

Bundesverfassungsgericht - Pressestelle -**Pressemitteilung Nr. 27/2008 vom 11. März 2008**Urteil vom 11. März 2008 - [1 BvR 2074/05](#); [1 BvR 1254/07](#) -

Hessische und schleswig-holsteinische Vorschriften zur automatisierten Erfassung von Kfz-Kennzeichen nichtig

Die Verfassungsbeschwerden mehrerer Kraftfahrzeughalter gegen polizeirechtliche Vorschriften in Hessen und Schleswig-Holstein, die zur automatisierten Erfassung der amtlichen Kfz-Kennzeichen ermächtigen (vgl. Pressemitteilung [Nr. 94 vom 27. September 2007](#)), waren erfolgreich. Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat mit Urteil vom 11. März 2008 die angegriffenen Vorschriften für nichtig erklärt, da sie das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Beschwerdeführer in seiner Ausprägung als Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verletzen.

Die beanstandeten Regelungen genügen nicht dem Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit, da sie weder den Anlass noch den Ermittlungszweck benennen, dem die Erhebung und der Abgleich der Daten dienen sollen. Darüber hinaus genügen die angegriffenen Vorschriften in ihrer unbestimmten Weite auch dem verfassungsrechtlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit nicht. Sie ermöglichen schwer wiegende Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen, ohne die für derart eingriffsintensive Maßnahmen grundrechtlich geforderten gesetzlichen Eingriffsschwellen hinreichend zu normieren.

Der Entscheidung liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zu Grunde:

- I. Die automatisierte Kennzeichenerfassung greift in den Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung ein, wenn das Kennzeichen nicht unverzüglich mit dem Fahndungsbestand abgeglichen und ohne weitere Auswertung sofort wieder gelöscht wird.
 1. Der grundrechtliche Schutz entfällt nicht schon deshalb, weil die betroffene Information öffentlich zugänglich ist - wie es für Kraftfahrzeugkennzeichen, die der Identifizierung dienen, sogar vorgeschrieben ist. Auch wenn der Einzelne sich in die Öffentlichkeit begibt, schützt das Recht der informationellen Selbstbestimmung dessen Interesse, dass die damit verbundenen personenbezogenen Informationen nicht im Zuge automatisierter Informationserhebung zur Speicherung mit der Möglichkeit der Weiterverwertung erfasst werden.
 2. Zu einem Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung kommt es in den Fällen der elektronischen Kennzeichenerfassung aber dann nicht, wenn der Abgleich mit dem Fahndungsbestand unverzüglich vorgenommen wird und negativ ausfällt sowie zusätzlich rechtlich und technisch gesichert ist, dass die Daten anonym bleiben und sofort spurlos und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, gelöscht werden. In diesen Fällen begründen die Datenerfassungen keinen Gefährdungstatbestand.

3. Demgegenüber liegt ein Eingriff in das Grundrecht vor, wenn ein erfasstes Kennzeichen im Speicher festgehalten wird und gegebenenfalls Grundlage weiterer Maßnahmen werden kann. Darauf vor allem ist die Maßnahme gerichtet, wenn das Kraftfahrzeugkennzeichen im Fahndungsbestand aufgefunden wird. Ab diesem Zeitpunkt steht es zur Auswertung durch staatliche Stellen zur Verfügung und es beginnt die spezifische Persönlichkeitsgefährdung für Verhaltensfreiheit und Privatheit.

II. Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung müssen auf einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage beruhen. Die angegriffenen Vorschriften erfüllen diese Voraussetzung nicht.

1. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage richten sich nach dem Gewicht des Eingriffs, das insbesondere von der Art der erfassten Information, dem Anlass und den Umständen ihrer Erhebung, dem betroffenen Personenkreis und der Art der möglichen Verwertung der Daten beeinflusst wird.

Die vorliegend zu beurteilende automatisierte Kennzeichenerfassung kann insbesondere je nach Verwendungskontext zu Grundrechtsbeschränkungen von unterschiedlichem Gewicht führen. Dient sie allein dem Zweck, gestohlene Fahrzeuge ausfindig zu machen und deren Fahrer zu "stellen", insbesondere auch um Anschlussstaten zu verhindern, oder die Weiterfahrt von Fahrzeugen ohne ausreichenden Versicherungsschutz auszuschließen, weist die Maßnahme für den Betroffenen eine vergleichsweise geringe Persönlichkeitsrelevanz auf. Soll die automatisierte Kennzeichenerfassung dagegen dazu dienen, die gewonnenen Informationen für weitere Zwecke zu nutzen, etwa um Aufschlüsse über das Bewegungsverhalten des Fahrers oder sonstige persönlichkeitsrelevante Informationen über einzelne Fahrten zu erhalten, so wandelt sich die Grundrechtsrelevanz der Maßnahme. Insbesondere durch längerfristige oder weiträumig vorgenommene Kennzeichenerfassungen sind Eingriffe von erheblichem Gewicht möglich.

2. Die Normen verstoßen gegen das Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit.

- a) Es fehlt an einer hinreichenden bereichsspezifischen und normenklaren Bestimmung des Anlasses und des Verwendungszwecks der automatisierten Erhebung.

Die angegriffenen Vorschriften erlauben die Kennzeichenerfassung "zum Zwecke" des Abgleichs mit dem Fahndungsbestand. Damit wird jedoch weder der Anlass noch der Ermittlungszweck benannt, dem sowohl die Erhebung als auch der Abgleich letztlich dienen sollen. Eine Präzisierung des Anwendungsbereichs der Ermächtigung wird durch die Verwendung der Begriffe des "Fahndungsbestands" und der "Fahndungsnotierung" nicht geleistet. Diese Begriffe haben den Charakter einer dynamischen Verweisung, durch die insbesondere nicht ausgeschlossen wird, dass sich der Umfang der einbezogenen Datenbestände laufend und in gegenwärtig nicht vorhersehbarer Weise verändert.

Die gesetzlichen Ermächtigungen sind so unbestimmt gefasst, dass sie es nicht ausschließen, auch Ausschreibungen zur

polizeilichen Beobachtung als Bestandteil des Fahndungsbestands anzusehen mit der Folge, dass mit Hilfe der automatisierten Kennzeichenerfassung auch eine polizeiliche Beobachtung durchgeführt werden kann. Damit wird eine systematische, räumlich weit reichende Sammlung von Informationen über das Bewegungsverhalten von Fahrzeugen und damit auch von Personen technisch und mit relativ geringem Aufwand möglich. Der Eingriff erhält dadurch eine veränderte Qualität mit gesteigerter Intensität und bedarf einer darauf abgestimmten Eingriffsermächtigung.

Das in Schleswig-Holstein normierte Verbot eines flächendeckenden Einsatzes führt nur zu einer gewissen Eingrenzung des möglichen Umfangs der Kennzeichenerfassung. Damit wird jedoch weder ein routinemäßiger Einsatz einer anlasslosen Kennzeichenerfassung noch deren gezielter Einsatz zur Beobachtung bestimmter Fahrzeuge ausgeschlossen. Infolge der Anknüpfung der Maßnahme an den Fahndungsbestand bei gleichzeitiger Unbestimmtheit des Verwendungszwecks ist den landesrechtlichen Regelungen nicht zu entnehmen, ob die Kennzeichenerfassung auch zu strafprozessualen Zwecken, einschließlich der Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten im Vorfeld eines Verdachts, eingesetzt werden darf.

Selbst wenn es möglich sein dürfte, einige der Bestimmtheitsdefizite durch Auslegung zu beseitigen, können die Mängel, insbesondere die fehlende Bestimmtheit des Verwendungszweckes, nicht insgesamt durch eine einengende verfassungskonforme Auslegung geheilt werden. Eine solche Auslegung setzt Anhaltspunkte dafür voraus, dass der enger gefasste Zweck der maßgebliche sein soll. Daran fehlt es hier.

- b) Mit dem Fehlen der Zweckbestimmung der automatisierten Kennzeichenerfassung geht eine grundrechtswidrige Unbestimmtheit auch hinsichtlich der erheblichen Informationen einher. Beide Regelungen lassen offen, ob oder gegebenenfalls welche weiteren Informationen neben der Ziffern- und Zeichenfolge des Kennzeichens erhoben werden dürfen. Obwohl die Bestimmungen bei enger Auslegung allein eine Erfassung des Kfz-Kennzeichens erlauben, geht mit der gegenwärtig üblichen Erhebung des Kennzeichens durch Videobilder notwendig eine Erfassung aller auf dem Bild erkennbaren Einzelheiten, möglicherweise auch solche über die Insassen des Fahrzeugs einher. Da der Verwendungszweck für die erhobenen Informationen nicht hinreichend klar und bestimmt geregelt ist, kann auch der Umfang der erheblichen Informationen durch eine solche, auf die Zweckbestimmung verweisende Auslegung nicht hinreichend eingegrenzt werden.

3. Die angegriffenen Bestimmungen genügen in ihrer unbestimmten Weite auch dem verfassungsrechtlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit nicht.

Sie ermöglichen schwer wiegende Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen, ohne die für derart eingriffsintensive Maßnahmen grundrechtlich geforderten gesetzlichen Eingriffsschwellen hinreichend zu normieren. Mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist es insbesondere nicht vereinbar, dass die angegriffenen Vorschriften aufgrund ihrer unbestimmten Weite anlasslos erfolgende oder - so jedenfalls in Hessen - flächendeckend durchgeführte Maßnahmen der automatisierten Erfassung und

Auswertung von Kraftfahrzeugkennzeichen ermöglichen. Zudem ermöglicht die gesetzliche Ermächtigung die automatisierte Erfassung und Auswertung von Kraftfahrzeugkennzeichen, ohne dass konkrete Gefahrenlagen oder allgemein gesteigerte Risiken von Rechtsgutgefährdungen oder -verletzungen einen Anlass zur Einrichtung der Kennzeichenerfassung geben. Unterblieben ist auch eine Begrenzung auf eine stichprobenhafte Durchführung der Maßnahme, die zur Ermöglichung von Eingriffen lediglich geringerer Intensität, etwa zur Erfassung der Kennzeichen gestohlener Kraftfahrzeuge, zulässig wäre.

- III. Den Landesgesetzgebern stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, um eine im Rahmen ihrer Zuständigkeit verbleibende und sowohl hinreichend bestimmte als auch angemessene Eingriffsermächtigung zu schaffen. Für eine die Verhältnismäßigkeit wahrende Regelung der Voraussetzungen der automatisierten Kennzeichenerfassung scheidet ein weit gefasster Verwendungszweck beispielsweise dann nicht aus, wenn er mit engen Begrenzungen der Eingriffsvoraussetzungen kombiniert ist, wie es die derzeitige brandenburgische Regelung vorsieht. Möglich sind ferner Kombinationen von enger gefassten Zweckbestimmungen, die die Kennzeichenerfassung auf nicht eingriffsintensive Verwendungszwecke begrenzen, mit entsprechend geringeren Voraussetzungen für die Aufnahme in den Fahndungsbestand und die Voraussetzungen für den Erhebungsanlass.

Zum [ANFANG](#) des Dokuments