

Verwaltungsgericht Regensburg  
Postfach 11 01 65  
93014 Regensburg

2. Juni 2008

## **Klageschrift**

In dem Verfahren

...

- Kläger -

gegen

das Land Bayern, vertreten durch das Bayerische Staatsministerium des Innern, Odeonsplatz 3, 80539 München

- beklagtes Land -

beantrage ich,

1. das Verfahren dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 GG vorzulegen zur Entscheidung über die Vereinbarkeit der Art. 33 Abs. 2 S. 2 und 3, 38 Abs. 3 bayPAG mit den Artikeln 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 GG,
2. das beklagte Land zu verurteilen, es zu unterlassen, durch den verdeckten Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme Kennzeichen von Kraftfahrzeugen, die auf den Kläger zugelassen sind, zu erfassen und mit polizeilichen Dateien abzugleichen.

## 1 Sachverhalt

Mit dieser Klage wende ich mich gegen den automatisierten Abgleich meines Kfz-Kennzeichens mit polizeilichen Dateien ohne wirksame Rechtsgrundlage.

Ich benutze einen auf mich zugelassenen Pkw mit dem Kennzeichen [...]. Ich pendle regelmäßig mit meinem Pkw zwischen diesen beiden Orten und fahre außerdem oft noch nach München, Frankfurt und andere Städte in Bayern und anliegenden Staaten. Ich bin deshalb sehr häufig im bayerischen Staatsgebiet unterwegs, insgesamt ca. 25.000 km im Jahr. Da [...] an der Bundesgrenze liegt, bin ich auch sehr häufig im bayerischen Grenzgebiet unterwegs.

Es ist zu befürchten, dass ich dabei regelmäßig in standortfeste oder mobile Kfz-Kennzeichenkontrollen des beklagten Landes gerate. Ein Kfz-Massenabgleich wird auf der Grundlage des Art. 33 Abs. 2 S. 2 und 3 bayPAG in Bayern am intensivsten unter allen Bundesländern praktiziert. 35 Scanner gleichen hier im Dauerbetrieb 5 Mio. Fahrzeuge pro Monat ab. Die gemeldete Trefferquote liegt bei 0,03%, während der Abgleich zu 99,97% ohne Ergebnis bleibt. Gemeldet werden überwiegend säumige Versicherungszahler (40%), Fahrzeuge mit verlorenem oder gestohlenem Kennzeichen (20%), Ausschreibungen von Personen zur Beobachtung oder Festnahme (15%) und sonstige Ausschreibungen einschließlich Ausschreibungen gestohlener Pkw (25%). Aus den Abgleichsstatistiken lässt sich nicht ablesen, inwieweit infolge von Meldungen auch konkrete Erfolge erzielt wurden. Bayern vermeldete nach sechsmonatiger Anwendung des Instruments die Sicherstellung von insgesamt vier gestohlenen Fahrzeugen.<sup>1</sup> Im Übrigen konnte eine wegen Mordes verdächtige Person gestellt werden. Da dies zwei Tage nach dem Mord geschah, hätte hierzu allerdings auch eine zeitlich begrenzte, gezielte Suche nach dem entsprechenden Kennzeichen genügt, anstelle einen dauerhaften, allgemeinen Abgleich mit dem gesamten Fahndungsbestand vorzunehmen.

Im Jahr 2007 wurden 4 Anlagen an 4 Autobahnstandorten, 14 Anlagen an 7 Grenzübergängen und 1 mobile Anlage eingesetzt.<sup>2</sup> Die teilstationären Anlagen können auch mobil verwendet werden. An den Autobahnen und den Grenzübergängen werden die Anlagen im permanenten Dauerbetrieb eingesetzt. Ein Abgleich der Kennzeichen mit anderen polizeilichen Dateien im Sinn des Art. 33 Abs. 2 Satz 3 PAG fand zweimal statt, ohne jedes Ergebnis. Ansonsten erfolgt der Abgleich mit dem gesamten Fahndungsbestand in INPOL und SIS.

Mit Urteil vom 11.3.2008 hat das Bundesverfassungsgericht Gesetze der Länder Hessen und Schleswig-Holstein für nichtig erklärt, welche die Poli-

<sup>1</sup> Pressemitteilung Nr. 80/04 vom 03.03.2004, [www.stmi.bayern.de/presse/archiv/2004/80.php](http://www.stmi.bayern.de/presse/archiv/2004/80.php)

<sup>2</sup> Zum folgenden: Antwort des Staatsministeriums des Innern vom 09.07.2007, LT-Drs. 15/8651, [www.bayern.landtag.de/ElanTextAblage\\_WP15/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/15\\_0008651.pdf](http://www.bayern.landtag.de/ElanTextAblage_WP15/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/15_0008651.pdf).

zei zum automatisierten Abgleich der Kfz-Kennzeichen passierender Fahrzeuge mit Fahndungsdaten ermächtigt. Auf dieses Urteil beziehen sich – soweit nicht anders gekennzeichnet – die folgenden Urteilszitate.

## **2 Rechtliche Würdigung**

### **2.1 Klageantrag**

Der Klageantrag in der Hauptsache (Klageantrag zu 2) ist in Anlehnung an Art. 33 Abs. 2 S. 2 und 3 bayPAG formuliert. Die auf mich zugelassenen Fahrzeuge abschließend aufzuführen, wäre nicht zielführend, weil ich bezüglich künftiger Ersatzfahrzeuge sonst erneut klagen müsste. Anhand der Zulassungsdatei ist jederzeit genau feststellbar, welche Fahrzeuge auf mich zugelassen sind.

### **2.2 Verwaltungsrechtsweg**

Der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten ist nach § 40 VwGO eröffnet. Es liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vor, da ich gegen das Land ein Anspruch auf Unterlassung der Verletzung meiner Grundrechte geltend mache. Die Grundrechte sind Normen des öffentlichen Rechts. Die Unterlassungsklage ist nichtverfassungsrechtlicher Art, weil die Verfassungsgerichtsbarkeit eine solche Klageart nicht kennt. Verfassungsrechtliche Streitigkeiten sind nur solche unter Verfassungsorganen. Schließlich ist auch keine Sonderzuweisung einschlägig. Insbesondere ist § 23 EGGVG nicht einschlägig. Art. 33 Abs. 2 S. 2 und 3 bayPAG ist als polizeiliche Norm mit präventiver Zielrichtung eingeführt worden.

### **2.3 Zulässigkeit der Klage**

#### **2.3.1 Statthaftigkeit**

Die allgemeine Unterlassungsklage ist statthaft. Ein Fall der vorbeugenden Unterlassungsklage liegt nicht vor. Denn ich bin in der Vergangenheit und gegenwärtig bereits von der Rechtsverletzung betroffen. Ich kann auch geltend machen, durch den Abgleich meines Kfz-Kennzeichens in meinen Rechten verletzt zu sein (§ 42 VwGO analog), nämlich in meinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG. Die Grundrechtsverletzung begründe ich weiter unten ausführlich.

#### **2.3.2 Rechtsschutzbedürfnis**

Es besteht ein Rechtsschutzbedürfnis für diese Klage. Da ich regelmäßig auf bayerischen Straßen einschließlich dem Grenzgebiet und Durchgangsstraßen unterwegs bin, laufe ich fortwährend Gefahr, zum Objekt eines verfassungswidrigen Datenabgleichs gemacht zu werden.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11.3.2008 konnte man erwarten, dass Bayern die Verfassungswidrigkeit des Art. 33 Abs. 2 S. 2 und 3 bayPAG erkennt und die Maßnahme aussetzt, wie es im Übrigen fast alle anderen Bundesländer getan haben. Stattdessen geht aus der Pressemittei-

lung des Staatsministeriums des Innern vom 11.03.2008<sup>3</sup> hervor, dass die Maßnahme unverändert fortgesetzt wird. Der Innenminister erklärt darin lediglich: „Wir werden jetzt genau prüfen, ob auf Grund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts eine weitere Konkretisierung des Fahndungsbestands, mit dem abgeglichen werden darf, notwendig ist.“ Dies aber ist vollkommen unzureichend. Vor allem wird die Maßnahme in der Zeit bis zu einer etwaigen Novelle ohne verfassungskonforme Grundlage fortgesetzt. So titelte „Spiegel Online“ am 11.03.2008:<sup>4</sup> „Bayern, Niedersachsen und Baden-Württemberg sperren sich gegen Autoscan-Stopp“. In dem Artikel heißt es: „Die Innenminister reagieren prompt: Nach dem Urteil des Verfassungsgerichts stoppen Schleswig-Holstein und Hessen die automatische Erfassung von Autokennzeichen. Andere Länder passen ihre Polizeigesetze an - nur Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen wollen kontrollieren wie bisher.“

Demgegenüber hat der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz am 11.03.2008 zutreffend erklärt: „Die bayerische gesetzliche Regelung zur automatisierten Kennzeichenerkennung war zwar nicht unmittelbar Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Entscheidung. Diese hat aber auch für die bayerische Regelung und deren Vollzug erhebliche Bedeutung. Insbesondere halte ich danach die Durchführung anlassloser automatisierter Kennzeichenerhebungen und -abgleiche und die Verwendung dieser Daten für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und die Abwehr allgemeiner Gefahren für unzulässig.“<sup>5</sup> Eben diese Kontrollen setzt das Land unverändert fort.

Da das beklagte Land seine rechtswidrige Praxis fortsetzt, kommt nicht in Betracht, eine mögliche Novellierung oder Aufhebung des Art. 33 Abs. 2 S. 2 und 3 bayPAG abzuwarten. Vielmehr bleibt als einzige Möglichkeit zur Durchsetzung meiner Grundrechte, das Land im Klageweg dazu zu zwingen, die Maßnahme auf der Grundlage der bestehenden, verfassungswidrigen Norm zu unterlassen. Nach den eindeutigen Äußerungen des beklagten Landes hätte es auch keinen Sinn gemacht, vor Erhebung der vorliegenden Klage das Land noch einmal außergerichtlich aufzufordern, die Maßnahme einzustellen. Das Land hat sich bereits hiergegen entschieden.

## 2.4 Begründetheit

Aus den Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG habe ich einen Anspruch darauf, dass das Land es unterlässt, durch den verdeckten Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme Kennzeichen von Kraftfahrzeugen, die auf mich zugelassen sind, zu erfassen und mit polizeilichen Dateien abzugleichen. Die Maßnahme verletzt mich in meinen Grundrechten.

---

3 Pressemitteilung Nr. 92/08 vom 11.03.2008, [www.stmi.bayern.de/presse/archiv/2008/92.php](http://www.stmi.bayern.de/presse/archiv/2008/92.php)

4 Meldung vom 11.03.2008, [www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,540785,00.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,540785,00.html)

5 Pressemitteilung vom 13.03.2008, [www.datenschutz-bayern.de/presse/20080311\\_kennzeichenerfassung.html](http://www.datenschutz-bayern.de/presse/20080311_kennzeichenerfassung.html)

## 2.4.1 Grundrechtseingriff

### 2.4.1.1 Allgemeines Persönlichkeitsrecht

Folgt man der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, so greift der automatisierte Abgleich meines Kfz-Kennzeichens in mein allgemeines Persönlichkeitsrecht ein. Dem Bundesverfassungsgericht zufolge ist Betroffener einer Überwachung jeder, in dessen Persönlichkeitsrechte durch die Maßnahme eingegriffen wird.<sup>6</sup> Dies ist im Fall des Kfz-Kennzeichenabgleichs bei jeder Person der Fall, die eingetragene Halterin ihres Pkw ist und mit ihm regelmäßig auf Straßen in dem jeweiligen Bundesland unterwegs ist.<sup>7</sup> Dies ist bei mir der Fall. Nicht erforderlich ist, dass das Kennzeichen der Person in polizeilichen Datenbeständen verzeichnet ist.<sup>8</sup>

Dementsprechend sehen die Zivilgerichte bereits in dem Aufstellen einer Kameraattrappe einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht.<sup>9</sup> Denn die freie Entfaltung der Persönlichkeit ist bereits dann beeinträchtigt, wenn der Anschein einer Aufzeichnung und Kontrolle des eigenen Verhaltens erweckt wird. Die Abschreckende Wirkung eines solchen Anscheins beeinträchtigt die unbefangene, freie Entfaltung der Persönlichkeit. Selbst, wenn tatsächlich nur eine Attrappe vorliegt, kann sich der Betroffene nicht sicher sein, ob dies so ist und bleibt. Er muss vielmehr damit rechnen, dass tatsächlich eine Aufzeichnung und Auswertung erfolgen könnte.

Nicht anders ist es bei Einrichtungen zum Einlesen von Kfz-Kennzeichen. Auch hier kann niemand sicher sein, von der Maßnahme nicht betroffen zu sein. Was mit den erfassten Daten geschieht, ist nicht erkennbar. Ebenso wenig ist erkennbar, ob mein Kennzeichen in einer polizeilichen Datei ausgeschrieben ist oder wird. Dies kann auch ohne Veranlassung erfolgen, beispielsweise aufgrund eines Fehlers. Ich besuche mitunter Demonstrationen, so dass nicht ausgeschlossen ist, dass eine Speicherung in diesem Zusammenhang erfolgt ist oder erfolgen wird. Ich werde von einer etwaigen Speicherung auch nicht benachrichtigt. Selbst, wenn mein Kfz-Kennzeichen gegenwärtig nicht gespeichert ist und auch künftig nicht eingespeichert wird – was unsicher ist –, muss ich befürchten, aufgrund des Kfz-Massenscannings irrtümlich angehalten und kontrolliert zu werden. Denn nicht selten werden von der Technik nicht gesuchte Fahrzeuge fälschlich gemeldet. Versuche der Hessischen Polizeischule haben ergeben, dass die Fehlerquote in der Praxis bei bis zu 40% liegt.<sup>10</sup>

### 2.4.1.2 Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Daneben greift die Maßnahme auch in mein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein.<sup>11</sup> Dieses Grundrecht schützt vor jeglicher Erhebung,

---

6 Urteil vom 11.03.2008, Abs. 60.

7 Abs. 60.

8 Abs. 60.

9 LG Bonn, NJW-RR 2005, 1067; LG Berlin, GE 1991, 405; AG Charlottenburg, MM 2004, 77; AG Aachen, NZM 2004, 339; AG Berlin-Wedding, WuM 1998, 342.

10 Polizeirat Bernd Ricker, zitiert im hr3-Bericht vom 25.01.2007, <http://snipurl.com/22q72>.

11 Ebenso bayerische Staatsregierung, LT-Drs. 15/2096, 12.

Speicherung, Verwendung und Weitergabe persönlicher Lebenssachverhalte ohne den Willen des Betroffenen.<sup>12</sup> Die automatisierte Erfassung von Kfz-Kennzeichen und ihr Abgleich mit Suchlisten stellt zweifellos eine Erhebung und Verwendung personenbezogener Lebenssachverhalte dar. Nach bislang ständiger Rechtsprechung liegt schon in der Erfassung personenbezogener Daten ein Grundrechtseingriff, weil die Datenerhebung die Grundlage für eine etwa nachfolgende Datenverarbeitung schafft. An einem Eingriff fehlt es nur, soweit Daten ungezielt und allein technikbedingt miterfasst, unmittelbar nach der Erfassung aber technisch wieder spurlos, anonym und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, ausgesondert werden.<sup>13</sup> In einem solchen Fall des bloßen „Durchflusses“ kann der Tatbestand der Datenerhebung verneint werden.

Im Fall des Kfz-Massenabgleichs werden die Kennzeichendaten indes nicht ungezielt und allein technikbedingt miterfasst, um unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder spurlos ausgesondert zu werden. Ziel der Erfassung der Kennzeichendaten ist es vielmehr, diese Daten für die staatlichen Datenverarbeitungssysteme verfügbar zu machen, um sie mit dem „Fahndungsbestand“ abgleichen zu können. Die Löschung der Daten erfolgt nicht unmittelbar nach ihrer Erfassung, sondern erst nach ihrem Abgleich mit dem Fahndungsbestand. Die spätere Löschung kann die voran gegangenen Grundrechtseingriffe nicht wieder ungeschehen machen. Grundrechtsdogmatisch und aus Gründen der Rechtssicherheit überzeugt es nicht, die Eingriffsqualität einer Maßnahme von zeitlich nachgelagerten, noch nicht feststehenden Schritten abhängig zu machen.

Auch der Schutzzweck des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung spricht für die Annahme eines Grundrechtseingriffs. Das Grundrecht soll die unbefangene Inanspruchnahme der grundrechtlich geschützten Freiheiten der Betroffenen gewährleisten.<sup>14</sup> Im Fall der Erhebung eines Kfz-Kennzeichens ist für den Betroffenen nicht vorhersehbar, ob und inwieweit seine Daten weiter verarbeitet werden. Er sieht der Kamera nicht an, mit welchen Daten abgeglichen wird, ob seine Daten nach dem Abgleich wieder gelöscht werden oder ob nachteilige Meldungen oder Registrierungen erfolgen.

Nicht zu folgen ist daher der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts, eine automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen zwecks Abgleichs mit dem Fahndungsbestand greife nicht in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein, wenn das betroffene Kennzeichen nach dem Abgleich mit dem Fahndungsbestand ohne weitere Auswertung sofort und spurlos wieder gelöscht werde.<sup>15</sup> Vielmehr greift die Erfassung und Erhebung von Kfz-Kennzeichen (Bildaufnahme, Erkennung des Kennzeichentextes) ebenso in die Grundrechte der Betroffenen ein wie der anschließende

---

12 St. Rspr. seit BVerfGE 65, 1 (42 f.); in neuerer Zeit etwa BVerfGE 103, 21 (32 f.).

13 BVerfGE 100, 313 (366); BVerfGE 107, 299 (328); BVerfGE 115, 320 (343); BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008, Absatz-Nr. 68.

14 BVerfG, 1 BvR 1550/03 vom 13.6.2007, Absatz-Nr. 133, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070613\\_1bvr155003.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070613_1bvr155003.html); vgl. auch BVerfGE 100, 313 (376); BVerfG, 1 BvR 668/04 vom 27.7.2005, Absatz-Nr. 136, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050727\\_1bvr066804.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050727_1bvr066804.html).

15 Abs. 62 ff.

Abgleich der erhobenen Daten mit dem Vergleichsdatenbestand.<sup>16</sup> - Selbst wenn man dem Bundesverfassungsgericht folgen wollte, liegt jedenfalls – wie oben gezeigt – ein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht vor.

#### 2.4.2 Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Dieser Grundrechtseingriff ist nur zulässig, wenn er nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstößt (Art. 2 GG). Dies ist bei dem Kfz-Massenabgleich indes der Fall, weil ihn das beklagte Land ohne verfassungsmäßige gesetzliche Grundlage durchführt. Art. 33 Abs. 2 S. 2 und 3 bayPAG ist in mehrerlei Hinsicht mit dem Grundgesetz unvereinbar.

##### 2.4.2.1 Verstoß gegen Art. 74 GG

Die Maßnahme fällt bereits nicht in die Zuständigkeit des beklagten Landes.

Die Frage, „*ob die Länder zur Regelung der automatisierten Erfassung der Kraftfahrzeugkennzeichen im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung überhaupt befugt wären*“, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil allerdings offen gelassen, „*da die angegriffenen Regelungen schon aus anderen Gründen verfassungswidrig sind*“.<sup>17</sup> In anderem Zusammenhang weist es zwar darauf hin, dass Ausschreibungen zwecks Eigentumssicherung und wegen Verstößen gegen das Pflichtversicherungsgesetz „jedenfalls auch einen präventiven Zweck“ verfolgen.<sup>18</sup> Nicht entschieden worden ist aber, ob dieser Umstand eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder begründet.

Auszugehen ist von der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach die polizeirechtliche Gesetzgebungskompetenz der Länder im Überschneidungsbereich mit Bundeskompetenzen wie folgt zu definieren ist:

Nur solche Regelungen, bei denen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung den alleinigen und unmittelbaren Gesetzeszweck bildet, können einem selbständigen Sachbereich zugerechnet werden, der als Polizeirecht im engeren Sinne bezeichnet wird und in die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung fällt.<sup>19</sup>

Unzuständig sind die Länder danach jedenfalls für die Fahndung zu Zwecken der Strafverfolgung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Die Strafprozessordnung regelt die Befugnisse zur Verfolgung von Straftaten unter Einschluss von Fahndungsmaßnahmen abschließend (vgl. etwa § 111 StPO).<sup>20</sup> Der Kfz-Massenabgleich dient schwerpunktmäßig eben der Verfolgung von Straftätern.

Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut des Art. 38 Abs. 3 S. 2 bayPAG, der als Zweck der Suche nach ausgeschriebenen Kennzeichen an erster Stelle die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten nennt und sogar ausdrücklich auf die Strafprozessordnung Bezug nimmt.

<sup>16</sup> Soria, DÖV 2007, 779 (782 f.); Hornmann, NVwZ 2007, 669 (670); Arzt, DÖV 2005, 56 (57); Schieder; NVwZ 2004, 778 (780 f.); Bundesregierung, BT-Drs. 15/4725, 39.

<sup>17</sup> Abs. 179.

<sup>18</sup> Abs. 152.

<sup>19</sup> BVerfGE 8, 143 (150); BVerfGE 109, 190 (215).

<sup>20</sup> Hornmann, NVwZ 2007, 669 (669).

Zweitens ergibt sich aus der Gesetzgebungsgeschichte, dass der massenhafte Kfz-Kennzeichenabgleich vorwiegend der Fahndung nach gestohlenen Fahrzeugen und Kennzeichen dienen sollte. In dem Gesetzentwurf heißt es: *„Zwar trifft es zu, dass insbesondere ein verdachtsunabhängiger Kennzeichenabgleich in den Fällen des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 wie die Schleierfahndung in seiner praktischen Anwendung auch Ergebnisse bringt, die dem repressiv-polizeilichen Sektor zuzurechnen sind, was sich beispielsweise dann zeigt, wenn der Kennzeichenabgleich zur Festnahme eines gesuchten Straftäters führt, der sich ins Ausland absetzen wollte. Dies ändert aber nichts an der vom Grundsatz her präventiven Zweckbestimmung der Maßnahme. Sie dient ohne konkretes Anlassverfahren der Vorsorge zur Verfolgung von bzw. der Verhütung von Straftaten.“* Dass die Vorsorge zur Verfolgung von Straftaten der Kompetenz der Bundesgesetzgebers zuzuordnen ist, hat das Bundesverfassungsgericht bereits eindeutig entschieden.<sup>21</sup> Deswegen ist auch die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zur Schleierfahndung<sup>22</sup> zumindest überholt, wenn sie nicht schon damals der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts widersprach. Der Vorsitzende des Innenausschusses Jakob Kreidl des bayerischen Landtags hat erklärt: *„Dieses Kennzeichen-Scanning dient dazu, durchreisende Straftäter schnell und einfach aus dem Verkehr zu ziehen.“*<sup>23</sup> Auch hier stand offensichtlich die Verfolgung von Straftätern im Vordergrund.

Drittens ergibt sich das Überwiegen repressiver Zwecke daraus, dass der „Fahndungsbestand“ in Form der INPOL-Sachfahndungsdatei zu 87% aus abhanden gekommenen – also gestohlenen – Fahrzeugen und Kennzeichen und zu 9% aus säumigen Versicherungszahlern besteht.<sup>24</sup> Allein der Schlüssel 11 des Datenfeldes „N24“ („Anlass der Ausschreibung-Sachfahndung“) erfasst Fälle der „Gefahrenabwehr“. Ausweislich der Aufschlüsselung des Fahndungsbestandes durch die Hessische Staatskanzlei findet sich jedoch keine einzige Ausschreibung unter diesem Schlüssel.<sup>25</sup> Die Strafverfolgung steht auch in der gesetzlichen Regelung der Fahndungsdateien (§ 9 Abs. 1 S. 1 BKAG) sowie in Ziff. 2.2.1 der Polizeidienstvorschrift 384.1 (Sachfahndung) an erster Stelle.

Viertens ergibt sich das Überwiegen bundesrechtlich geregelter Fälle aus den Ergebnissen der Maßnahme. In Bayern werden überwiegend säumige Versicherungszahler (40%), Fahrzeuge mit verlorenem oder gestohlenem Kennzeichen (20%), Ausschreibungen von Personen zur Beobachtung oder Festnahme (15%) und sonstige Ausschreibungen einschließlich Ausschreibungen gestohlener Pkw (25%) gemeldet. An konkreten Erfolgen wurde die Sicherstellung von vier gestohlenen Fahrzeugen und die Festnahme einer des Mordes verdächtigen Person gemeldet. All diese Maßnahmen sind der Strafverfolgung oder einer sonstigen Bundeskompetenz zuzuordnen.

Dem Bund vorbehalten ist insbesondere die Fahndung nach abhanden ge-

21 BVerfG, 1 BvR 668/04 vom 27.7.2005, Absatz-Nr. 92.

22 BayVerfGH, NVwZ 2003, 1375 ff.

23 Plenarprotokoll 15/30 v. 01.12.2004, 2085.

24 Schriftsatz der Hessischen Staatskanzlei vom 23.10.2007, [www.datenspeicherung.de/data/Hessen\\_Antworten\\_2007-10-23.pdf](http://www.datenspeicherung.de/data/Hessen_Antworten_2007-10-23.pdf), 10 f.

25 Schriftsatz der Hessischen Staatskanzlei vom 23.10.2007, [www.datenspeicherung.de/data/Hessen\\_Antworten\\_2007-10-23.pdf](http://www.datenspeicherung.de/data/Hessen_Antworten_2007-10-23.pdf), S. 10 f.



kommenen – also unterschlagenen und gestohlenen – Fahrzeugen und Kennzeichen. Vor dem Bundesverfassungsgericht argumentierten die betroffenen Länder, die Rückgabe eines gestohlenen Fahrzeugs betreffe die präventive Polizeiarbeit, da es um die Beendigung einer Verletzung der Rechtsordnung gehe. Mit der Begründung, die Rückgabe gestohlener Fahrzeuge diene präventiven Zwecken, könnten sich die Länder allerdings allgemein Gesetzgebungsbefugnisse im Anschluss an Diebstahlsdelikte anmaßen. Richtigerweise sind Sicherstellung und Rückgabe der durch eine Straftat erlangten Kraftfahrzeuge in der Strafprozessordnung abschließend geregelte Maßnahmen (§§ 94, 111k StPO).<sup>26</sup> Bei Auffinden eines gestohlenen Fahrzeugs ist die Polizei kraft Bundesrechts (§ 152 Abs. 2, § 163 Abs. 1 Satz 1 StPO) in erster Linie verpflichtet, Maßnahmen zur Ermittlung und Überführung des Täters einzuleiten. Das Fahrzeug darf erst herausgegeben werden, wenn es für Zwecke des Strafverfahrens nicht mehr benötigt wird (§ 111k StPO). Der Vorrang der Strafverfolgung vor der Restitution ist folglich sowohl gesetzlich angeordnet wie auch tatsächlich in zeitlicher Hinsicht gegeben. Die Verhütung von Straftaten kann eine Länderkompetenz jedenfalls dann nicht begründen, wenn als Präventionsmittel lediglich die Verfolgung bereits begangener Straftaten eingesetzt wird. Andernfalls wäre jede Maßnahme der Strafverfolgung zugleich als Verhütung von Straftaten anzusehen. Dadurch würde die Unterscheidung von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr obsolet, was mit Art. 74 GG nicht in Einklang zu bringen ist. Die Fahndung nach gestohlenen Fahrzeugen ist daher der Gesetzgebungskompetenz des Bundes zugeordnet.

Auch die Suche nach Fahrzeugen, die wegen Verstoßes gegen das Pflichtversicherungsgesetz zur Fahndung ausgeschrieben sind, ist dem Bund vorbehalten. Ziel dieser Suche ist vor allem die bundesrechtlich geregelte Entstempelung der Fahrzeuge (§§ 14, 25 FZV). Der Bund hat den Einsatz von automatischen Kennzeichenlesesystemen zur zwangsweisen Entstempelung von Fahrzeugen trotz seiner entsprechenden Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG, vgl. auch § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG i.V.m. § 36 Abs. 5 StVO) nicht zugelassen, was der Eingriffsintensität des Kfz-Massenscannings Rechnung trägt.<sup>27</sup> Ferner ist der Fahrer eines unversicherten Fahrzeugs wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit nach § 6 PflVersG zu verfolgen. Zu Strafverfolgungszwecken hat der zuständige Bund (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) ein Kfz-Massenscanning ebenfalls nicht erlaubt. Da die teilweise auch präventiven Effekte der Entstempelung nicht den „alleinigen und unmittelbaren“ Zweck der Suche nach unversicherten Fahrzeugen bilden, begründen diese Wirkungen keine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder.

Für einen Abgleich mit repressiven Fahndungsdaten sind die Länder auch dann nicht zuständig, wenn die gesetzliche Regelung ausdrücklich auf den Zweck der Abwehr von Gefahren beschränkt wird (was bei der bayerischen Regelung nicht der Fall ist). Maßnahmen der Strafverfolgung sind trotz etwaiger präventiver Wirkungen abschließend in der Strafprozessordnung geregelt. Wegen des bundesrechtlichen Legalitätsprinzips (§ 152 Abs. 2, § 163

<sup>26</sup> Für die Sachfahndung: Soiné, NStZ 1997, 321 (322); vgl. auch Nr. 39 Abs. 1 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren.

<sup>27</sup> Vgl. auch den Antrag vom 21.09.2004, BT-Drs. 15/3713, abgelehnt am 15.04.2005, BT-Prot. 15/170.

Abs. 1 Satz 1 StPO) ist es rechtlich unmöglich, Ausschreibungen zur Strafverfolgung ausschließlich zu präventiven Zwecken zu nutzen. Denn sobald Anhaltspunkte einer Straftat vorliegen, ist die Polizei verpflichtet, Strafverfolgungsmaßnahmen einzuleiten. Das Vorliegen einer Straftat schließt es zwar nicht aus, dass nach einem Kraftfahrzeug oder seinem Fahrer auch zur Abwehr einer hiervon ausgehenden Gefahr nach Polizeirecht gefahndet werden darf („Doppelfunktionalität“). Ein bloßer vorangegangener Diebstahl und die andauernde Vorenthaltung des Fahrzeugs begründen jedoch noch keine Gefahr, welche eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder eröffnen könnte.<sup>28</sup>

Insbesondere ist das beklagte Land nicht befugt, einen Abgleich mit dem gesamten Fahndungsbestand zuzulassen, weil dieser Ausschreibungen zu ausschließlich oder überwiegend repressiven Zwecken einschließt.<sup>29</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat an der schleswig-holsteinischen Regelung dementsprechend beanstandet, sie schließe nicht aus, „auch Fahndungsdateien einzubeziehen, die im Schwerpunkt oder gar ausschließlich zu strafprozessualen Zwecken erstellt werden“.<sup>30</sup> Nicht anders verhält es sich mit der bayerischen Regelung. Namentlich die Verbunddateien des Bundeskriminalamts („Mischdateien“) enthalten nicht sämtlich doppelfunktionale Ausschreibungen. Viele Einträge dienen ausschließlich strafprozessualen Zwecken.

Der gegenwärtige Aufbau der Sachfahndungsdateien ermöglicht eine präzise Trennung auch nicht, weil der Zweck von Ausschreibungen in der Datei nicht festgehalten wird.<sup>31</sup> Es wäre allerdings verfassungsrechtlich geboten, bei Ausschreibungen zur Fahndung deren Zweck so präzise festzuhalten, dass die Rechtsgrundlage der Ausschreibung festgestellt werden kann. Dies erfordert bereits die Bindung der Verwaltung an das Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) sowie das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG). Denn wenn für eine Ausschreibung die Rechtsgrundlage nicht feststellbar ist, kann nicht überprüft werden, ob die Datenspeicherung gesetzlich zulässig ist und ob ein gesetzlicher Löschungsgrund eingetreten ist. Sowohl die Speicherungs- wie auch die Löschungsvoraussetzungen hängen entscheidend von der jeweiligen Rechtsgrundlage ab und sind etwa in Strafprozessordnung und Polizeirecht unterschiedlich geregelt. Solange eine Trennung nicht möglich ist, darf der Landesgesetzgeber einen Abgleich mit Mischdateien, die schwerpunktmäßig der Strafverfolgung dienen, nicht regeln.

Eine Gesetzgebungszuständigkeit des beklagten Landes für die Maßnahme des Kfz-Massenabgleichs ist danach nur gegeben, wenn der Abgleich gesetzlich auf Daten beschränkt wird, die der Abwehr von Gefahren dienen. Art. 33 Abs. 2 bayPAG tut dies nicht. Präventiv sind etwa vorfallsbezogene Fahndungsdaten, etwa bei der Suche nach einem psychisch kranken Autofahrer oder wenn die unmittelbar bevor stehende Begehung einer schweren Straftat verhindert werden soll. Es kann sich zweitens um allgemeine poli-

---

28 Vgl. Hornmann, NVwZ 2007, 669 (669 f.); vgl. auch OVG Lüneburg, NJW 1980, 855 zur Einordnung von Fahndungsmaßnahmen.

29 Vgl. Abs. 179.

30 Abs. 152.

31 Abs. 150.

zeiliche Stördateien handeln, wenn diese einem präventiven Zweck dienen.

Als verfassungskonforme Vorlage kann die vom Bundesverfassungsgericht angeführte (Abs. 183) brandenburgische Regelung heran gezogen werden, die einen Abgleich ausschließlich „mit zur Abwehr der Gefahr nach Absatz 1 gespeicherten polizeilichen Dateien“ zulässt (§ 36a bbgPolG). Von der Gesetzgebungskompetenz des Landes nicht gedeckt ist hingegen Art. 33 Abs. 2 S. 2 und 3 BayPAG, weil er einen Abgleich mit dem gesamten Fahndungsbestand – also auch mit Ausschreibungen zu Strafverfolgungszwecken und zu verkehrsrechtlichen Zwecken – zulässt.

#### 2.4.2.2 Bestimmtheitsgebot

Art. 33 Abs. 2 S. 2 und 3, Art. 38 Abs. 3 BayPAG verstoßen daneben in mehrerlei Hinsicht gegen das Bestimmtheitsgebot.

##### 2.4.2.2.1 Verwendungszweck

Um den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots zu genügen, muss eine Ermächtigung zur Vornahme eines Kfz-Massenabgleichs erstens den Zweck, dem die Erhebung und der Abgleich letztlich dienen soll, bereichsspezifisch und präzise festlegen.<sup>32</sup> Schon daran fehlt es der bayerischen Regelung. Zu definieren und einzugrenzen<sup>33</sup> ist der Verwendungszweck der mittels Kennzeichenerfassung erhobenen Informationen.<sup>34</sup> Eine Formulierung wie „zum Zweck des Abgleichs mit dem Fahndungsbestand“ ist nicht hinreichend präzise,<sup>35</sup> auch nicht die Bezugnahme auf eine bestimmte Fahndungsdatei des Bundeskriminalamts.<sup>36</sup> Denn diese Fahndungsdateien – etwa die Sachfahndungsdatei – dienen selbst vielfältigen Zwecken.<sup>37</sup> Unzureichend ist es ferner, die Verwendung der erlangten Daten an den Fahndungszweck der jeweiligen Ausschreibung zu binden.<sup>38</sup> Auch eine Bindung an den Zweck einer Kontrolle „nach diesem Gesetz und anderen Gesetzen“ wäre nicht hinreichend bestimmt.<sup>39</sup> Hinreichend bestimmt ist etwa der Verwendungszweck in der brandenburgischen Regelung, die unter anderem den Zweck der Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr nennt. Der bayerische Landesgesetzgeber hat sich hingegen dafür entschieden, den Zweck der Maßnahme in Art. 33 Abs. 2 bayPAG überhaupt nicht zu bestimmen. Dies verstößt gegen das Bestimmtheitsgebot.

##### 2.4.2.2.2 Datenerhebung

Ebensowenig regelt Art. 33 Abs. 2 bayPAG, welche Daten im Einzelnen erhoben werden dürfen.<sup>40</sup> Namentlich wäre festzulegen gewesen, ob und gege-

---

32 Abs. 98.

33 Abs. 101.

34 Abs. 135.

35 Abs. 100.

36 Abs. 133.

37 Abs. 133.

38 Abs. 135.

39 Abs. 145.

40 Vgl. Abs. 157.

benenfalls welche weiteren Informationen neben der Ziffern- und Zeichenfolge des Kennzeichens selbst erhoben werden dürfen.<sup>41</sup> Tatsächlich arbeitet die zurzeit eingesetzte Kennzeichen-Lesetechnik mit der Aufnahme eines Videobildes, auf dem nicht nur das Kennzeichen, sondern auch das Fahrzeug und möglicherweise dessen Insassen erkennbar sind. Außerdem werden auch Ort und Zeit der Erfassung sowie die Fahrtrichtung erhoben, ohne dass dies gesetzlich geregelt wäre.<sup>42</sup> Das Bundesverfassungsgerichts weist darauf hin, dass das Anhalten eines Fahrzeugs eine Bildaufnahme desselben und insbesondere dessen Innenraums nicht erfordert.<sup>43</sup> Eine präzise Regelung der zu erhebenden Daten fehlt in Art. 33 Abs. 2 bayPAG.

#### 2.4.2.2.3 Vergleichsdatenbestand

Art. 33 Abs. 2 bayPAG bestimmt auch nicht, mit welchen Daten die erhobenen Kfz-Kennzeichen abgeglichen werden dürfen. Die Verwendung des Begriffs „Fahndungsbestand“ genügt nicht; der Zugriff auf den Fahndungsbestand ist vielmehr gesetzlich zu begrenzen.<sup>44</sup> So ist festzulegen, ob ein Abgleich mit „weichen Dateien“, die sich nicht auf Straftäter, Beschuldigte und Verdächtige beschränken, zugelassen werden soll.<sup>45</sup> Die Definition der zugelassenen Vergleichsdaten muss ausschließen, dass sich der Umfang der Datenbestände laufend und in gegenwärtig nicht vorhersehbarer Weise verändert,<sup>46</sup> was Art. 33 Abs. 2 bayPAG mit seiner Bezugnahme auf jegliche denkbare polizeiliche Dateien nicht gewährleistet. Ausgehend von dieser Norm ist für den Bürger nicht vorhersehbar, mit welchen Dateien ein Abgleich zugelassen werden soll.

#### 2.4.2.2.4 Verwendung

Nicht bereichsspezifisch und präzise geregelt ist schließlich der weitere Umgang mit den erhobenen und den durch Abgleich gewonnenen Daten. Der Verweis des Art. 38 bayPAG auf allgemeine Vorschriften genügt nicht. Insbesondere fehlt die Beschränkung der Datennutzung auf das Anhalten der gemeldeten Fahrzeuge.

#### 2.4.2.3 Verhältnismäßigkeitsgebot

Art. 33 Abs. 2 S. 2 und 3, 38 Abs. 3 bayPAG verstoßen drittens und vor allem gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot. Dem Verhältnismäßigkeitsgebot zufolge darf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nur eingeschränkt werden, soweit dies im überwiegenden Allgemeininteresse erforderlich ist.<sup>47</sup> Dass öffentliche Interessen den Anspruch des Bürgers auf unbeobachtete Fahrt im Fall der bayerischen Regelung nicht überwiegen, ergibt sich aus der Kombination von drei Faktoren: Erstens den gesetzlichen Voraussetzungen des Kfz-Massenscannings, zweitens dem Umfang des zum

---

41 Abs. 158.

42 Abs. 159.

43 Abs. 160.

44 Vgl. Abs. 152.

45 Abs. 102.

46 Abs. 131.

47 BVerfGE 65, 1 (44, 46); BVerfGE 100, 313 (375 f.).

Abgleich heran gezogenen Vergleichsdatenbestands und drittens der Ausgestaltung der weiteren Verwertung der gewonnenen Informationen.<sup>48</sup>

#### 2.4.2.3.1 Voraussetzungen

Was die Voraussetzungen eines Kfz-Massenabgleichs anbelangt, macht die Regelung schon nicht einen bestimmten Anlass zur Voraussetzung der Maßnahme, wie es grundrechtlich geboten ist.<sup>49</sup> Nicht die Abwehr einer jeden Gefahr oder die Verhinderung einer jeden Straftat rechtfertigt den massenhaften Abgleich von Kfz-Kennzeichen (entgegen Art. 22 Abs. 2 S. 2, Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 bayPAG); es muss sich vielmehr um schwere Fälle handeln.<sup>50</sup> Der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts, der Anlass müsste gerade „automatisierte Informationserhebungen und -verwertungen rechtfertigen“,<sup>51</sup> macht deutlich, dass die Eingriffsvoraussetzungen nicht-automatisierter Maßnahmen wie der Identitätsfeststellung nach Art. 13 bayPAG gerade nicht übernommen werden dürfen. Anders als jene Maßnahme greift der Kfz-Massenabgleich lückenlos in die Grundrechte einer großen Vielzahl von Personen ein.

Die Ermächtigung zu einem stichprobenhaften Abgleich ohne einzelfallbezogenen Anlass kann zulässig sein, wenn sowohl der Vergleichsdatenbestand wie auch die Nutzung der gewonnenen Daten strikt auf das Anhalten gesuchter Fahrzeuge beschränkt werden<sup>52</sup> und eine Sammlung oder Weiterverarbeitung der gewonnenen Informationen ausgeschlossen wird.<sup>53</sup> Zeitlich impliziert der Begriff „stichprobenhaft“, dass keine Dauerkontrollen vorgenommen werden dürfen und auch nicht gezielt bestimmte Fahrzeuge, etwa auf bestimmten Strecken, beobachtet werden dürfen.<sup>54</sup> Auch bei der Zulassung stichprobenartiger Kontrollen muss ausgeschlossen werden, dass die Maßnahme flächendeckend quasi an jedem Ort<sup>55</sup> oder jedenfalls bei allen sonst anfallenden Kontrollen eingesetzt werden darf.<sup>56</sup>

Art. 33 Abs. 2 bayPAG ist nicht auf stichprobenartige Kontrollen beschränkt, sondern wird von dem beklagten Land zum Einsatz permanenter, ortsfester Kontrollgeräte genutzt. Außerdem ist die Norm auch nicht strikt auf das Anhalten gesuchter Fahrzeuge beschränkt, sondern erlaubt die Verwendung von Trefferdaten im Grunde zu allen denkbaren Zwecken (Art. 38 Abs. 3 bayPAG). Ebenfalls unverhältnismäßig ist, dass die Art. 33 Abs. 2, Art. 13 bayPAG einen Kfz-Massenabgleich an Durchgangsstraßen und Verkehrseinrichtungen im gesamten Land zulassen.<sup>57</sup>

Dem Verhältnismäßigkeitsgebot genügen kann eine Begrenzung des Kfz-Massenabgleichs auf Fälle konkreter Gefahrenlagen oder allgemein gestei-

---

48 Vgl. Abs. 182.

49 Vgl. Abs. 172.

50 Roßnagel, Kennzeichenscanning (2008), 69.

51 Abs. 99.

52 Abs. 174.

53 Vgl. Abs. 82.

54 Vgl. Abs. 146.

55 Abs. 172.

56 Vgl. Abs. 146.

57 Roßnagel, Kennzeichenscanning (2008), 71f.

gerter Risiken von Rechtsgutgefährdungen oder -verletzungen.<sup>58</sup> So können das Fahren auf Straßen in Bereichen nahe der Bundesgrenze (nicht Landesgrenze) oder dokumentierte Lageerkenntnisse über Kriminalitätsschwerpunkte als Anknüpfungspunkt genügen.<sup>59</sup> Da der Kennzeichenabgleich in diesen Fällen letztlich ebenfalls ohne einzelfallbezogenen Anlass vorgenommen wird, ist allerdings wiederum eine strikte Begrenzung der Datenverwendung auf das Anhalten gesuchter Fahrzeuge erforderlich.

Der Verweis auf Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 bayPAG genügt dem Verhältnismäßigkeitsgebot danach nicht. Erstens soll danach jegliche Art von Straftaten als Anknüpfungspunkt genügen und nicht nur besonders schwere Straftaten, wie es bei einem Kfz-Massenscanning zur Voraussetzung für anlasslose, permanenter Kontrollen gemacht werden muss. Zweitens ist eine Beziehung zwischen der Maßnahme und dem verfolgten Ziel nicht ersichtlich. Es mag zwar sein, dass an einem Ort gehäuft Ladendiebstähle oder Trunkenheitsfahrten oder Prostitution auftreten. Der Kfz-Massenabgleich ist aber nicht geeignet, derartigen Gefahren zu begegnen, weil im Fahndungsbestand im Wesentlichen nur gestohlene und unversicherte Kraftfahrzeuge ausgeschrieben sind. Die Bezugnahme auf Art. 13 bayPAG erlaubt es letztendlich, an einem „gefährlichen Ort“ eine Maßnahme einzusetzen, die mit der Abwehr entsprechender Gefahren nichts zu tun hat. Will der Gesetzgeber bestimmte Orte überhaupt ohne besonderen Anlass als Anknüpfungspunkt für die generelle, permanente Zulassung eines Kfz-Massenscannings nehmen, so muss es sich zumindest um Orte handeln, an denen gehäuft erhebliche Gefahren auftreten, die von zur Fahndung ausgeschrieben Kraftfahrzeugen ausgehen. Nur dadurch wäre die erforderliche Beziehung zu dem konkreten Fahndungsinstrument hergestellt, welche eine solche Regelung noch als verhältnismäßig erscheinen lassen könnte.

Auch der Verweis auf Art. 13 Abs. 1 Nr. 3 bayPAG genügt dem Verhältnismäßigkeitsgebot nicht, weil den dort beschriebenen Situationen wiederum jeglicher Bezug zum Kfz-Massenabgleich fehlt.

Die Bezugnahme auf Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 bayPAG verstößt gegen Art. 74 GG. Der Bundesgesetzgeber hat den Einsatz eines Kfz-Massenabgleichs für Zwecke der in Bezug genommenen Kontrollen nach Strafprozessordnung und Versammlungsgesetz gerade nicht zugelassen. Selbst, wenn er diese Entscheidung revidieren würde, könnte er das Instrument nicht allgemein bei Gelegenheit einer solchen Kontrolle zu lassen, wie es Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 bayPAG tut. Insbesondere dürfte der Abgleich nicht mit dem gesamten Fahndungsbestand erfolgen, sondern nur zur gezielten Suche nach denjenigen Personen, die mithilfe der Kontrollstelle gefunden werden sollen.

Der Verweis auf Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 bayPAG verstößt wiederum gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot. Entgegen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ist er nicht auf die Bundesgrenze beschränkt, sondern erfasst auch die Grenze zu anderen Bundesländern, an der eine gesteigerte Gefahrenlage nicht gegeben ist. Außerdem wird wiederum jeder unerlaubte Aufenthalt oder grenzüberschreitende Kriminalität in Bezug genommen, ohne die Maß-

---

58 Abs. 175.

59 Abs. 175.

nahme auf Gefahren zu beschränken, die gerade von zur Fahndung ausgeschriebenen Kraftfahrzeugen ausgehen. Davon abgesehen, dass der Landesgesetzgeber hierfür nicht zuständig ist, kann eine gesteigerte Wahrscheinlichkeit, im Wege des Kfz-Massenabgleichs gestohlene Fahrzeuge zu finden, allenfalls an der Bundesgrenze nach Osteuropa angenommen werden. Es ist auch keineswegs erforderlich, jenseits der Grenze noch ein Gebiet von weiteren 30 km im Landesinnern zu erfassen. Um das Verbringen von Fahrzeugen über die Grenze zu verhindern, genügt es vollauf, sie an der Bundesgrenze anzuhalten. Zum Auffinden gesuchter Ausländer ist das Kfz-Massenscanning von vornherein untauglich, weil diese Personen nicht mit einem auf ihren Namen registrierten Kraftfahrzeug unterwegs sind.

Wie bereits dargelegt, krankt die gesamte Regelung der Art. 33 Abs. 2 S. 2 und 3, 38 Abs. 3 bayPAG darüber hinaus daran, dass weit im Vorfeld jeglichen Anlasses, letztlich in Abwesenheit jeder Gefahr operiert wird, ohne dass die Verwendung der Trefferdaten strikt auf das Anhalten von Fahrzeugen beschränkt ist. Wird die Verwendung der Trefferdaten nicht auf das Anhalten von Fahrzeugen beschränkt, müssen zum Ausgleich die Eingriffsvoraussetzungen eng begrenzt werden, wie es etwa in Brandenburg der Fall ist.<sup>60</sup> Dort ist eine gegenwärtige Gefahr oder eine unmittelbar bevor stehende Straftat Voraussetzung eines Kfz-Massenabgleichs, und gesucht werden darf nur nach dem Verursacher dieser Gefahr, nicht nach dem gesamten Fahndungsbestand. Die bayerische Regelung sieht weder diese hohe Eingriffsschwelle noch eine strikte Begrenzung von Vergleichsdatenbestand und Datennutzung auf das Anhalten von Fahrzeugen vor, die zu einem bestimmten Zweck gesucht werden. Dies ist mit dem Verhältnismäßigkeitsgebot unvereinbar.

#### 2.4.2.3.2 Vergleichsdatenbestand

Da ein Kfz-Massenabgleich nur zu bestimmten Zwecken zugelassen werden darf, muss der Vergleichsdatenbestand auf die zur Erreichung des Zwecks der jeweiligen Kontrolle erforderlichen Daten beschränkt werden. Unzulässig ist es, bei Gelegenheit der Kontrolle einen Abgleich auch mit Ausschreibungen zu anderen Zwecken zuzulassen, etwa mit dem gesamten Fahndungsbestand.<sup>61</sup> Eben dies tut aber die bayerische Regelung.

Sie schließt auch nicht die Verwendung unvollständiger Vergleichsdaten („Jokersuche“) aus, die aber nur unter erhöhten Voraussetzungen zugelassen werden darf (Abs. 176).

Ebenso greift der Abgleich mit den Vorfelddateien des Art. 33 Abs. 2 S. 3 bayPAG, in denen nicht nur Tatverdächtige und Störer gespeichert sind, in gesteigertem Maße in die Grundrechte ein.<sup>62</sup> Eine entsprechende Ermächtigung kann daher nur unter besonderen Voraussetzungen verhältnismäßig sein. In keinem Fall genügt hierzu die Anknüpfung an eine beliebige Gefahr in Art. 33 Abs. 2 S. 3 bayPAG und eine bloße Bezugnahme auf das allgemeine, ohnehin geltende Erforderlichkeitsgebot.

---

60 Abs. 183.

61 Roßnagel, Kennzeichenscanning (2008), 78.

62 Abs. 102.

### 2.4.2.3.3 Datenverwendung

Die Verwendung der gewonnenen Informationen darf nur zu dem Zweck zugelassen werden, zu dem die jeweilige Kontrolle eingerichtet worden ist (Zweckbindung, Abs. 177). Die allgemeinen Zweckbindungsvorschriften des Art. 38 Abs. 1 und 2, die vielfach durchbrochen sind, werden der Eingriffsintensität des Kfz-Massenabgleichs nicht gerecht. Eine enge und konkrete Zweckbindung von Trefferdaten aus dem Kfz-Massenabgleich sieht Art. 38 Abs. 3 bayPAG nicht vor.

Um die Zweckbindung länger gespeicherter Daten zu gewährleisten, muss zudem der Zweck der Speicherung festgehalten werden, was die bayerische Regelung nicht gewährleistet. Entfällt der Zweck der zugrunde liegenden Fahndungsausschreibung, müssen auch die dazu erhobenen Daten gelöscht werden.<sup>63</sup> Auch dies ist in Bayern nicht präzise geregelt.

Ferner müssen die Betroffenen von dem Kfz-Massenabgleich in Kenntnis gesetzt werden, damit sie sich gegen unzulässige Kontrollen zur Wehr setzen können (Art. 19 Abs. 4 GG).<sup>64</sup> Dazu sind entsprechende Hinweisschilder erforderlich, die hinter der Kontrollstelle aufgestellt werden können, um den Zweck der Maßnahme nicht zu gefährden. Die bloß offene Datenerhebung genügt nicht, weil die Betroffenen die entsprechenden Geräte von bloßen Geschwindigkeitsmessungen nicht unterscheiden können. Eine nachträgliche individuelle Benachrichtigung der Betroffenen wird regelmäßig nicht zu leisten sein. Art. 33 Abs. 2 bayPAG versäumt nicht nur, eine Kenntnisnahme effektiv zu gewährleisten. Er sieht vielmehr sogar einen generellen verdeckten Einsatz der Maßnahme vor. Derartiges kann allenfalls in Ausnahmefällen gerechtfertigt sein, wenn besondere Gründe im Einzelfall den grundrechtlichen Anspruch auf Kenntniserlangung überwiegen.<sup>65</sup> Art. 33 Abs. 2 bayPAG ist folglich auch unter diesem Gesichtspunkt verfassungswidrig.<sup>66</sup>

Eine neue Qualität des Grundrechtseingriffs liegt darin, dass Art. 38 Abs. 3 bayPAG die Nutzung der Trefferdaten nicht nur zum Anhalten gesuchter Fahrzeuge, sondern zur polizeilichen Beobachtung und Erstellung von Bewegungsprofilen zulassen soll.<sup>67</sup> Müssen die Bürger mit der Erstellung von Bewegungsprofilen rechnen, wirkt der Kfz-Massenabgleich besonders abschreckend.<sup>68</sup> Eine polizeiliche Beobachtung mithilfe automatisierter Kennzeichenlesegeräte ist daher im Regelfall unverhältnismäßig. In keinem Fall darf die Erstellung von Bewegungsprofilen unter denselben niedrigen Voraussetzungen zugelassen werden wie die gezielte Fahndung zum Zwecke des Anhaltens. Auch in diesem Punkt ist die bayerische Regelung somit grob unverhältnismäßig.

---

63 Abs. 177.

64 Vgl. BVerfGE 100, 313 (397 f.); BVerfGE 109, 279 (366).

65 Vgl. BVerfGE 100, 313 (397 f.); BVerfGE 109, 279 (366).

66 Roßnagel, Kennzeichenscanning (2008), 77 m.w.N.

67 Vgl. Abs. 136 und 141 ff.

68 Vgl. Abs. 173.



### **3 Zusammenfassung**

Da die Art. 33 Abs. 2 S. 2 und 3, 38 Abs. 3 bayPAG, auf deren Grundlage ich beständig kontrolliert werde, kompetenzwidrig, unbestimmt und unverhältnismäßig sind, beantrage ich, das Bundesverfassungsgericht gemäß Artikel 100 GG vorab über die Vereinbarkeit dieser Normen mit dem Grundgesetz entscheiden zu lassen. Nach Nichtigerklärung der Art. 33 Abs. 2 S. 2 und 3, 38 Abs. 3 bayPAG durch das Bundesverfassungsgericht kann sodann dem Klageantrag zu 2 stattgegeben werden.

Sollten die tatsächlichen Angaben in dieser Klageschrift nicht ausreichen, Beweisangebote erforderlich sein oder nicht sachdienliche Anträge gestellt sein, bitte ich um entsprechende Hinweise des Gerichts. Die Kosten bitte ich, von mir anzufordern.

[...]