegenüber richtet sich die Gefahrenabwehr auf die Beseitigung und Verhinderung von Gefahren und Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, sie ist nicht repressiv-personenbezogen auf die Verfolgung von Straftaten ausgerichtet, sondern präventiv-objektiv unmittelbar auf den Schutz der Integrität der Rechtsordnung und der durch sie geschützten Rechtsgüter.²⁹ Hierzu gehört auch die Verhinderung von Straftaten.³⁰

Ob § 26 Abs. 1 Nr. 4 und Nr. 5 PolG die Strafverfolgung oder die Gefahrenabwehr regelt, richtet sich nach der Zielsetzung der Vorschrift, wie sie sich in objektiver Sicht aus ihrer Ausgestaltung ergibt. Schon ihrem Wortlaut nach gestattet sie die Kontrollstellen nur zur Fahndung nach Straftätern. Eine Ermächtigung zur Fahndung nach Straftätern kann jedoch nicht als Regelung verstanden werden, die ihren Schwerpunkt nach präventiven Zwecken dient. Wenn eine Norm ihrer objektiven Fassung nach allein auf das Strafrecht bezogen ist, kann sie kompetenzrechtlich nicht bereits deshalb der Gefahrenabwehr zugeordnet werden, weil das Strafrecht immer auch präventiv der Sicherheit dient. Die Fahndung nach Straftätern gehört vielmehr unzweifelhaft zur Strafverfolgung. Folglich sind § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG nicht von der Gesetzgebungskompetenz des Landes gedeckt und deshalb formell verfassungswidrig.

Die formelle Verfassungswidrigkeit des § 26 Abs. 1 Nr. 4 und Nr. 5 PolG erfasst auch die Ermächtigung zur Kennzeichenskontrolle nach § 22a Abs. 1 S. 1 PolG, soweit sie auf § 26 Abs. 1 PolG verweist. Der Verweis dient dazu, die Kennzeichenskontrolle zu begrenzen, indem er sie an die dort festgelegten Zwecke und Voraussetzungen bindet. Wenn dieser Anknüpfungspunkt hier wegen der fehlenden Gesetzgebungskompetenz für die Regelung leer läuft, dann fehlt es insoweit an einer hinreichend bestimmten und begrenzten Anknüpfung für die Kennzeichenerfassung und ist auch die Ermächtigung zu einer hierauf gestützten Kennzeichenskontrolle verfassungsrechtlich nicht tragfähig.

Folglich ist § 22a Abs. 1 S. 1 PolG formell verfassungswidrig, soweit er die Kennzeichenerfassung an den genannten Kontrollstellen betrifft.

§ 22a Abs. 1 S. 1 PolG könnte aber im Übrigen kompetenz-

gemäß erlassen und damit formell verfassungsgemäß sein. Die Vorschriften erlauben die Kennzeichenerfassung als Grundlage für eine Kennzeichenskontrolle nur für Zwecke, für die auch eine Identitätsfeststellung zulässig ist. Diese haben bis auf § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG ihrem Schwerpunkt nach eine präventive Zielrichtung, nämlich die Unterstützung der Polizei bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben der Gefahrenabwehr nach dem Polizeigesetz. Genauer sind dies die Abwehr von einzelnen Gefahren, die Gefahrenabwehr in Bezug auf gefährliche Orte, der Schutz von gefährdeten Orten sowie der Schutz vor grenzüberschreitender Kriminalität. Dass einige dieser Zwecke bei objektiver Betrachtung im Ergebnis zugleich der Strafverfolgung dienen, stellt die präventive Ausrichtung der Normen nicht in Frage.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass der Landesgesetzgeber Vorschriften erlässt, die sowohl präventive als auch repressive Wirkungen haben und damit doppelfunktional sind. Für die Abgrenzung ist der Schwerpunkt des verfolgten Zweckes maßgeblich. Dieser liegt hier im präventiven Bereich, sodass sich § 22a PolG insoweit als formell verfassungsgemäß erweist, als Kennzeichenskontrollen in den Fällen des § 26 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 PolG durchgeführt werden.

b) Materielle Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Grundlage

§ 22a PolG ist materiell verfassungsgemäß, wenn der Gesetzgeber alle Einschränkungen beachtet hat, denen er bei der Ausgestaltung der Einschränkungsmöglichkeit unterliegt. Hierunter fällt insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gem. Art. 20 Abs. 3 GG.

aa) Legitimer Zweck, Geeignetheit, Erforderlichkeit

Sie müssen danach einen legitimen Zweck verfolgen, zur Erreichung des Zwecks geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein.³¹

Die Kennzeichenerfassung dient ausweislich des Wortlauts von § 22a Abs. 1 S. 1 PolG der Gefahrenabwehr und damit einem legitimen Zweck. Sie fördert diesen Zweck jedenfalls mittelbar, indem sie die Wahrscheinlichkeit erhöht, gesuchte Personen oder Sachen zu erfinden, sodass sie geeignet und mangels eines mildernden, gleich geeigneten Mittels auch erforderlich ist.

²⁸ LVerfG MV DVBl. 2000, 262.

²⁹ BVerfG NJW 2019, 827 (831).

³⁰ Vgl. BVerfGE 100, 313 (394).

³¹ Vgl. BVerfGE 67, 157 (173).

bb) Angemessenheit

Die Kennzeichenerfassung müsste angemessen sein. Sie ist angemessen, wenn die bewirkten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den bezweckten Vorteilen liegen. Das Verhältnis ist nur ausgeglichen, wenn die Kennzeichenerfassung durch einen im Verhältnis zum Grundrechtseingriff hinreichend gewichtigen Rechtsgüterschutz gerechtfertigt ist.

Maßgeblich ist die Intensität des Grundrechtseingriffs durch die Kennzeichenerfassung. Einerseits lässt sich anführen, dass die Kontrollen zwar im öffentlichen Verkehrsraum stattfinden und nur Daten erfassen, die ohne Weiteres für alle erkennbar sind. Ebenso lässt der Personenbezug sich nur mittelbar über einen Datenabgleich herstellen. Andererseits spricht für ein geringes Eingriffsgewicht, dass quantitativ die überwiegende Zahl der Betroffenen keinen unmittelbar beeinträchtigenden Folgen ausgesetzt ist und im Nichtigtrefferfall alle Daten sofort gelöscht werden. Dagegen spricht jedoch, dass die Kontrollen sich prinzipiell nicht auf Personen beschränken, die objektiv in einer Gefahrenlage verfangen sind, sondern sich auf eine unbestimmte Vielzahl von Personen erstrecken, die von vornherein hierzu keinen Anlass gegeben haben. Die unbestimmte Vielzahl an betroffenen Personen und eine so weitreichende Informationserhebung hat grundsätzlich eine hohe Eingriffsintensität inne. Weiter fällt belastend ins Gewicht, dass bei Ermittlungsmaßnahmen mit großer Streubreite, wie vorliegend die im öffentlichen Raum stattfindenden seriellen Kontrolle von Personen in großer Zahl zu Fahndungszwecken, ein Gefühl des Überwachtwerdens entstehen kann. Dass die Kennzeichenkontrolle verdeckt erfolgt und die erfassten Personen dies außerhalb des Trefferfalls nicht mitbekommen, hebt das hierin liegende Eingriffsgewicht nicht auf. Hierdurch entfällt zwar die Lästigkeit solcher Maßnahmen, nicht jedoch der Kontrollcharakter und die darin liegende Beeinträchtigung der individuellen Freiheit, die zugleich die Freiheitlichkeit der Gesellschaft insgesamt betrifft.

Dem erheblichen Eingriffsgewicht automatisierter Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen entspricht es, dass sie zu ihrer Rechtfertigung jeweils auf Gründe gestützt werden müssen, die dem Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht oder sonst einem vergleichbar gewichtigen öffentlichen Interesse dienen. Zu diesen Rechtsgütern zählen zunächst die besonders schutzwürdigen Rechtsgüter wie Leib, Leben und Freiheit

der Person und der Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder.³² Hinzu kommen auch Rechtsgüter in Betracht, die unterhalb dieser für besonders eingeschränkende Überwachungsmaßnahmen geltenden Schwelle angesiedelt sind, wie etwa der Schutz von nicht unerheblichen Sachwerten.

§§ 22a Abs. 1 S. 1 i.V.m. 26 Abs. 1 Nr. 1 PolG erlaubt die Kennzeichenerfassung generell zur Gefahrenabwehr, ohne dass die bedrohten Rechtsgüter näher eingegrenzt wären. Insofern erweist sich die Vorschrift als unangemessen. So weit eine Kennzeichenerfassung an gefährlichen oder gefährdeten Orten (§ 26 Abs. 1 Nr. 2 und 3 PolG) erfolgt, sind die geschützten Rechtsgüter eingegrenzt, sodass die Vorschriften insoweit angemessen sind.

Darüberhinaus verlangt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung gewisse übergreifende Anforderungen an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle. Selbst wenn die Maßnahmen verdeckt erfolgen und den Betroffenen nicht mitgeteilt werden, ist ein ausreichender individueller Rechtsschutz dadurch sichergestellt, dass Betroffene die Kennzeichenüberprüfung mittelbar zur Überprüfung stellen können, wenn sie fachgerichtlich gegen Folgemaßnahmen vorgehen, die durch die Kennzeichenerfassung ausgelöst wurden. Um dem Grundsatz der Transparenz gerecht zu werden, ergibt sich das Erfordernis, die Entscheidungsgrundlagen für die jeweilige Kontrollstelle zu dokumentieren. Die Entscheidung über die Einrichtung einer Kontrollstelle vollzieht sich allein im Inneren der Behörde und wird den Betroffenen weder mitgeteilt noch begründet. Die Dokumentationspflicht ist deshalb in dreifacher Hinsicht von Bedeutung: Erstens rationalisiert und mäßigt es die Entscheidung der Behörde selbst, wenn diese sich über ihre Entscheidungsgrundlagen Rechenschaft ablegen muss. Zweitens ermöglicht die Dokumentation erst eine aufsichtliche Kontrolle durch den Datenschutzbeauftragten, der in Fällen eingeschränkter individualrechtlicher Rechtsschutzmöglichkeiten wie hier gesteigerte Bedeutung zukommt. Schließlich wird damit die verwaltungsgerichtliche Kontrolle erleichtert, wenn solche Maßnahmen bekannt werden. Eine solche Dokumentationspflicht ist in § 22a Abs. 1 S. 4 PolG vorgesehen, sodass die Regelung insoweit den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügt.

IV. Zwischenergebnis

§ 22a PolG ist soweit er auf § 26 Abs. 1 Nr. 4 u. 5 PolG ver-

³² Vgl. BVerfGE 120, 274 (328).

weist formell verfassungswidrig, soweit er auf § 26 Abs. 1 Nr. 1 PolG verweist materiell verfassungswidrig und im Übrigen soweit er auf § 26 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 PolG verweist verfassungsgemäß. Die Verfassungsbeschwerde ist teilweise begründet.

C. Ergebnis

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig und teilweise begründet und hat im dargestellten Umfang Aussicht auf Erfolg.

FAZIT

Die Entscheidung spiegelt den momentanen Standpunkt des BVerfG wider. Der Senat hat bereits zur Herausgabe von Telekommunikationsdaten³³, zur Rasterfahndung³⁴ und zur Vorratsdatenspeicherung das „Gefühl des Beobachtet-seins“³⁵ in Rechnung gestellt und auch die Anforderungen an eine verfassungsgemäße Datenverarbeitung in den letzten Jahrzehnten immer mehr ausdifferenziert.³⁶ Dabei zielt gerade die Sensibilisierung in Bezug auf das „Gefühl des Beobachtetseins“ darauf, die Freiheitsgrundrechte weiterhin in den Fokus zu rücken und deren Ausübung weiterhin nur unter sehr engen Voraussetzungen einzuschränken, um dem Gefühl eines nachhaltigen Einschüchterungseffekts entgegenzuwirken.³⁷

Diese Entscheidung bedeutet für die Ausbildung und Praxis, dass nun bereits bei flüchtigen und kurzweiligen Kontrollvorgängen ein Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung vorliegt und es insoweit einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung hierfür bedarf.³⁸ Die Ermächtigungsgrundlage ist auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen.

³³ BVerfG NJW 2003, 1787 (1793).

³⁴ BVerfG NJW 2006, 1939 (1944).

³⁵ BVerfG NJW 2010, 833 (839).

³⁶ Muckel (Fn. 1), JA 2009, 311 (312).

³⁷ BVerfGE 125, 260 (332).

³⁸ Sachs, Grundrechte und Staatsorganisationsrecht: Automatisierte Kennzeichenkontrolle, JuS 2019, 504 (506).