

Jakob Schünemann*

Die automatisierte Kennzeichenkontrolle im Polizeirecht

Dieser Beitrag versteht sich als Teil der neu entbrannten rechtswissenschaftlichen und politischen Debatte um die polizeiliche Maßnahme der automatisierten Kennzeichenkontrolle. Er beschäftigt sich daher anhand der einschlägigen Entscheidungen des BVerfG mit einigen entscheidenden Fragestellungen.

A. Einführung

Nachdem das BVerfG im Dezember 2018 in zwei Beschlüssen¹ die polizeirechtliche Ermächtigung zur automatisierten Kennzeichenkontrolle in Bayern, Hessen und Baden-Württemberg für teilweise verfassungswidrig, aber noch bis zum 31.12.2019 für vorläufig anwendbar erklärt hat, besteht nicht nur in diesen drei Bundesländern, sondern auch in vielen anderen Bundesländern mit ähnlichen Ermächtigungsgrundlagen dringender Reformbedarf.² So wurde in Niedersachsen seitens der Regierung infolge der Beschlüsse bereits die Verfassungswidrigkeit der eigenen Ermächtigungsgrundlage eingeräumt.³ Auf eine Neuregelung im Rahmen des erst am 20.5.2019 beschlossenen NPOG wurde unter Berufung auf die (für Niedersachsen rechtlich nicht verbindliche)⁴ Umsetzungsfrist des BVerfG dennoch verzichtet, sodass mit dem § 32 V NPOG der verfassungswidrige Zustand und damit der Reformbedarf fortbesteht.⁵

Gegenstand vorliegenden Beitrags ist diesen Reformbedarf auf seine verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen hin exemplarisch zu untersuchen. Dabei wird durchgehend auf die Beschlüsse des BVerfG einzugehen sein, die ebenfalls für andere Maßnahmen, wie z.B. die Kontrolle der Dieselfahrverbote, von erheblicher Bedeutung sind.⁶

B. Funktionsweise der Kennzeichenkontrolle

Zur rechtlichen Beurteilung der Kennzeichenkontrolle und ihrer Eingriffsqualität ist es zunächst notwendig, sich die genaue Funktionsweise der Kontrolle zu verdeutlichen.

Sobald das festinstallierte oder mobile Kontrollgerät eingeschaltet wird, erfasst und fotografiert es vollautomatisch jedes Kennzeichen, wobei oft das gesamte Fahrzeug auf dem Foto abgebildet wird.⁷ Zumindest teilweise können dann auch Insassen unscharf erkennbar sein.⁸ Die Aufnahme erfolgt dabei mittels Infrarot und ist deshalb nicht wahrnehmbar.⁹ Im Anschluss wird das Kennzeichen von einer Software ausgelesen und das ermittelte Ergebnis mit den verknüpften Dateibeständen abgeglichen.¹⁰ Dieser Abgleich führt dabei nur in den wenigsten Fälle zu einer Treffermeldung (Hamburg: ca. 0,003 %; Bayern: ca. 0,0008 %).¹¹

Nur falls ein Treffer gemeldet wird, erfolgt eine Übermittlung, wobei diese neben der Aufnahme auch zusätzlich z.B. das Datum, die Fahrtrichtung und den Ort mit umfasst.¹² Solche Treffer werden gespeichert und manuell durch Polizeibeamte auf ihre Richtigkeit überprüft, wobei in über 90 % der Fälle ein Fehler vorliegt, es sich also nicht (mehr) um ein gesuchtes Kennzeichen aus dem Dateibestand handelt.¹³ Diese sog. »unechten Treffer« werden manuell gelöscht und nur bei sog. »echten Treffern« gegebenenfalls weitere Maßnahmen eingeleitet.¹⁴

Meldet die Software keine Übereinstimmung, erfolgt keine Übermittlung.¹⁵ Solche sog. »Nicht-Treffer« werden aber nicht zwingend durch das Kontrollgerät sofort und end-

* Jakob Schünemann studiert Rechtswissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen und arbeitet als studentische Hilfskraft am Institut für Allgemeine Staatslehre. Der Beitrag ging aus einer Seminararbeit bei Frau PD Dr. Angela Schwerdtfeger hervor.

1 BVerfG NVwZ 2019, 381 ff.; BVerfG NVwZ 2019, 398 ff.

2 Die Ermächtigungsgrundlagen sind: § 14a HSOG; 43a SOG MV; Art. 39 BayPAG; § 32 V NPOG; § 22a BW; §§ 28 b V, 36 a BbgPolG; § 19 a SächsPolG; § 33 ThPAG; § 27 b POG RhP; § 24 c ASOG Bln; § 8 a PolDVG HA; § 27 b BPoLG.

3 Nds. LT-Drs. 18/3062; Nds. LT-Drs. 18/3723, S. 1 f., 8, 37 ff.

4 Zur Verbindlichkeit von Unvereinbarkeitserklärungen und Fortgeltungsanordnungen vgl. BeckOK BVerfGG/von Ungern-Sternberg, 1.6.2019, § 95 BVerfGG Rn. 42, 46.

5 Nds. LT Drs. 18/3723, S. 1 f., 8, 37 ff.

6 Roggan, Verfassungsrechtliche Grenzen von automatisierten Kfz-Kennzeichenkontrollen, NVwZ 2019, 344 (346 ff.). Die Kontrolle der Fahrverbote mittels Kennzeichenkontrolle wird durch den neuen § 63 c StVG zugelassen.

7 BVerfGE 120, 378 (389 f.); Hamburger Senat-Drs. 18/6618, S. 1. Der BayVGH stellte hingegen fest, dass nur das Kennzeichen abgebildet werden würde, BayVGH 10, Urteil v. 17.12.2012 – BV 09.2641, juris, S. 13.

8 Die Frage der Erkennbarkeit hängt wohl von der konkreten Erfassungsweise ab (Aufnahme von hinten oder von vorne), Sächsisches Innenministerium-Drs. 6/8122, S. 2; BVerfGE 120, 378 (390, 426 f.); BVerwG NVwZ 2015, 906.

9 VITRONIC, Kennzeichen lesen – Sicherheit erhöhen, www.vitronic.de, 2016, S. 1 f., <https://www.vitronic.de/verkehrstechnik/anwendungen/maut-und-fahrzeugidentifikation/kennzeichenerkennung.html>, zuletzt abgerufen am 28.8.2019. Die Infrarot-Technik soll zudem eine Aufnahme auch bei schwierigen Umständen ermöglichen.

10 BVerfG NVwZ 2019, 381 (381 f.).

11 Hamburger Senat-Drs. 21/7344, S. 7; Engert, Wie die Polizei Millionen Autofahrer mit einem System überwacht, das nicht funktioniert, 15.10.2018, www.buzzfeed.com/de/marcusengert/kennzeichenerfassung-der-polizei-funktioniert-nicht, zuletzt abgerufen am 28.8.2019.

12 Innenministerium Baden-Württemberg-Drs. 16/5009, S. 5.

13 BVerwG NVwZ 2015, 906 (906); Engert (Fn. 11).

14 BVerfG NVwZ 2019, 381 (381 f.); Hamburger Senat-Drs. 18/6618, S. 1.

15 VITRONIC (Fn. 9), S. 2.

gültig gelöscht.¹⁶ Auch wenn die meisten einschlägigen Ermächtigungsgrundlagen eine unverzügliche automatische Löschung verlangen (z. B. § 22 a III 1 PolG BW; Art. 39 III 1 BayPAG), kann das Kontrollgerät die Daten auch zunächst auf Vorrat speichern.¹⁷ Eine solche Speicherung auf Vorrat im sog. Aufzeichnungsmodus erfolgte jüngst missbräuchlich in Brandenburg und Bayern.¹⁸ In den meisten Fällen wird das Kontrollgerät die Daten aber wohl gesetzeskonform unumkehrbar sofort löschen, sodass davon als Grundsatz auch im Folgenden ausgegangen wird.¹⁹

C. Eingriffsqualität und -intensität der Kennzeichenkontrolle

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Kennzeichenkontrolle sind maßgeblich davon abhängig, ob und in welcher Intensität in Grundrechte des Bürgers eingegriffen wird.²⁰ In Betracht kommt in erster Linie eine Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG.

I. Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG wurde vom BVerfG als Reaktion auf die neuen Möglichkeiten moderner Datenverarbeitung entwickelt, durch die in enormem Umfang Daten erhoben, gespeichert und zu einem Persönlichkeitsbild verknüpft werden können, ohne dass der Betroffene dies hinreichend kontrollieren oder nachvollziehen kann.²¹ Wer dies jedoch nicht mehr »einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt« werden, weil er befürchtet durch sein Verhalten negativ aufzufallen.²² Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt somit bereits vor Gefährdungen der persönlichen Selbstbestimmung und gewährleistet daher »die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.«²³

Auch wenn das Kfz-Kennzeichen öffentlich erkennbar ist und als solches wenig aufschlussreich ist, identifiziert es doch mittelbar über das Zentrale Fahrzeugregister den Halter, sodass es sich um ein personenbezogenes, individualisierbares Datum handelt und somit vom Schutzbereich erfasst ist.²⁴

Während der Einbezug des Kraftfahrzeugkennzeichens in den Schutzbereich nicht bezweifelt wird, ist die Eingriffsqualität der Kennzeichenkontrolle jedoch selbst vom BVerfG unterschiedlich beurteilt worden.²⁵ Sind die »echten Treffer« noch einheitlich als Eingriff klassifiziert wurden, hat das BVerfG bereits die Eingriffsqualität der »unechten Treffer« verneint.²⁶ Das BVerfG hingegen hat unter Aufgabe seiner alten Rechtsprechung jüngst entschieden, dass sogar »Nicht-Treffer« schon Grundrechtseingriffe begründen.²⁷ Ausgegangen sind die Gerichte allesamt vom selben Eingriffsmaßstab, haben diesen jedoch unterschiedlich gehandhabt.²⁸ Es bedarf daher einer näheren Untersuchung des Eingriffsmaßstabs, um die Eingriffsqualität beurteilen zu können.

1. Eingriffsmaßstab der Rechtsprechung

Ausgehend vom modernen Eingriffsbegriff liegt nach einer vielfach genutzten Formel ein Eingriff in Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG bei der Erhebung, Speicherung, Verwertung oder Weitergabe personenbezogener Daten vor.²⁹ Wie viele andere versucht aber auch die Rechtsprechung bestimmte »Bagatellen« nicht als Eingriff qualifizieren zu müssen und nimmt daher einen Eingriff erst bei Vorliegen eines verdichteten, behördlichen Interesses an den betroffenen Daten an.³⁰

Wann dieses vorliegt, wird negativ bestimmt, jedoch nicht immer einheitlich. Während mitunter bereits ein behördliches Interesse verneint wird, wenn die Daten technisch unmittelbar nach der Erhebung »spurenlos, anonym und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, aus-

¹⁶ Hamburger Senat-Drs. 18/6618, S. 1.

¹⁷ Landesdatenschutzbeauftragter Brandenburg, Tätigkeitsbericht 2014/15, 31.12.2015, https://www.lida.brandenburg.de/media_fast/4055/TB_18.pdf, S. 124, zuletzt abgerufen am 28.8.2019.

¹⁸ Meister, Kennzeichenerfassung: Brandenburg speichert Daten auf Vorrat, 07.03.2019, <https://netzpolitik.org/2019/kennzeichenerfassung-brandenburg-speichert-autofahrten-auf-vorrat>, zuletzt abgerufen am 28.8.2019; Landesdatenschutzbeauftragter Brandenburg (Fn. 17), S. 124; Hipp, Fotos auf Vorrat, Der Spiegel 20/2019, S. 23. An deren Rechtmäßigkeit bestehen insofern Zweifel.

¹⁹ Diese Annahme liegt auch den Entscheidungen des BVerfG (BVerfG NVwZ 2019, 381 und BVerfG NVwZ 2019, 398) zugrunde.

²⁰ Kube, Persönlichkeitsrecht, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Band 7, 3. Auflage (2009), § 148, Rn. 84 m. w. N.

²¹ BVerfGE 65, 1 (42); 120, 378 (398); BVerfG NVwZ 2019, 381 (382).

²² BVerfGE 65, 1 (43). Die dortigen Ausführungen werden sehr häufig (unwiderrprochen) zitiert, vgl. nur Maunz/Dürig/Di Fabio, Grundgesetz, 39. EL (Juli 2001), Art. 2 I, Rn. 175 und Dreier/Dreier, Grundgesetz, Band 1, 3. Auflage (2013), Art. 2 I, Rn. 79.

²³ BVerfGE 65, 1 (43); BVerfG NVwZ 2019, 381 (382); Breyer, Kfz-Massenabgleich nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2008,

824 (825).

²⁴ BVerfGE 120, 378 (398 f.); BVerfG NVwZ 2019, 381 (383). BK/Lorenz, Grundgesetz, 133. EL (April 2008), Art. 2 I GG, Rn. 333, 338; Maunz/Dürig/Di Fabio (Fn. 22), Art. 2 I, Rn. 176.

²⁵ Vgl. BVerfGE 120, 378 (399 f.) mit BVerfG NVwZ 2019, 381 (383 f.).

²⁶ BVerfG NVwZ 2015, 906 (907 f.). Zur Eingriffsqualität »echter Treffer« vgl. zudem BVerfGE 120, 378 (399 f.); BVerfG NVwZ 2019, 381 (383).

²⁷ BVerfG NVwZ 2019, 381 (383 f.). Zur alten Rspr. vgl. BVerfGE 120, 378 (398).

²⁸ Siehe Fn. 26.

²⁹ BVerfGE 65, 1 (43); Dreier/Dreier (Fn. 21), Art. 2 I, Rn. 87; in: Maunz/Dürig/Di Fabio (Fn. 21), Art. 2 I, Rn. 176. Teilweise wird dies im Schutzbereich genannt, Guckelberger, Zukunftsfähigkeit landesrechtlicher Kennzeichenabgleichsnormen, NVwZ 2009, 352 (353).

³⁰ BVerfGE 120, 378 (398); BVerfG NVwZ 2019, 381 (383) m. w. N. Gegen Erheblichkeitsschwellen ist hingegen z. B. Kube (Fn. 20), § 148, Rn. 81. Eingrenzungskriterien vertreten z. B. Maunz/Dürig/Di Fabio (Fn. 22), Art. 2 I, Rn. 176 oder Rudolf, Recht auf informationelle Selbstbestimmung, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band IV (2011).

gesondert werden«³¹, wird diese Formel gelegentlich durch die Kriterien der »ungezielten technischen Erfassung« und des fehlenden »Erkenntnisinteresses für die Behörden« ergänzt.³² Diese unterschiedliche Bestimmung lag auch den Entscheidungen zur Kennzeichenkontrolle zugrunde, was die verschiedenen Ergebnisse erklären könnte.³³

Unabhängig davon, welche Bestimmungskriterien zur Ermittlung des Interesses nun herangezogen werden müssen, muss der Maßstab aber als solches zunächst mit dem modernen Eingriffsbegriff vereinbar sein. Auch wenn dessen Einzelheiten umstritten sind, muss der Ausgangspunkt der Eingriffsbestimmung jedenfalls der Schutzbereich des jeweiligen Grundrechts sein.³⁴ Demnach wäre der Maßstab der Rechtsprechung mit dem modernen Eingriffsbegriff vereinbar, wenn eine Gefährdung der Persönlichkeit oder der Selbstbestimmung nur bei Vorliegen eines verdichteten, behördlichen Interesses angenommen werden kann.³⁵

Dem Einzelnen ist oft, insbesondere bei heimlichen Maßnahmen, nicht erkennbar, in welchem Ausmaß der Staat gerade an seinen Daten ein Interesse hat und diese gegebenenfalls weiterverwerten will.³⁶ Er kann daher häufig gar nicht einschätzen, inwieweit sein Verhalten registriert und aufgezeichnet wird. Gerade diese fehlende Einschätzungsmöglichkeit kann jedoch den Einzelnen davon abhalten, seine Rechte wahrzunehmen und ist daher wie gezeigt vom Schutzbereich erfasst.³⁷

Das lässt sich am Beispiel der Kennzeichenkontrolle verdeutlichen: der Einzelne wird unabhängig davon, ob die Erfassung später gelöscht wird, zur Einleitung von weiteren Maßnahmen führt oder aufgrund der hohen Fehlerquote nur ein »systembezogenes Korrekturinteresse«³⁸ besteht, einer staatlichen Maßnahme ausgesetzt, der er sich nicht entziehen kann und die seine Daten verfügbar macht.³⁹ Der Betroffene kann nicht abschätzen, ob und welche weiteren Schritte folgen, sodass die Erfassung aus seiner Sicht erst einmal als gleichartig erscheint und er unabhängig davon, ob wirklich weitere Schritte eingeleitet werden und die Behörde tatsächlich ein verdichtetes Interesse aufweist, mit einer Bedrohungslage für seine Selbstbestimmung konfrontiert ist.⁴⁰ Dass es daher für die Eingriffsqualität nicht auf das Ergebnis der Maßnahme im Einzelfall und somit auf das behördliche Interesse ankommen kann, sondern dies erst Frage der Eingriffsintensität ist, erkennt auch das BVerfG in seinem neuem Beschluss und bewertet die Kennzeichen-

kontrolle mit ähnlicher Argumentation wie hier einheitlich als Eingriff.⁴¹ Konsequenterweise hätte es dann aber auch den Eingriffsmaßstab des behördlichen Interesses aufgeben müssen.⁴²

2. Negative Eingriffsdefinition

Möglicherweise ist der bisherige Maßstab des BVerfG jedoch hauptsächlich wegen seiner Terminologie falsch, nicht aber hinsichtlich der verwendeten weiteren Bestimmungskriterien, die sich daher für eine negative Eingriffsdefinition im Rahmen eines Regel-Ausnahme-Maßstabs eignen könnten. Demnach müsste bei jeder Erhebung, Speicherung oder Verwertung ein Eingriff angenommen werden, es sei denn, die Daten würden »ungezielt und allein technikbedingt zunächst miterfasst, aber unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder anonym, spurenlos und ohne Erkenntnisinteresse für die Behörden ausgesondert«.⁴³

Dies wäre nach dem modernen Eingriffsbegriff der Fall, wenn sichergestellt wäre, dass bei Vorliegen einer Ausnahme eine Gefährdung der Persönlichkeit oder Selbstbestimmung nicht möglich ist. Dahingehend müssen die einzelnen Kriterien untersucht werden.

Durch die unmittelbare, automatisierte, anonyme und spurenlose Löschung ist es ausgeschlossen, dass die erhobenen Daten einer bestimmten Person final zugeordnet werden können. Demgegenüber ließe sich jedoch einwenden, dass zumindest sehr kurzzeitig eine Individualisierung möglich war. Gegen eine Eingriffsqualität spricht jedoch, dass es der Staat weder bezweckt, noch dass es ihm möglich ist, bei unmittelbarer automatisierter Löschung über den Betroffenen Informationen zu sammeln. Verdeutlicht wird dies nochmals durch das Kriterium »ohne Erkenntnisinteresse«. Das unmittelbare Löschen ohne Erkenntnisinteresse schließt folglich einen Abgleich aus, denn bei diesem würde der Betroffene kontrolliert werden und dem Staat als Mittel zum Zweck des Auffindens bestimmter Personen dienen.⁴⁴ Der Betroffene hätte damit theoretisch auch keine Unsicherheit darüber, wer was über ihn weiß, denn er könnte sich sicher sein, dass kein Abgleich stattfindet und niemand Kenntnis von der Erhebung nimmt. Gerade vor dieser Unsicherheit will das informationelle Selbstbestimmungsrecht aber schützen, sodass der Schutzbereich nicht verkürzt wäre.⁴⁵

In der Praxis wird der Einzelne aber regelmäßig nicht erkennen können, ob seine Daten unmittelbar wieder gelöscht werden, sodass er diesbezüglich unsicher ist und sich daher dennoch einem Gefühl einer ständigen Überwachung und

31 BVerfGE 120, 378 (399); BVerwG NVwZ 2015, 906 (907).

32 BVerfGE 115, 320 (343); 100, 313 (366); BVerfG NVwZ 2019, 381 (383).

33 BVerfGE 120, 378 (399) mit BVerfG NVwZ 2019, 381 (383).

34 Dreier/Dreier (Fn. 22), Vorb., Rn. 126 ff. m. w. N.; Schnieders, Anmerkungen zu BVerfG NVwZ 2019, 381, NVwZ 2019, S. 396–398, NVwZ 2019, 396 (397); Breyer (Fn. 23), NVwZ 2008, 824 (825).

35 Schnieders (Fn. 34), NVwZ 2019, 396 (397); Breyer (Fn. 23), NVwZ 2008, 824 (825).

36 Breyer (Fn. 23), NVwZ 2008, 824 (825).

37 Kube (Fn. 20), § 148, Rn. 81; vgl. ansonsten Fn. 22.

38 BVerwG NVwZ 2015, 906 (908).

39 BVerfG NVwZ 2019, 381 (383).

40 BVerfGE 120, 378 (406).

41 BVerfG NVwZ 2019, 381 (384).

42 Schnieders (Fn. 34), NVwZ 2019, 396 (397); Breyer (Fn. 23), NVwZ 2008, 824 (824).

43 BVerfG NVwZ 2019, 381 (383); BVerfGE 115, 320 (343). In diesen Entscheidungen wurde der Regel-Ausnahme-Maßstab auch schon angedeutet (»lediglich«), aber widersprüchlich (»demgegenüber«) dann doch wieder auf das verdichtete behördliche Interesse abgestellt.

44 BVerfG NVwZ 2019, 381 (383).

45 Vgl. BVerfGE 60, 1 (43); Dreier/Dreier (Fn. 22), Art. 2 I, Rn. 79.

Registrierung ausgesetzt sehen könnte.⁴⁶ Erfolgt die Datenerfassung nun aber ungezielt und rein zufällig, fehlt es an der Finalität der Maßnahme und es besteht noch nicht einmal ein diffuses Bewusstsein der Datenerhebung, denn selbst der Staat weiß nicht, welche Daten von wem er vielleicht erhebt, sodass dieses Gefühl auch kaum bei dem Bürger vorhanden sein kann.⁴⁷ Fehlt es dem Bürger folglich an einem solchen diffusen Bewusstsein, fehlt auch das Gefühl der Überwachung. Nur wenn man also mit dem BVerfG dieses Gefühl als vom Schutz des Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG miterfasst ansieht, besäße das Kriterium der »ungezielten und zufälligen Erfassung« einen Mehrwert für die Eingriffsdefinition.⁴⁸

Das BVerfG begründet den Schutz vor diesem Gefühl einer ständigen Überwachung damit, dass es von der Wahrnehmung von (Freiheits-)Rechten abschrecken könne und somit auch der freiheitlichen Gesellschaft als solcher schade.⁴⁹ Dafür spricht, dass die geschützte freie Selbstbestimmung gerade in erheblichem Maße von der eigenen Wahrnehmung bestimmt wird.⁵⁰ Ruft nun der Staat durch umfassende Überwachung (zielgerichtet) ein Gefühl des Überwachtwerdens hervor, kann sich dieses Gefühl in einem tatsächlichen Verhalten niederschlagen und wird damit zu einer individuellen Freiheitsbeeinträchtigung.⁵¹ Der Haupteinwand der Gegenansicht, dass kein empirischer Nachweis für solche Einschüchterungseffekte bestehe und bloße Gefühle keine Grundrechtseingriffe seien,⁵² ist mittlerweile durch Studien widerlegt worden, sodass kein Grund ersichtlich ist, diese Einschüchterungseffekte und dessen gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen nicht in den Schutz des Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG mit einzubeziehen.⁵³ Folglich hat

das Kriterium der »ungezielten und zufälligen Erfassung« einen Mehrwert für die Eingriffsdefinition.

Insgesamt sind somit alle Kriterien der Ausnahme geeignet und notwendig, sodass bei deren Vorliegen eine Persönlichkeitsgefährdung nicht möglich ist und sich die negative Definition daher als Maßstab eignet.⁵⁴ Auch wenn dieser im Ergebnis nur im Stadium der Erhebung einen Eingriff ausschließen kann und es gegenüber einem unbegrenzten Eingriffsbegriff daher nur selten Unterschiede geben wird, ermöglicht er zumindest einige »bagatellartige« Datenerhebungen nicht an Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG messen zu müssen.

Diesen Maßstab zugrunde gelegt, ergibt sich bei der Kennzeichenkontrolle aufgrund der gezielten Erfassung und dem zunächst erfolgenden Abgleich auch für die Datenerfassung bereits eine Eingriffsqualität.⁵⁵ Im Ergebnis sind somit alle drei Trefferarten ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

II. Intensität des Grundrechtseingriffs

Die Anforderungen an die Rechtfertigung der Kennzeichenkontrolle steigen mit der Intensität der durch die Ermächtigungsgrundlage ermöglichten Grundrechtseingriffe.⁵⁶ Aufgrund der verschiedenen Möglichkeiten der (technischen) Ausgestaltung der Kennzeichenkontrolle wird die Eingriffsintensität hier abstrakt anhand der relevanten Kriterien untersucht.

Zentral ist zunächst, ob die Erfassung offen oder heimlich erfolgt. Die in den meisten Gesetzen zugelassene heimliche Erhebung ist von deutlich stärkerer Intensität, denn mangels einer Kenntnisnahme sind die von Art. 19 IV GG garantierten Rechtsschutzmöglichkeiten faktisch stark eingeschränkt.⁵⁷ Die Heimlichkeit verstärkt zudem das Gefühl einer ständigen Überwachung, vor dem wie festgestellt ebenfalls geschützt wird.⁵⁸ Dabei ist gerade nicht widersprüchlich, dass eine nicht bemerkbare Maßnahme ein solches diffuses Gefühl hervorruft und daher eingriffsintensiver ist,⁵⁹ denn auch wenn der Einzelne sie nicht wahrnehmen kann, kann er

⁴⁶ Dies gilt insbesondere angesichts des Missbrauchspotentials und der wie gezeigt technisch beliebig ausgestaltbaren Löschungsmöglichkeit.

⁴⁷ BVerfG NVwZ 2019, 381 (384) m. w. N. Die Finalität wird oft herangezogen, vgl. *Manssen*, Staatsrecht II, 15. Auflage (2018), § 7, Rn. 148 und *Voßkuhle/Kaiser*, Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Grundrechtseingriff, JuS 2009, 313 (314).

⁴⁸ BVerfGE 120, 378 (402 f.); BVerfG NVwZ 2019, 381 (384, 389); BVerfG NJW 2005, S. 1917 (1918); *Rofßnagel*, Die »Überwachungs-Gesamtrechnung« – Das BVerfG und die Vorratsdatenspeicherung, NJW 2010, 1238: »Überwachungsgesamtrechnung«.

⁴⁹ BVerfGE 120, 378 (402 f.); BVerfG NVwZ 2019, 381 (384, 389) m. w. N. *Kube* (Fn. 20), § 148, Rn. 81.

⁵⁰ Dieser Effekt soll häufig gerade erzielt werden (»Prävention durch Repression«), vgl. *Roggan* (Fn. 6), NVwZ 2019, 344 (348); *Assion*, Überwachung und Chilling Effects, in: *Telematicus e. V.*, Überwachung und Recht (2014), S. 31 (36); BayLT-Drs. 14/12261, S. 9.

⁵¹ Dreier/*Dreier* (Fn. 22), Art. 2 I, Rn. 87, der die Rechtsprechung als »Küchenpsychologie« bezeichnet; *Nettesheim*, Grundrechtsschutz der Privatheit, in: *Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, VVDStRL 70 (2010), S. 7 (28 f.): es fehle an einem »Substrat individueller Freiheit«; ebenfalls kritisch: *Cornils*, Grundrechtsschutz gegenüber polizeilicher Kfz-Kennzeichenüberwachung, Jura 2010, 443 (446).

⁵² *Marthens/E. Tucker*, Government Surveillance and Internet Search Behavior, 17.2.2017, DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2412564>, zuletzt abgerufen am 28.8.2019; *PEN American Center*, Chilling Effects: NSA Surveillance Drives U.S. Writers to Self-Censor, 12.11.2013, <https://bit.ly/2K9sTIL>, zuletzt abgerufen am 28.8.2019. Dogmatisch lässt sich der gesamtgesellschaftliche Effekt auf eine objektiv rechtliche Funktion des Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG stützen, vgl. *Assion* (Fn. 51), S. 31 ff., insbesondere S. 79 ff.; BVerfG NJW 2005, 1917 (1918); *Petri*, Automatisierte Kennzei-

chenerfassung in Bayern, ZD 2019, 221 (221).

⁵⁴ *Martínez Soria*, Grenzen vorbeugender Kriminalitätsbekämpfung im Polizeirecht: Die automatisierte Kfz-Kennzeichenerkennung, DÖV 2007, 779 (783); *Breyer* (Fn. 23), NVwZ 2008, 824 (825).

⁵⁵ *Martínez Soria* (Fn. 54), DÖV 2007, 779 (783).

⁵⁶ *Kube* (Fn. 20), § 148, Rn. 84.

⁵⁷ BVerfGE 120, 378 (402 f., 406) m. w. N.; *Arzt*, Voraussetzungen und Grenzen der automatisierten Kennzeichenerkennung, DÖV 2005, 56 (62). Nicht zwingend erhöhend: *Rudolf* (Fn. 30), § 90, Rn. 69. Vgl. zudem z. B. § 27 a POG RhLP und § 24 c ASOG Bln. Aufgrund der schieren Masse der Betroffenen und der sofortigen Löschung ist ausgenommen der »echten Treffer« auch ein nachträglicher Rechtsschutz kaum realisierbar, vgl. *Breyer* (Fn. 23), NVwZ 2008, 824 (825).

⁵⁸ BVerfGE 120, 378 (402 f.); BVerfG NJW 2005, 1917 (1918).

⁵⁹ So aber Dreier/*Dreier* (Fn. 22), Art. 2 I, Rn. 87; *Sondervotum der Richterin Haas*, BVerfGE 115, 320 (372).

dennoch das Bewusstsein haben, dass es sie gibt und dass er ihr nicht bewusst entgehen kann.⁶⁰

Verstärkt wird dieses Einschüchterungspotenzial weiterhin durch die effektive Erfassung einer Vielzahl von Kennzeichen, die manuell so nicht möglich ist und sehr viele Personen erfasst.⁶¹ Die Kennzeichenkontrolle ist somit für die Polizei von besonders hoher Attraktivität, was die Gefahr eines Missbrauchs nahelegt, insbesondere angesichts des bereits erfolgten Missbrauchs durch den »Aufzeichnungsmodus«.⁶² Dieses Missbrauchspotenzial verstärkt somit den Einschüchterungseffekt gegenüber dem Bürger. Die enorme Streubreite der Kontrolle erhöht aber auch bereits für sich genommen die Beeinträchtigung, da sie nicht an persönliche Merkmale der Betroffenen anknüpft, also unabhängig von einer Störereigenschaft erfolgt und jeden treffen kann.⁶³

Die Streubreite und Intensität steigen weiterhin, wenn die Erfassung langfristiger, flächendeckender, aufgrund eines weitreichenden Zwecks oder gar »ins Blaue hinein« erfolgt.⁶⁴ Findet die Erfassung hingegen nur zu einem konkreten Zweck statt, ist die Kontrollwirkung und das Gefühl der ständigen Registrierung erheblich geringer.⁶⁵

Ebenfalls mindernd ist zu berücksichtigen, dass die Normen die Erhebung auf den »öffentlichen Verkehrsraum« beschränken und das Kennzeichen daher sowieso öffentlich wahrnehmbar wäre.⁶⁶ Zudem ermöglicht das Kennzeichen keine unmittelbare Identifizierung des Halters, sodass die Persönlichkeitsrelevanz und dadurch auch der Eingriff geringer ist.⁶⁷ Die Persönlichkeitsrelevanz und damit die Intensität steigen wiederum, je mehr Daten zusammen mit dem Kennzeichen erfasst und dann gegebenenfalls übermittelt werden (z.B. Datum, Ort oder Umrisse der Insassen).⁶⁸ Besonders relevant kann dabei der Ort der Erfassung sein, wenn dieser bereits für sich genommen gewisse Rückschlüsse ermöglicht.⁶⁹

Die Eingriffsintensität des Abgleichs ist abhängig von der Abgleichdatei. Spiegelt sich in dieser ein eingegrenzter

Zweck wider, ist auch der Abgleich weniger eingriffsintensiv.⁷⁰ Ist ihr Umfang hingegen sehr weit, entsteht unabhängig vom Einsatzzweck eine eingriffsintensive generelle Kontrollwirkung.⁷¹ Erheblich eingriffsmindernd wirkt sich die sofortige automatisierte Löschung der Daten im Nicht-Trefferfall aus, sodass der Einzelne keine Folgemaßnahmen zu befürchten hat.⁷²

Im Fall einer Treffermeldung stellen die Übermittlung des Kennzeichens, dessen (kurzfristige) Speicherung und sein manueller Abgleich eigenständige Eingriffe dar.⁷³ Die neben dem Foto des Kraftfahrzeugs ebenfalls übermittelten Daten wie der Ort werden dabei zwar persönlich wahrgenommen, ermöglichen für sich genommen aber noch keine Identifizierung, sodass sich der Eingriff kaum weiter intensiviert.⁷⁴

Die erhobenen Daten werden beim »echten Treffer« nicht nur vorübergehend gespeichert, sondern langfristig verfügbar gemacht, sodass der Eingriff fort dauert und sie mit anderen Daten verknüpft werden können.⁷⁵ Bereits dadurch erhöht sich die Eingriffsintensität.⁷⁶

Insbesondere intensiviert jedoch die Verwertung der Daten den Eingriff, wobei das konkrete Maß davon abhängt, zu welchem Zweck und zu welchen Folgemaßnahmen die Daten verwendet werden.⁷⁷ Werden die Daten mit anderen Daten verknüpft, um daraus z.B. ein umfangreiches Bewegungsbild im Rahmen einer Observation zu erstellen, ergibt sich daraus ein eigenständiger Informationswert, sodass dies eine zusätzliche Grundrechtsbeeinträchtigung von erheblichem Gewicht ist.⁷⁸

Die Zwecksetzung der Verwertung kann weiterhin dadurch intensivierend wirken, indem sie auch zu Beeinträchtigungen anderer Grundrechte führt, z.B. der Versammlungsfreiheit.⁷⁹

Möglich sind somit Eingriffe von ganz unterschiedlichem Gewicht, wobei in der Gesamtbetrachtung zumindest beim »echten Treffer« ein Eingriff von erheblichem Gewicht vorliegt.⁸⁰

D. Konsequenzen für die gesetzliche Ausgestaltung der Kennzeichenkontrolle

Auch wenn das BVerfG vor allem aufgrund von Verstößen gegen die Gesetzgebungskompetenz, das Zitiergebot (Art. 19 I 2 GG) oder den Bestimmtheitsgrundsatz (Art. 20 III GG)

⁶⁰ Kube (Fn. 20), § 148, Rn. 81: »nicht rechtsstaatlich offen und greifbar entgegnetritt, sondern [...] potentiell omnipräsent ist«; Roßnagel, Verdachtslose automatisierte Erfassung von Kfz-Kennzeichen, DAR 2008, 61 (62).

⁶¹ BVerfGE 120, 378 (402, 407); BVerfG NVwZ 2019, 381 (384); Arzt (Fn. 57), DÖV 2005, 56 (62): »Quantitativ betrachtet sprengt diese alles bisher Mögliche«.

⁶² Mit der besonderen Bedeutung für die Gefahrenabwehr begründet das BVerfGG auch die vorübergehende Fortgeltung einzelner Bestimmungen, vgl. BVerfG NVwZ 2019, 381 (396).

⁶³ BVerfGE 120, 378 (402, 404) m. w. N.; Braun/Albrecht, Der Freiheit eine Gasse? Anmerkungen zur »Überwachungsgesamtrechnung« des Bundesverfassungsgerichts, VR 2017, 151 (153 f.).

⁶⁴ BVerfG NVwZ 2019, 381 (388); BVerfGE 120, 378 (407).

⁶⁵ BVerfG NVwZ 2019, 381 (388, 390); BK/Lorenz (Fn. 24), Art. 2 I GG, Rn. 321; BayVG 10, Urteil v. 17. 12. 2012 – BV 09.2641, juris, S. 29.

⁶⁶ § 32 V NPOG; § 43 a SOG MV; BVerfG NVwZ 2019, 381 (388).

⁶⁷ BVerfG NVwZ 2019, 381 (388).

⁶⁸ BVerfG NVwZ 2019, 381 (388); BVerfGE 120, 378 (401).

⁶⁹ BVerfGE 120, 378 (405).

⁷⁰ BVerfG NVwZ 2019, 381 (390); BVerfG NVwZ 2019, 398 (403).

⁷¹ BVerfG NVwZ 2019, 381 (390); BVerfG NVwZ 2019, 398 (403).

⁷² BVerfG NVwZ 2019, 381 (389); Rudolf (Fn. 30), § 90, Rn. 69.

⁷³ BVerfGE 100, 313 (366).

⁷⁴ Vgl. BVerfG NVwZ 2015, 906 (908); BVerfG NVwZ 2019, 381 (388).

⁷⁵ BVerfGE 100, 313 (366).

⁷⁶ BVerfGE 120, 378 (399 f.).

⁷⁷ BVerfGE 120, 378 (402 ff.) m. w. N.

⁷⁸ BVerfGE 120, 378 (406 f., 416 f.).

⁷⁹ BVerfGE 120, 378 (405 f.). Zur Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit siehe sobald.

⁸⁰ BVerfGE 120, 378 (403); BVerfG NVwZ 2019, 381 (388).

landesrechtliche Ermächtigungsgrundlagen zur Kennzeichenkontrolle für (teilweise) verfassungswidrig erklärt hat, handelt es sich dabei nicht um spezifische Rechtsprobleme der automatisierten Kennzeichenkontrolle.⁸¹ Untersucht werden daher im Folgenden nur die aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgenden spezifischen Mindestanforderungen an einzelne Einsatzzwecke, an die Abgleichdatei und an den Rechtsschutz.

I. Einsatzzwecke der automatisierten Kennzeichenkontrolle

Die automatisierte Kennzeichenkontrolle bietet zahlreiche Einsatzmöglichkeiten mit unterschiedlicher Zweckrichtung. Diese ermöglichen »eine neuartige Reichweite der Beobachtung«, sodass sie die Zielerreichung fördern können und daher grds. geeignet sind.⁸² Mangels eines ersichtlichen, ebenso geeigneten Mittels und zumindest aufgrund der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers ist die Ermächtigung grds. auch erforderlich.⁸³ Die Frage der Verhältnismäßigkeit beschränkt sich daher regelmäßig auf die Frage der Angemessenheit, die in einer Gesamtabwägung mit dem jeweiligen Einsatzzweck zu bestimmen ist.⁸⁴ Aufgrund der Vielzahl der Einsatzmöglichkeiten und der Besonderheiten der Kennzeichenkontrolle beschränkt sich die folgende Untersuchung beispielhaft auf den Einsatz zur Kontrolle »gefährlicher Orte« und des Einsatzes im Rahmen von Versammlungen.

1. Kontrolle gefährlicher Orte

In den meisten Ermächtigungsgrundlagen ist der Einsatz der Kennzeichenkontrolle über einen Verweis auf die Identitätsfeststellung zur Überwachung von Orten vorgesehen, von denen aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass sich dort Straftäter verbergen oder dass dort Straftaten verübt, verabredet oder vorbereitet werden.⁸⁵ Es handelt sich somit um eine Maßnahme im Vorfeld einer konkreten Gefahr, die aufgrund ihrer erheblich erhöhten Prognoseunsicherheit strengen Anforderungen unterliegt.⁸⁶

Das BVerfG hat den Einsatz zu diesem Zweck jedoch für verhältnismäßig erklärt, ohne im Vergleich zur Identitätsfeststellung weitere Eingriffsvoraussetzungen zu fordern, außer dass sich die Abgleichdatei an dem verfolgten Zweck

zu orientieren hat.⁸⁷ Begründet wird dies damit, dass durch das Erfordernis tatsächlicher Anhaltspunkte die mögliche Überwachung eingegrenzt werde und dass es sich bei der Gefahrenvorsorge an Orten mit strukturell erhöhtem Gefahrenpotenzial um ein öffentliches Interesse von erheblichem Gewicht handele, das die Kennzeichenkontrolle zu rechtfertigen vermöge.⁸⁸ Es setzt somit die Kennzeichenkontrolle der Identitätskontrolle gleich.

Neben den generellen Bedenken, die gegen eine solche »Ortshaftung« bestehen, ignoriert das BVerfG dabei vor allem die spezifischen Unterschiede, die zwischen einer Identitätskontrolle durch Polizeibeamte und zwischen einer automatisierten Kennzeichenkontrolle bestehen.⁸⁹

Anders als bei der Identitätsfeststellung wird bei der Kennzeichenkontrolle zielgerichtet nach bestimmten Kfz-Haltern gesucht und dient damit stärker der Überwachung spezifischer Personen und ihres Aufenthaltsortes. Aufgrund dieser Beschränkung ist sie hingegen nicht dazu geeignet generell die Identität von Personen an solchen Orten festzustellen und kann damit weniger zur Erforschung des Milieus beitragen und nur dann der Abschreckung potenzieller Straftäter oder einer späteren Aufklärung dienen, wenn diese von der Abgleichdatei umfasst waren.⁹⁰ Gemein ist jedoch beiden Maßnahmen, dass sie oft Grundlage für Folgemaßnahmen sind.⁹¹

Über das gesuchte Kennzeichen wird indes ein personenbezogener Zurechnungszusammenhang mit den »echten Treffern« hergestellt, der so bei der Identitätskontrolle an »gefährlichen Orten« in der Form fehlt.⁹² Folglich knüpft die Kennzeichenkontrolle nicht nur an eine »Ortshaftung« an, sondern beinhaltet auch ein personenbezogenes Verdachtsmoment, sodass sich bedeutsame rechtliche Fragestellungen der Identitätskontrolle wie z. B. die potenzielle Stigmatisierung und das »racial profiling« bei der Kennzeichenkontrolle nicht stellen.⁹³ Dies verringert zunächst die Eingriffsintensität der »echten Treffer« gegenüber Be-

⁸¹ Zur Gesetzgebungskompetenz vgl.: BVerfG NVwZ 2019, 381 (384 ff.). Zur Bestimmtheit vgl. BVerfGE 120, 378 (407 ff.). Zu beiden vgl. *Rofsnagel* (Fn. 60), DAR 2008, 61 (62 ff.) und BayVG 10, Urteil v. 17.12.2012 – BV 09.2641, juris, S. 17 ff.

⁸² BVerfGE 120, 378 (428); BVerfG NVwZ 2019, 381 (387 f.); ausführlich: *Guckelberger* (Fn. 29), NVwZ 2009, 352 (357).

⁸³ BVerfGE 120, 378 (428); BVerfG NVwZ 2019, 381 (388); *Guckelberger* (Fn. 29), NVwZ 2009, 352 (357); *Rofsnagel* (Fn. 60), DAR 2008, 61 (64). Zur Einschätzungsprärogative vgl. *Dreier/Dreier* (Fn. 22), Vorb., Rn. 148 m. w. N.

⁸⁴ BVerfGE 120, 378 (428); *Dreier/Dreier* (Fn. 22), Vorb., Rn. 149.

⁸⁵ Die in einigen Gesetzen ebenfalls vorgesehene Erstreckung der Kennzeichenkontrolle auf andere Orte wird an dieser Stelle außer Acht gelassen.

⁸⁶ BeckOK NPOG/*Waechter*, 1.5.2019, § 13, Rn. 21; BVerfGE 115, 320 (360 f.).

⁸⁷ BVerfG NVwZ 2019, 381 (391).

⁸⁸ BVerfG NVwZ 381 (391); bei BVerfGE 120, 378 (431) wird dies nur als Indiz für eine »hinreichende Wahrscheinlichkeit« dargestellt.

⁸⁹ Zu den generellen Bedenken vgl. *Tomerius*, »Gefährliche Orte im Polizeirecht« – Straftatenverhütung als Freibrief für polizeiliche Kontrolle? Eine Beurteilung aus verfassungs- und polizeirechtlicher Perspektive, DVBl. 2017, 1399 ff.; *Ernst*, Anlassunabhängige Personenkontrollen und Gefahrengebiete, NVwZ 2014, 633 ff. Die wohl h. M. geht aber von einer Verfassungsmäßigkeit aus, vgl. z. B. NdsOVG DVBl. 2010, S. 527 und BeckOK NPOG/*Waechter* (Fn. 86), § 13, Rn. 22, was auch hier unterstellt wird.

⁹⁰ *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Auflage (2018), § 14, Rn. 32; Kritisch gegenüber dieser Zweckannahme, OVG Hamburg, NVwZ-RR, 2015, 695 (704).

⁹¹ *Rachor*, Das Polizeihandeln, in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, 6. Auflage (2018), Kap. E, Rn. 324; § 33 VI TH PAG.

⁹² Es ist hoch umstritten, worin ein solcher persönlicher Zusammenhang liegen könnte, vgl. *Pieroth/Schlink/Kniesel* (Fn. 90), § 14, Rn. 45; *Tomerius* (Fn. 89), DVBl. 2017, 1399 (1402 f.); BeckOK PolG NRW/*Ogorek*, 1.11.2018, § 12, Rn. 20.

⁹³ Vgl. dazu *Tomerius* (Fn. 89), DVBl. 2017, 1399 (1405 f.); OVG Hamburg, NVwZ-RR, 2015, 695 (700).

troffenen einer Identitätskontrolle und macht die Kontrolle dahingehend verfassungsrechtlich weniger problematisch.

Mangels Vorliegens einer konkreten Gefahr bei Vorfeldmaßnahmen handelt es sich aber auch bei »echten Treffern« zum Zeitpunkt der Aufnahme ihres Kennzeichens noch nicht um Störer, sodass es sich weiterhin um eine eingriffsintensivere Maßnahme handelt.

Die Kennzeichenkontrolle greift zudem nicht nur im Falle eines »echten Treffers« in Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG ein, sondern anders als bei einer Identitätskontrolle ebenfalls in die Grundrechte jeder Person, die sich an dem »gefährlichen Ort« mit einem Kfz bewegt. Auch wenn die Eingriffsintensität gegenüber dem einzelnen »Nicht-Treffer« geringer ist, erhöht wie festgestellt allein die enorme Streubreite und die massenhafte Verarbeitung die Eingriffsqualität enorm. Weiterhin kann die Kennzeichenkontrolle im Vergleich zur Identitätsfeststellung verdeckt und langfristiger erfolgen, sodass der Staat dem Einzelnen nicht greifbar gegenüber tritt und damit den Rechtsschutz erschwert und ein stärkeres Gefühl ständiger Überwachung erzeugen kann.⁹⁴ Gerade diese deutlich eingriffsintensivere heimliche und längerfristige Kennzeichenkontrollen hat jedoch einen erkennbaren Mehrwert gegenüber einer offen erfolgenden, kurzfristigen Identitätskontrolle, denn es ermöglicht eine Art längerfristige »Razzia« nach gesuchten Personen und ist damit weniger auf »Zufallstreffer« angewiesen.⁹⁵

Im Ergebnis unterscheiden sich folglich Kennzeichenkontrolle und Identitätsfeststellung nicht nur in der Art ihres Grundrechtseingriffs, es handelt sich bei der Kennzeichenkontrolle insgesamt auch um eine potenziell erheblich intensivere Grundrechtsbeeinträchtigung. Eine Gleichsetzung mit der Identitätskontrolle mittels eines gesetzlichen Verweises verbietet sich daher, vielmehr müssen die (strengeren) Eingriffsvoraussetzungen eigenständig bestimmt werden.⁹⁶

Hinsichtlich von Orten, an denen aufgrund von Tatsachen anzunehmen ist, dass dort Straftaten verübt, verabredet oder vorbereitet werden, käme eine Eingrenzung auf »erhebliche Straftaten« in Betracht, um der im Vergleich zur Identitätsfeststellung noch höheren Eingriffsintensität durch ein höheres Gewicht des Schutzgutes gerecht zu werden.⁹⁷ Der Begriff der erheblichen Straftaten ist in vielen Gesetzen katalogisiert, z. B. in § 46 SOG MV, und umfasst die sog. mittlere Kriminalität.⁹⁸ Ausgeschlossen werden folglich nur leichtere Vergehen. Neben der an sich hohen Eingriffsintensität spricht für eine solche Einschränkung im Rahmen des

Schutzgutes, dass eine Eingrenzung bei den Einsatzmodalitäten, z. B. bei der Heimlichkeit, zwar die Eingriffsintensität verringern würde, jedoch auch die Eignung der Maßnahme deutlich gemindert wäre. Zudem steht mit der Identitätsfeststellung der Polizei weiterhin ein Mittel zu Verfügung, um auch leichtere Vergehen zu verhüten. Die Beschränkung auf »erhebliche Straftaten« ist daher erforderlich, um die Angemessenheit sicherzustellen.

Bei Orten bezüglich derer Anhaltspunkte bestehen, dass sich dort mehrere Straftäter verbergen, kann entsprechend der Gesetzgebungskompetenz der Länder nur der präventive Zweck verfolgt werden, dass solche Rückzugsorte entstehen bzw. fortbestehen und dadurch potenzielle Straftäter weniger vor der Begehung von Straftaten abgeschreckt werden, weil sie davon ausgehen, einer Strafverfolgung entgehen zu können.⁹⁹ Anknüpfungspunkt dieser Ermächtigung ist folglich nicht das Vollstreckungsinteresse gegenüber einer einzelnen Person, sondern das gesellschaftliche Interesse daran, dass sich die Strafvollstreckung durchsetzt und damit ihre Strafzwecke erfüllt.¹⁰⁰ Dieses gesellschaftliche Interesse ist essenziell für einen funktionsfähigen Rechtsstaat, sodass dieser Zweck auch die höhere Intensität der Kennzeichenkontrolle rechtfertigen kann. Die Angemessenheit im Einzelfall kann im Übrigen durch eine zweckgerichtete Abgleichdatei und verfassungskonforme Ermessensausübung, insbesondere hinsichtlich der Einsatzmodalitäten, sichergestellt werden.

Die Kennzeichenkontrolle ist somit zur Überwachung von Orten einsetzbar, von denen aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass dort Straftaten von erheblicher Bedeutung verabredet, vorbereitet oder verübt werden oder dass sich dort Straftäter verbergen.

2. Einsatz im Zusammenhang mit Versammlungen

Die Möglichkeit der Kennzeichenkontrolle ist in den meisten Polizeigesetzen im Rahmen einer Kontrollstelle zum Zweck der Verhütung von Verstößen gegen das Versammlungsgesetz vorgesehen (z. B. § 14 a I i. V. m. § 18 II Nr. 5 HSOG; § 32 V Nr. 5 NPOG). Da in den meisten Ermächtigungsgrundlagen auf einen Verstoß gegen § 27 VersG abgestellt wird und das VersG gemäß Art. 125 a I 1 GG in den meisten Ländern fortgilt, wird diese Norm vorliegend zugrunde gelegt.¹⁰¹

Der § 27 VersG sanktioniert das Mitsichführen von Waffen und sog. Schutzwaffen sowie Gegenstände zur Vereitelung der Identitätsfeststellung auf dem Weg zu, bei oder in Anschluss an eine Versammlung. Pönalisiert wird folglich bereits die im Vorfeld bestehende abstrakte Gefährlichkeit, dass diese Gegenstände zur Begehung von Taten gegen Leib, Leben und Eigentum eingesetzt werden.¹⁰²

⁹⁴ Auch bei Identitätsfeststellung kann nach e. A. ein solches Gefühl erzeugt werden, vgl. *Tomerius* (Fn. 89), DVBl. 2017, 1399 (1404).

⁹⁵ Die Identitätsfeststellung an diesen Orten ermöglicht Razzien, vgl. *BeckOK PolG NRW/Ogorek* (Fn. 92), § 12, Rn. 11.

⁹⁶ So bereits die bayrische Gesetzesbegründung 2003: BayLT Drs. 14/12261, S. 7.

⁹⁷ Dies wird teilweise schon für eine verfassungskonforme Identitätsfeststellung gefordert, *Rachor* (Fn. 91), Kap. E, Rn. 335.

⁹⁸ *Tomerius* (Fn. 89) DVBl. 2017, 1399 (1400 f.).

⁹⁹ BVerfG NVwZ 2019, 381 (386).

¹⁰⁰ Zu den Strafzwecken vgl. *Schönke/Schröder/Kinzig*, StGB, 30. Auflage 2019, § 46 Rn. 1 ff.

¹⁰¹ Die Parallelnormen sind zudem sehr ähnlich, vgl. z. B. § 20 NVerfG.

¹⁰² *MüKO StGB/Tölle*, Band 6, 3. Auflage 2017, VersammlG, § 27 Rn. 1 f.

Neben dem Schutz dieser Rechtsgüter diene die Kennzeichenkontrolle nach dem BVerfG aber auch dem Schutz der Versammlung als solcher und somit einem Schutzzweck von erheblichem Gewicht, sodass der Einsatz trotz des zusätzlichen Eingriffs in Art. 8 I GG verhältnismäßig sei, sofern eine konkrete Gefahr der Begehung versammlungsrechtlicher Straftaten, aber auch Ordnungswidrigkeiten, bestehe.¹⁰³ Eine Übertragung der bei einer Auflösung oder bei einem Verbot erforderlichen Schwelle der »unmittelbaren Gefahr« sei nicht notwendig, weil eine Vorfeldkontrolle mittels Kennzeichenkontrolle die selbstbestimmte Durchführung der Versammlung als solche nicht beeinträchtigt und daher nicht so eingriffsintensiv sei wie ein Verbot oder eine Auflösung.¹⁰⁴

Dem BVerfG ist darin zuzustimmen, dass die Kennzeichenkontrolle sich nicht mit einem Versammlungsverbot oder einer Auflösung gleichsetzen lässt, jedoch vor allem weil die Kontrolle eine völlig andersartige Maßnahme ist. Eine eigene Aussage über die Eingriffsintensität der Kennzeichenkontrolle, die neben Art. 8 I GG auch weiterhin in Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG eingreift, enthält dieser Vergleich somit noch nicht, sodass sich dieser bloße Vergleich nicht zur Bestimmung der Eingriffsvoraussetzungen eignet. Diese müssen vielmehr erneut eigenständig bestimmt werden.

Die Anreise der Teilnehmer zur Versammlung ist als zwingend notwendige Voraussetzung der Versammlung vom Schutz des Art. 8 I GG erfasst.¹⁰⁵ Die Kontrolle der Anreise verhindert zwar nicht unmittelbar die Durchführung der Versammlung als solche, ist jedoch aufgrund ihrer erheblichen Abschreckungswirkung gegenüber allen potenziellen Versammlungsteilnehmern dennoch eine Beeinträchtigung des Art. 8 I GG.¹⁰⁶ Dies gilt insbesondere für die Kennzeichenkontrolle, deren Abschreckungswirkung und das durch sie hervorgerufene Gefühl des Überwachtwerdens durch das massenhafte und effektive, gegebenenfalls heimliche Erfassen erheblich größer sind als bei einer manuellen Kontrollstelle.

Eingriffsintensivierend wirkt sich zudem der Einbezug von Schutzaffen und möglichen Vermummungsgegenständen gemäß § 27 II VersG aus, durch die trotz der erforderlichen Verwendungsabsicht eine einfachere Begründung einer konkreten Gefahr möglich ist.¹⁰⁷ Der Einsatz der Kennzeichenkontrolle zur Überwachung der Anreise ist daher

in nicht nur unerheblich wenigen Situationen denkbar, wodurch die Abschreckungswirkung weiter gesteigert wird.

Dieser Eingriff könnte mit dem BVerfG jedoch angemessen und damit gerechtfertigt sein, wenn er tatsächlich dem Schutz der Versammlung dienen würde, die als solche mittelbar von Art. 8 I GG geschützt ist.¹⁰⁸

Der § 27 VersG richtet sich gegen die Teilnehmer der konkreten Versammlung und nicht etwa auf mögliche externe Störer wie etwa § 21 VersG. Jedoch genießt eine Versammlung gemäß Art. 8 I GG nur dann grundrechtlichen Schutz, sofern sie friedlich und ohne Waffen erfolgt, wobei die Unfriedlichkeit einzelner Teilnehmer der Versammlung nicht zwangsläufig zugerechnet werden kann.¹⁰⁹ Würden nun mehrere Teilnehmer Waffen bei sich führen und würde dies von anderen Teilnehmern geduldet werden, ließe dies somit grds. den grundrechtlichen Schutz der Versammlung insgesamt entfallen, denn dann prägen diese Teilnehmer die Versammlung.¹¹⁰ Die Strafbarkeit des Mitsichführens von Waffen gemäß § 27 I VersG dient somit auch dem Schutz der Versammlung.¹¹¹

Dies trifft jedoch nicht auf Schutzaffen sowie Vermummungsgegenstände zu, die vom Waffenbegriff des Art. 8 I GG nicht erfasst werden.¹¹² Deren Strafbarkeit gemäß § 27 II VersG dient somit nicht dem Schutz der Versammlung, sodass der Eingriff in Art. 8 I GG nicht mit diesem Zweck gerechtfertigt werden kann.¹¹³ Der weit vorgelagerte Schutz vor bloß abstrakten Gefahren für Leib, Leben und Eigentum kann den erheblichen Eingriff in Art. 8 I GG und Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG für sich genommen jedoch nicht rechtfertigen, sodass der § 27 II VersG als Schutzgut der Kennzeichenkontrolle ausscheiden muss.

Die dadurch bewirkte Eingrenzung auf § 27 I VersG als noch in Betracht kommendes Schutzgut bewirkt im Zusammenspiel mit dem Erfordernis einer konkreten Gefahr bereits, dass die Anzahl der möglichen Einsatzsituationen deutlich eingeschränkt wird, wodurch das Gefühl der ständigen Registrierung und damit die Intensität des Eingriffs sowohl in Art. 8 I GG als auch in Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG ver-

¹⁰³ BVerfG NVwZ 2019, 381 (392 f.) m. w. N. für den Eingriff in Art. 8 I GG. So auch *Rachor* (Fn. 91), Kap. E, Rn. 350.

¹⁰⁴ BVerfG NVwZ 2019, 381 (392).

¹⁰⁵ v. Mangoldt/Klein/Starck/*Gusy*, Grundgesetz, Band 1, 7. Auflage (2018), Art. 8 I GG, Rn. 30; Dürig-Friedl/Enders/*Enders*, Versammlungsrecht: Die Versammlungsgesetze des Bundes und der Länder, 1. Auflage (2016), § 2 Rn. 35.

¹⁰⁶ BVerfGE 65, 1 (43); 120, 378 (406); *Hoffmann-Riem*, Versammlungsfreiheit, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band IV (2011), § 106, Rn. 31.

¹⁰⁷ Erbs/Kohlhaas/*Wache*, Strafrechtliche Nebengesetze, 223. EL (2019), § 17 a VersG, Rn. 3 ff.

¹⁰⁸ *Dreier/Dreier* (Fn. 22), Art. 8 GG, Rn. 31.

¹⁰⁹ v. Mangoldt/Klein/Starck/*Gusy* (Fn. 105), Art. 8 I GG, Rn. 22, 24; *Hoffmann-Riem* (Fn. 106), § 106, Rn. 62: Erforderlich sei eine »Prägung«.

¹¹⁰ BVerfGE 65, 315 (360 f.); *Dreier/Schulze-Fielitz* (Fn. 22), Art. 8, Rn. 46 ff.

¹¹¹ Die bloße Gefahr einer Unfriedlichkeit lässt den Grundrechtsschutz zwar noch nicht entfallen, rechtfertigt aber Eingriffe: *Hoffmann-Riem* (Fn. 106), § 106, 53. Vgl. zudem: v. Mangoldt/Klein/Starck/*Gusy* (Fn. 105), Art. 8 I GG, Rn. 26 ff.

¹¹² *Dreier/Dreier*, Art. 8 GG, Rn. 44, 47 m. w. N. Sie können nur eins von mehreren Indizien für eine Unfriedlichkeit sein, lassen jedoch für sich genommen noch nicht den grundrechtlichen Schutz entfallen, vgl. v. Mangoldt/Klein/Starck/*Gusy* (Fn. 105), Art. 8 I GG, Rn. 25 ff., 31; *Hoffmann-Riem* (Fn. 106), § 106, Rn. 59, 61.

¹¹³ An der Verfassungsmäßigkeit des § 27 II VersG bestehen daher so wieso erhebliche Zweifel, vgl. *Tölle*, in: MüKO StGB/*Tölle* (Fn. 102), VersammlG, § 27 Rn. 3 f.; *Dietel/Gintzel/Kniesel/Kniesel*, Versammlungsgesetze, 17. Auflage (2016), Teil II, § 27, Rn. 10 ff.

ringert wird. Möglich bleibt aber weiterhin die sehr eingriffsintensive heimliche Erfassung von Kennzeichen. Eine solche kann jedoch aufgrund möglichen Ausweichverhaltens für die Zweckerreichung erforderlich sein, sodass es im polizeilichen Ermessen stehen muss, im Einzelfall die Kennzeichenkontrolle verdeckt durchzuführen. Aufgrund der besonderen Eingriffsintensität hinsichtlich zwei Grundrechten und aufgrund der zentralen Bedeutung des Art. 8 GG für eine funktionsfähige Demokratie ist jedoch die Möglichkeit nachträglichen Rechtsschutz zu gewährleisten.¹¹⁴ Dies kann durch eine nachträgliche Benachrichtigung des Versammlungsleiters erreicht werden. Unter dieser Voraussetzung ist daher der verdeckte Einsatz der Kennzeichenkontrolle zur Verhütung einer konkreten Gefahr für § 27 I VersG zulässig.

II. Abgleichdateien

Während der technische Vorgang der Kennzeichenerfassung unabhängig vom Einsatzzweck immer derselbe ist, entscheidet die konkret verwendete Abgleichdatei darüber, nach welchen Kennzeichen gesucht wird und welche Kfz-Halter sich daher gegebenenfalls einem »echten Treffer« ausgesetzt sehen. Erst in der Abgleichdatei manifestiert sich folglich der konkrete Einsatzzweck der Kontrolle. Bestimmt sich jedoch die Verhältnismäßigkeit nach dem verfolgten Zweck, ist dieser nicht nur Grund, sondern auch Grenze der Rechtfertigung.¹¹⁵ Daraus folgt, dass die Abgleichdatei nur diejenigen Kennzeichen enthalten darf, die diesem Zweck entsprechen.¹¹⁶ Dem BVerfG ist daher vollumfänglich darin zuzustimmen, dass die Zusammenstellung der Abgleichdatei immer einzelfallbezogen, zweckgebunden und nach pflichtgemäßen Ermessen erfolgen muss.¹¹⁷ Ein Abgleich mit generell bestehenden Dateibeständen ist somit ausgeschlossen, diese bilden vielmehr nur noch die Grundlage für die Erstellung der Abgleichdatei.¹¹⁸ Damit wird auch sichergestellt, dass die Abgleichdateien nicht anderweitig gesetzlich erweitert werden und somit »durch die Hintertür« eine Ausweitung der Kennzeichenkontrolle erfolgt.¹¹⁹ Es ist daher für die Verhältnismäßigkeit der Kontrolle auch nicht mehr relevant, wie weit gefasst diese Dateibestände sind und welche Voraussetzungen sie an die Aufnahme eines Kennzeichens stellen.¹²⁰ Selbst Dateibestände, die an sich repressive Zwecke verfolgen, können im Einzelfall einem präventiven Zweck dienen und daher Grundlage der Abgleichdatei sein.¹²¹ Welche konkreten Dateibestände als

Grundlage der Abgleichdatei herangezogen werden können, steht daher auch weitestgehend im Ermessen des Gesetzgebers.

III. Verfahrens- und Organisationsvorschriften

Die materiell-rechtlichen Gewährleistungen von Grundrechten liefern leer, wenn sie nicht durch Verfahrens- und Organisationsvorschriften abgesichert und damit realisiert werden würden.¹²² Aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgen daher bei Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch Anforderungen an die Transparenz der Datenverarbeitung, den individuellen Rechtsschutz und die aufsichtliche Kontrolle.¹²³

Die Verhältnismäßigkeit der konkreten gesetzlichen Regelung beurteilt sich dabei wiederum in einer Gesamtschau der einzelnen Kriterien. So kann ein geringes Maß an Transparenz und individuellen Rechtsschutz durch eine verstärkte aufsichtliche Kontrolle ausgeglichen werden, die ihrerseits auf verschiedensten Wegen sichergestellt werden kann (z. B. Anordnungsvorbehalte oder parlamentarische Kontrolle).¹²⁴ Die möglichen verfassungskonformen Ausgestaltungen der Ermächtigungsgrundlage sind somit sehr vielseitig, sodass sich die Untersuchung vorliegend darauf beschränkt, ob eine Benachrichtigungspflicht bei verdeckter Erhebung entgegen der Ansicht des BVerfG in jedem Fall verfassungsrechtlich zwingend erforderlich ist.¹²⁵

Eine solche hält das BVerfG aufgrund der im Vergleich zu anderen heimlichen Maßnahmen geringen Eingriffsintensität auch im Fall eines »echten Treffers« für nicht zwingend erforderlich; ausreichend sei es, wenn die »echten Treffer« im Rahmen von Folgemaßnahmen von der Kennzeichenkontrolle erführen.¹²⁶ Dies verkennt jedoch, dass auch bei »echten Treffern« nicht zwingend Folgemaßnahmen ergriffen werden, insbesondere wenn sich beim Einsatz im Bereich der Risikovorsorge der Gefahrenverdacht nicht erhärtet.¹²⁷ Da auch der allgemeine Auskunftsanspruch wie selbst vom BVerfG festgestellt »in der Praxis wohl nur ausnahmsweise zielführend« ist, insbesondere weil er immer erst einmal aktiv geltend gemacht werden muss, fehlt es auch bei einigen »echten Treffern« an der Erkennbarkeit und damit der Transparenz der Datenerhebung und faktisch an der Möglichkeit des gemäß Art. 19 IV GG gewährleisteten individuellen Rechtsschutzes.¹²⁸ Die Transparenz ermöglicht jedoch nicht nur den individuellen Rechtsschutz, sondern wirkt auch dem diffusen Gefühl des Beobachtetwerdens

114 Vgl. Dreier/Dreier (Fn. 22), Art. 8 GG, Rn. 16 ff.

115 BVerfG NVwZ 2019, 381 (390); BVerfGE 120, 378 (408).

116 BVerfG NVwZ 2019, 381 (390); Breyer (Fn. 23), NVwZ 2008, 824 (828).

117 BVerfG NVwZ 2019, 381 (390). Dieses Erfordernis wurde in der ersten Entscheidung noch nicht derartig betont: vgl. BVerfGE 120, 378 (433).

118 BVerfG NVwZ 2019, 381 (390).

119 Bodenbenner/Heinemann, Die Neuregelung der automatisierten Kennzeichenerfassung in Hessen, NVwZ 2010, 679 (682); BVerfG NVwZ 2019, 381 (390); BVerfGE 120, 378 (414 f.).

120 BVerfGE 120, 378 (409, 422 f.); BVerfG NVwZ 2019, 381 (387); Martínez Soria (Fn. 54), DÖV 2007, 779 (784).

121 BVerfG NVwZ 2019, 381 (387); Bodenbenner/Heinemann (Fn. 119), NVwZ 2010, 679 (682). Bsp.: Kontrolle von Orten, an denen sich Straftäter

aufhalten könnten.

122 St. Rspr. des BVerfG, vgl. BVerfGE 65, 1 (49); 69, 315 (355 f.); BVerfG NVwZ 2019, 381 (389, 394); Rudolf (Fn. 30), § 90, Rn. 45.

123 BVerfGE 133, 277 (365 ff.); BVerfG NVwZ 2019, 381 (389) m. w. N.

124 BVerfGE 133, 277 (369); BVerfG NJW 2016, 1781 (1788).

125 Hinsichtlich der Mindestanforderungen an Zweckbindung, aufsichtlicher Kontrolle und Begründungspflicht wäre dem BVerfG jedenfalls auch vollumfänglich zu zustimmen. Vgl. dazu BVerfG NVwZ 2019, 381 (394 f.).

126 BVerfG NVwZ 2019, 381 (394).

127 Breyer (Fn. 23), NVwZ 2008, 824 (824).

128 BVerfG NVwZ 2019, 381 (394).

entgegen.¹²⁹ Eine mangelnde Erkennbarkeit verstärkt folglich den Eingriff der Kontrolle, der zumindest bei »echten Treffern« sowieso bereits ein erhebliches Gewicht hat. Diese Eingriffsintensität kann, insbesondere angesichts des hohen Missbrauchspotenzials der Kontrolle durch den »Aufzeichnungsmodus«, nicht vollständig durch eine aufsichtliche Kontrolle kompensiert werden, die von den Betroffenen kaum nachvollzogen werden kann, sodass das Gefühl der Beobachtung bestehen bleibt.

Auch wenn die heimliche Kennzeichenkontrolle daher nicht die gleiche Intensität hätte wie andere, vom BVerfG nicht näher genannte, heimliche Maßnahmen, ist das Eingriffsgewicht doch derart erheblich, dass Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG i. V. m. Art. 19 IV GG eine grundsätzliche nachträgliche Benachrichtigungspflicht bei »echten Treffern« erfordert, damit der Betroffene sein Selbstbestimmungsrecht ausüben kann.¹³⁰ Von einer solchen kann nur solange abgesehen werden, wie eine Benachrichtigung den Zweck der Kontrolle gefährden würde.¹³¹

Keine generelle Benachrichtigungspflicht besteht hingegen bei »Nicht-Treffern« und »unechten Treffern«, denn diese sind weniger eingriffsintensiv und aufgrund ihrer enormen Anzahl wäre eine Benachrichtigungspflicht nicht nur unver-

hältnismäßig aufwendig, sondern würde vor der Löschung auch eine Individualisierung der Halter erfordern, wodurch der Eingriff intensiviert werden würde.¹³²

E. Schlussbetrachtung

Die automatisierte Kennzeichenkontrolle ermöglicht eine effektive Überwachung des öffentlichen Verkehrsraums zu verschiedensten Zwecken. Sie greift dabei in einem quantitativ enormen Umfang in das Grundrecht aus Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG ein, hat aber zumindest hinsichtlich des »echten Treffers« auch eine qualitativ erhebliche Eingriffsintensität. Ihr Eingriffscharakter ist zudem durch ihre technische Funktionsweise von einer ganz anderen Eigenart als bei der Identitätsfeststellung, sodass sich ein umfassender gesetzlicher Verweis auf diese verbietet und es vielmehr angepasster Eingriffsvoraussetzungen bedarf, die viele Ermächtigungsgrundlagen zurzeit entbehren.¹³³

Dieser besondere Charakter der Kennzeichenkontrolle wurde vom BVerfG in seinen neuen Beschlüssen nicht immer ausreichend berücksichtigt, sodass diese für eine verfassungskonforme Ausgestaltung zukünftiger Ermächtigungsgrundlagen auch zu Teilen kein ausreichender »Leitfaden« für die Landesgesetzgeber ist.

¹²⁹ BVerfG NJW 2016, 1781 (1788); BVerfGE 133, 277 (366) m. w. N.

¹³⁰ BVerfGE 65, 1 (46); BVerfG NJW 2016, 1781 (1788); *Rudolf* (Fn. 30), § 90, Rn. 54; *Arzt* (Fn. 57), DÖV 2005, 56 (62).

¹³¹ *Rudolf* (Fn. 30), § 90, Rn. 55.

¹³² *Schieder*, Die automatisierte Erkennung amtlicher Kfz-Kennzeichen als polizeiliche Maßnahme, NVwZ 2004, 778 (788); BayVG 10, Urteil v. 17. 12. 2012 – BV 09.2641, juris, S. 29.

¹³³ Vgl. z. B. Art. 39 I BayPAG; § 32 V NPOG; § 22 a PolG BW; § 27 b I Nr. 3 POG RI; § 33 VII ThPAG; § 36 a I Nr. 2 BbgPolG; § 14 a I HSOG.