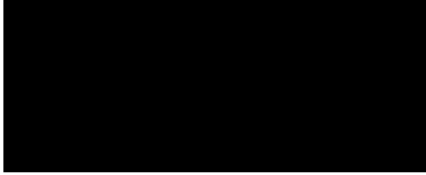




Bundesverfassungsgericht

Erster Senat
- Geschäftsstelle -

Bundesverfassungsgericht • Postfach 1771 • 76006 Karlsruhe



Aktenzeichen

1 BvR 3187/10
(bei Antwort bitte angeben)

☎ (0721)

9101-

Datum

22.07.2015

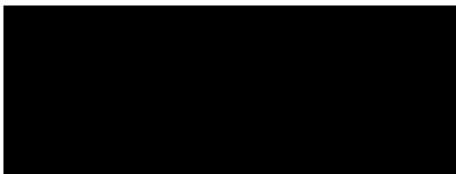
Ihre Verfassungsbeschwerde vom 21. Dezember 2010

Sehr geehrte 

in vorbezeichnetem Verfassungsbeschwerdeverfahren werden Ihnen die Stellungnahmen der Hessischen Staatskanzlei vom 30. März 2015, des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. September 2014, des Landesbeauftragten für den Datenschutz Baden-Württemberg vom 4. Februar 2015, des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 23. September 2014, des Hessischen Datenschutzbeauftragten vom 28. Januar 2015, des Sächsischen Datenschutzbeauftragten vom 28. Januar 2015 sowie des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein vom 4. Februar 2015 zugeleitet.

Mit freundlichen Grüßen

Auf Anordnung



Amtsinspektorin



Hessische Staatskanzlei · Postfach 31 47 · 65021 Wiesbaden

Aktenzeichen Gü - RUV06/0472 -

Bearbeiter/in Herr Prof. Dr. Günther

Durchwahl/Fax

E-Mail

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht

Datum 30. März 2015

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren des

- 1 BvR 3187/10 -

nehme ich folgendermaßen Stellung:

I.

Die Verfassungsbeschwerde vom 21. Dezember 2010 - der Zeitpunkt ihres Eingangs beim Bundesverfassungsgericht ist hier nicht bekannt - wendet sich mit der Behauptung eines Verstoßes gegen Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes (GG) gegen zwei Bestimmungen des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG). Verfassungswidrig sollen danach sowohl die Zulassung und das

Herrn Vizepräsidenten
des Bundesverfassungsgerichts
als Vorsitzenden des Ersten Senats
Schloßbezirk 3

76131 Karlsruhe

Verfahren automatischer Kennzeichenlesesysteme in § 14a wie die Regelung in § 22 Abs. 1 Satz 2 HSOG sein, die unter näher bezeichneten Voraussetzungen die Übermittlung personenbezogener Daten „an Polizeibehörden und -dienststellen des Bundes und der anderen Länder sowie der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der am Schengen-Besitzstand teilhabenden assoziierten Staaten“ gestattet.

1. Mit der Neuordnung der polizeilichen Kennzeichenerfassung, die den Schwerpunkt der Verfassungsbeschwerde ausmachen dürfte, hat sich der Landesgesetzgeber darum bemüht, den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts gerecht zu werden.

Er hatte die automatische Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen erstmals im Jahre 2004 geregelt: Mit Art. 1 Nr. 4 Buchst. b des Achten Gesetzes zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 15. Dezember 2004 (GVBl. I S. 444) wurde mit Wirkung ab dem Tage nach der Verkündung (Art. 4 dieses Gesetzes), also ab dem 22. Dezember 2004 in das Gesetz ein § 14 Abs. 5 eingefügt, der es den Polizeibehörden gestattete, „auf öffentlichen Straßen und Plätzen Daten von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zwecke des Abgleichs mit dem Fahndungsbestand automatisiert (zu) erheben. Daten, die im Fahndungsbestand nicht enthalten sind, sind unverzüglich zu löschen.“ Mit Urteil vom 11. März 2008 - 1 BvR 2074/05 -

BVerfGE 120, 378

erklärte das Bundesverfassungsgericht diese Regelung für unvereinbar mit Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG und deshalb für nichtig.

Den - später leicht veränderten - Vorschlag einer darauf reagierenden Neuregelung brachten die damaligen Regierungsfractionen von CDU und FDP mit Art. 1 Nr. 5 (§ 14a) ihres Gesetzentwurfs vom 30. Juni 2009 (LT-Drs. 18/861) - **Anlage 1** - in den Hessischen Landtag ein. Die Entwurfsbegründung hält hierzu fest:

„Die Vorschrift regelt den Einsatz automatischer Kennzeichenlesesysteme (AKLS) unter Beachtung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 11. März 2008 (BVerfG, 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07).“

Der Einsatz des AKLS ist eine Maßnahme der Gefahrenabwehr und stützt sich auf die Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Polizeirecht (Art. 70 Abs. 1 GG). Der Schwerpunkt des Einsatzes des AKLS liegt im präventiv-polizeilichen Bereich. Dies folgt aus dem in Bezug genommen(en) § 18 HSOG, der präventiv-polizeilichen Zwecken dient. Da sich der Fahndungsbestand aus Fahndungsausschreibungen zusammensetzt, die sowohl auf repressiver als auch präventiver Rechtsgrundlage beruhen, kann die Kennzeichenüberprüfung im Ergebnis sowohl zu Strafverfolgungs- als auch zu Gefahrenabwehrmaßnahmen führen.

Ferner werden durch den Einsatz des AKLS bereits eingetretene Störungen der öffentlichen Sicherheit beseitigt. Die Unterbindung weiterer oder noch andauernder Störungen der öffentlichen Sicherheit ist ein Unterfall der Gefahrenabwehr. Straftaten, wie zum Beispiel der Diebstahl eines Kraftfahrzeugs, stellen eine fortdauernde Störung der öffentlichen Sicherheit dar, die den präventiv-polizeilichen Handlungsbereich eröffnet.

Abs. 1 regelt die Phase der Datenerhebung.

Mit dem AKLS dürfen alle vorbeifahrenden Fahrzeuge optisch erfasst und deren Kennzeichen ermittelt werden. Der Einsatz des AKLS darf verdeckt erfolgen, da es ansonsten leicht möglich wäre, den Kontrollbereich zu umgehen. Ein offener Einsatz des AKLS ist dadurch aber nicht ausgeschlossen. Ferner werden die Voraussetzungen und damit auch Anlass und Zweck des Einsatzes von AKLS geregelt. Satz 4 bestimmt, dass der Einsatz von AKLS für Kontrollzwecke zu dokumentieren (v.a. Dienststelle, Ort und Zeit) ist.

Abs. 2 Satz 2 regelt, dass die ermittelten Kennzeichen mit den Sachfahndungsdaten des beim Bundeskriminalamt nach den Vorschriften des Bundeskriminalamtgesetzes (§§ 2 Abs. 3, 9, 11 Abs. 1, 34 BKAG) geführten polizeilichen Informationssystems und mit den entsprechenden Dateien des beim Hessischen Landeskriminalamt nach den Vorschriften des HSOG (§§ 15, 17, 20, 28 HSOG) abgeglichen werden dürfen. Nach Satz 4 darf der Abgleich nur mit vollständigen Kennzeichen des Fahndungsbestands erfolgen.

Abs. 3 regelt die sogenannten Nichttrefferfälle. In Nichttrefferfällen steht das erfasste Kennzeichen nicht zur Auswertung durch staatliche Stellen zur Verfügung. Damit können sich in einem Nichttrefferfall auch keine weiteren Folgemaßnahmen ergeben. Die Regelung stellt sicher, dass personenbezogene Daten im Zusammenhang mit der Kontrolle eines Fahrzeugs, das nicht im Fahndungsbestand enthalten ist, sofort gelöscht werden.

Abs. 4 regelt die weitere Datenverarbeitung für den Fall, in dem das Kennzeichen des Fahrzeugs im Fahndungsbestand enthalten ist (Trefferfall). Die Löschungspflicht ergibt sich aus § 27 Abs. 2.“

LT-Drs. 18/861 S. 11 - 12

Ferner sollte unter anderem die bisherige Datenübermittlungsregelung des § 22 HSOG in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2005 (GVBl. I S. 14) geringfügig im Wesentlichen dadurch ergänzt werden, dass der Kreis der zulässigen Adressaten bei der Übermittlung personenbezogener Daten auf die „anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der am Schengen-Besitzstand teilhabenden assoziierten Staaten“ erweitert wurde. Auf diesen Empfängerkreis sollte dann in § 22 Abs. 3 Satz 1 HSOG verwiesen werden; der einschränkenden Sonderregelung für die Datenübermittlung an ausländische öffentliche Stellen sowie an über- und zwischenstaatliche Stellen wurde daher der Halbsatz angefügt: „Abs. 1 Satz 2 bleibt unberührt.“

LT-Drs. 18/861 Art. 1 Nr. 10

Auch hierzu gibt der Gesetzentwurf eine - in diesem Fall besonders eingehende - Begründung:

„Die Änderungen tragen dem Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (sog. „Schwedische Initiative“) Rechnung (ABl. L 386 vom 29. Dezember 2006, S. 89, berichtigt ABl. L 75 vom 15. März 2007, S. 26). Der Rahmenbeschluss, der am 30.12.2006 in Kraft getreten ist, muss in den Mitgliedstaaten bis zum 19. Dezember

2008 umgesetzt sein. Er gilt auch in Bezug auf assoziierte Staaten wie Island, Norwegen und die Schweiz (vgl. Erwägungsgründe Nr. 13 und 14), die am Schengen-Besitzstand teilhaben. Der Kreis der assoziierten Staaten ist wie derjenige der EU-Mitgliedstaaten erweiterbar und muss daher abstrakt umschrieben werden; jüngster Teilnehmer am Schengen-Besitzstand ist Liechtenstein, das seinen Beitritt am 28. Februar 2008, also nach dem Inkrafttreten des Rahmenbeschlusses vollzogen hat.

Art. 3 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses sieht für den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor, dass „(...) für die Zurverfügungstellung von Informationen und Erkenntnissen an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden anderer Mitgliedstaaten Bedingungen gelten, die nicht strenger sind, als die Bedingungen, die auf nationaler Ebene (...) gelten.“

Was unter den Begriff der „zuständigen Strafverfolgungsbehörde“ zu fassen ist, wurde in Art. 2 Buchst. a Satz 1 des Rahmenbeschlusses definiert. Danach handelt es sich um „... eine nationale Polizei-, Zoll- oder sonstige Behörde, die nach nationalem Recht befugt ist, Straftaten oder kriminelle Aktivitäten aufzudecken, zu verhüten und aufzuklären und in Verbindung mit diesen Tätigkeiten öffentliche Gewalt auszuüben und Zwangsmaßnahmen zu ergreifen“. Art. 2 Buchst. a i. V. m. Art. 6 des Rahmenbeschlusses sieht die Benennung der „zuständigen Strafverfolgungsbehörden“ durch die Mitgliedstaaten vor. Als „zuständige Strafverfolgungsbehörden“ nach Art. 2 Buchst. a des Rahmenbeschlusses benannte die Bundesregierung „alle Behörden des Bundes und der Länder, die mit der Verhütung und Verfolgung von Straftaten befasst sind, ausgenommen die Staatsanwaltschaften“. An erster Stelle der dann folgenden Aufzählung stehen die Polizeibehörden der Länder.

Der Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses beschränkt sich nicht auf strafprozessuale Ermittlungen, sondern umfasst auch „polizeiliche Erkenntnisgewinnungsverfahren“ (Art. 1 Nr. 1). Diese definiert Art. 2 Buchst. c als „ein Verfahrensstadium, das noch nicht das Stadium von strafrechtlichen Ermittlungen erreicht hat und in dem eine zuständige Strafverfolgungsbehörde nach nationalem Recht befugt ist, Informationen über Straftaten oder kriminelle Aktivitäten zu sammeln, zu verarbeiten und zu analysieren, um festzustellen, ob eine konkrete strafbare Handlung begangen wurde oder in Zukunft begangen werden könnte“.

Nach dem Bericht einer gemeinsamen Projektgruppe der AG Kripo und des Unterausschusses „Recht und Verwaltung“ des Arbeitskreises II der Innenministerkonferenz unter Beteiligung des Bundesministeriums der Justiz vom 18. Januar 2008 erfordert der Rahmenbeschluss eine Anpassung der Datenübermittlungsvorschriften der Landespolizeigesetze dahin gehend, dass Datenübermittlungen an die Polizeibehörden anderer Mitgliedstaaten nicht schärferen Anforderungen unterworfen werden als innerstaatliche Datenübermittlungen.“

LT-Drs. 18/861 S. 16

Im Anschluss an eine umfangreiche Anhörung von Sachverständigen durch den Innenausschuss des Hessischen Landtags griffen die Regierungsfractionen mit ihrem ausführlich begründeten Änderungsantrag vom 4. November 2009 (LT-Drs. 18/1248) - **Anlage 2** - sowie einem weiteren, mündlichen Änderungsantrag vom 26. November 2009 (LT-Drs. 18/1604) - **Anlage 3** - dort vorgetragene Anregungen auf. In der daraus sich ergebenden Fassung wurde das Gesetz am 8. Dezember 2009 beschlossen,

Hessischer Landtag, 18. Wahlperiode, 28. Sitzung S. 2004

am 14. Dezember 2009 ausgefertigt und am 22. Dezember 2009 als Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze verkündet (GVBl. I S. 635). Nach seinem Art. 8 ist es am Tage nach seiner Verkündung, also am 23. Dezember 2009 in Kraft getreten.

§ 14a HSOG hat nunmehr den folgenden Wortlaut:

„ § 14a

Automatische Kennzeichenlesesysteme

(1) ¹ Die Polizeibehörden können unter den Voraussetzungen des § 18 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 3 bis 6 zur Abwehr einer Gefahr oder zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten durch den Einsatz technischer Mittel automatisch Bilder von Fahrzeugen aufzeichnen und deren Kennzeichen erfassen. ² Die Bildaufzeichnung nach Satz 1

kann auch erfolgen, wenn die Insassen der Fahrzeuge unvermeidbar betroffen werden.³ Datenerhebungen nach Satz 1 und 2 dürfen

1. nicht flächendeckend,
 2. in den Fällen des § 18 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 3 und 4 nicht dauerhaft und
 3. in den Fällen des § 18 Abs. 2 Nr. 5 und 6 nicht längerfristig
- durchgeführt werden.⁴ Der Einsatz technischer Mittel nach Satz 1 ist in geeigneter Weise für Kontrollzwecke zu dokumentieren.

(2)¹ Die ermittelten Kennzeichen können automatisch mit dem Fahndungsbestand der Sachfahndungsdateien des beim Bundeskriminalamt nach den Vorschriften des Bundeskriminalamtgesetzes vom 7. Juli 1997 (BGBl. I S. 1650), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juni 2009 (BGBl. I S. 1226), und des beim Hessischen Landeskriminalamt nach den Vorschriften dieses Gesetzes geführten polizeilichen Informationssystems abgeglichen werden.² Die Sachfahndungsdateien des polizeilichen Informationssystems umfassen auch die nach den Vorschriften des Schengener Durchführungsübereinkommens zulässigen Ausschreibungen von Fahrzeugkennzeichen im Schengener Informationssystem.³ Der Abgleich nach Satz 1 beschränkt sich auf Kennzeichen von Fahrzeugen, die

1. nach den §§ 163e und 463a der Strafprozessordnung, Art. 99 des Schengener Durchführungsübereinkommens, § 17 Abs. 3 des Bundesverfassungsschutzgesetzes, § 20i des Bundeskriminalamtgesetzes, § 17 oder einer vergleichbaren Rechtsvorschrift eines anderen Bundeslandes,
 2. aufgrund einer Gefahr zur Abwehr einer Gefahr,
 3. aufgrund des Verdachts einer Straftat für Zwecke der Strafverfolgung oder
 4. aus Gründen der Strafvollstreckung
- ausgeschrieben sind.⁴ Der Abgleich hat sofort nach der Erhebung der Daten nach Abs. 1 Satz 1 stattzufinden und darf nur mit vollständigen Kennzeichen des Fahndungsbestands erfolgen.⁵ Bewegungsbilder dürfen nicht erstellt werden.⁶ Satz 3 Nr. 1 bleibt unberührt.

(3)¹ Die nach Abs. 1 Satz 1 erhobenen Daten sind, sofern die erfassten Kennzeichen nicht im Fahndungsbestand enthalten sind, sofort automatisiert zu löschen.² Die Datenerhebung und der Datenabgleich im Falle des Satzes 1 dürfen nicht protokolliert werden.

(4) ¹ Ist das ermittelte Kennzeichen im Fahndungsbestand enthalten (Trefferfall), können das Kennzeichen, die Bildaufzeichnung des Fahrzeugs sowie Angaben zu Ort, Fahrtrichtung, Datum und Uhrzeit gespeichert werden. ² Das Fahrzeug und die Insassen können im Trefferfall angehalten werden. ³ Weitere Maßnahmen dürfen erst nach Überprüfung des Trefferfalls anhand des aktuellen Fahndungsbestands erfolgen. ⁴ Die nach Satz 1 gespeicherten sowie durch weitere Maßnahmen erlangten personenbezogenen Daten können weiterverarbeitet werden, soweit dies für Zwecke der Gefahrenabwehr erforderlich ist.“

Die Übermittlungsbestimmung des § 22 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 HSOG erhielt die im Gesetzentwurf vorgesehene Fassung. Sie lautet nunmehr - die ergänzten Satzteile sind kursiv dargestellt -:

„§ 22

Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereichs

(1) ¹ Zwischen den Polizeibehörden können personenbezogene Daten übermittelt werden, soweit sie diese in Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 1 erlangt haben und die Datenübermittlung zur Erfüllung dieser Aufgaben erforderlich ist. ² Dies gilt auch für die Übermittlung personenbezogener Daten an Polizeibehörden und -dienststellen des Bundes und der anderen Länder sowie *der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der am Schengen-Besitzstand teilhabenden assoziierten Staaten...*

(2) ...

(3) ¹ Die Gefahrenabwehr- und die Polizeibehörden können personenbezogene Daten an ausländische öffentliche Stellen sowie an über- und zwischenstaatliche Stellen übermitteln, soweit dies zur

1. Erfüllung einer Aufgabe der übermittelnden Gefahrenabwehr- oder Polizeibehörde oder

2. Abwehr einer erheblichen Gefahr durch die empfangende Stelle erforderlich ist; *Abs. 1 Satz 2 bleibt unberührt.*“

II.

Der Beschwerdeführer, in Hessen wohnhaft und nach seinen Angaben Halter eines PKW, mit dem er regelmäßig auf hessischen Straßen und zu Urlaubszwecken auch im Ausland unterwegs ist, sieht sich durch diese Bestimmungen selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht und seinem informationellen Selbstbestimmungsrecht betroffen. Jederzeit könne sein Fahrzeugkennzeichen, ohne dass er es bemerke, erfasst, seine personenbezogenen Daten könnten zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben jederzeit erhoben und an die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und die am Schengen-Besitzstand teilhabenden assoziierten Staaten weitergegeben werden. Möglichkeiten des Rechtsschutzes gegen derartige Maßnahmen seien weder nach hessischem noch nach dem Recht der als Datenempfänger in Betracht kommenden Länder gewährleistet. Daher sei er - so werden seine Ausführungen zu verstehen sein - darauf angewiesen, sogleich das Bundesverfassungsgericht anzurufen.

Die automatische Kennzeichenerfassung nach § 14a HSOG betrachtet der Beschwerdeführer einmal als Eingriff in sein allgemeines Persönlichkeitsrecht: Da er nicht sicher sein könne, von der Erfassung verschont zu bleiben, entfalte bereits deren bloße Möglichkeit eine Abschreckungswirkung, die ihn von der Wahrnehmung seiner Freiheitsrechte abhalten könne. Angesichts der Fehleranfälligkeit des von der Polizei eingesetzten Verfahrens müsse er nämlich ständig damit rechnen, irrtümlich angehalten und kontrolliert zu werden.

Vor allem jedoch greife sowohl die Kennzeichenerfassung wie die Datenübermittlung in sein informationelles Selbstbestimmungsrecht ein. Die Erfassung solle die Kennzeichendaten für die Datenverarbeitungssysteme der Polizei verfügbar machen, um sie mit dem Fahndungsbestand vergleichen zu können. Diese Daten würden also nicht etwa nur technikbedingt miterfasst und spurlos und unmittelbar nach ihrer Erfassung, sondern erst nach jenem Abgleich wieder gelöscht. Eben darin, also schon in der Erfassung selbst wie in dem anschließenden Abgleich liege ein Grundrechtseingriff, der verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen sei. Mit der Datenübermittlung gebe das Land personenbezogene Daten jeglicher Qualität weiter, ohne die Erforderlichkeit und Zweckbindung der Übermittlung qualifiziert zu prüfen und deren vielleicht grundrechtswidrige Verwendung unter Kontrolle halten und verhindern zu können.

Zu beiden Gegenständen seiner Verfassungsbeschwerde und ihrer Verfassungswidrigkeit trägt der Beschwerdeführer - hinsichtlich der automatischen Kennzeichenerfassung durchweg im Anschluss an die Überlegungen von Breyer -

NVwZ 2008, 824

im Wesentlichen vor:

1. Für die Regelung der Kennzeichenerfassung fehle es dem Land bereits an der Gesetzgebungskompetenz. Schwerpunktmäßig diene die automatische Kennzeichenerfassung nach § 14a HSOG der Fahndung nach Fahrzeugen und Kennzeichen, die durch eine Straftat abhandengekommen seien, und damit Zwecken der Strafverfolgung. Deren Verfahren habe der Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für das gerichtliche Verfahren (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) abschließend normiert. Der Zugriff des Landesgesetzgebers auf diese Materie sei dann auch für eine Regelung gesperrt, mit der zugleich die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechterhalten werden solle.

Tatsächlich diene die automatische Kennzeichenerfassung nicht nur polizeilichen, sondern ganz wesentlich Strafverfolgungszwecken, die sich in einem Trefferfall aufgrund des Legalitätsprinzips auch gar nicht vermeiden lasse. Diesen Sachbereich und in Zusammenhang mit ihm die Verarbeitung von Kennzeichendaten habe der Bundesgesetzgeber erkennbar abschließend geregelt, wie sich für die Sachfahndungsdateien aus § 483 StPO und § 14 Abs. 2 BKAG, für die Einrichtung von Kontrollstellen aus § 111 StPO, für die Identitätsfeststellung aus § 163b StPO, für das abgeschlossene Regelungskonzept der polizeilichen Beobachtung aus § 163e StPO und für die Herstellung von Bildaufnahmen aus § 100f (richtig: h) Abs. 1 Nr. 1 StPO ergebe. Kompetenzwidrig sei es insbesondere auch, einen Kennzeichenabgleich für solche Fahrzeuge vorzusehen, die nach §§ 163e und 463a StPO, also zur polizeilichen Beobachtung oder zur Überwachung Verurteilter ausgeschrieben sind (§ 14a Abs. 1 Nr. 1 HSOG). Mit beiden Bestimmungen habe der Bundesgesetzgeber ein abgeschlossenes Regelungskonzept verfolgt und landesrechtliche Ergänzungen ausgeschlossen. Ebenso wenig dürfe der Landesgesetzge-

ber eine automatische Kennzeichenerfassung zu Strafverfolgungszwecken einführen, wie dies in § 14a Abs. 2 Nr. 1 HSOG mit dem Hinweis auf Art. 99 des Schengener Durchführungsübereinkommens geschehen sei; dort seien Ausschreibungen zwar zur Gefahrenabwehr, aber darüber hinaus eben auch zur Strafverfolgung vorgesehen, ohne dass es aus technischen Gründen möglich wäre, beides voneinander zu trennen. Zudem werde die Rechtsgrundlage einer Ausschreibung nicht festgehalten mit der Folge, dass deren Rechtmäßigkeit nicht überprüft werden könne. Den Abgleich mit einer derartigen Mischdatei dürfe der Landesgesetzgeber nicht gestatten, und das gelte zumal dann, wenn sie vorwiegend der Strafverfolgung diene; vielmehr sei er verpflichtet, den Abgleich auf zur Gefahrenabwehr bestimmte Daten zu beschränken. Kompetenzwidrig sei es daher auch, dass § 14a Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 und 4 HSOG den Abgleich zu Strafverfolgungs- und -vollstreckungszwecken gestatte.

Darüber hinaus beanstandet der Beschwerdeführer die nach seiner Meinung fehlende Bestimmtheit der Regelung insgesamt. In § 14a HSOG stünden die Erhebungszwecke des Abs. 1 im Widerspruch zu den Abgleichsbefugnissen des Abs. 2. Das Tatbestandsmerkmal der „längerfristig(en)“ Datenerhebung (§ 14a Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 HSOG) sei zu unbestimmt, die Bezugnahme auf die in § 14a Abs. 2 HSOG genannten Dateien berücksichtige nicht, dass sie sich laufend verändern könnten,

Der Hinweis auf „§ 14a Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 - 4 HSOG“ (S. 33) dürfte in diesem Zusammenhang schwer nachzuvollziehen sein.

und auch die Kriterien einer mit § 17 HSOG „vergleichbaren Rechtsvorschrift“ (§ 14a Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 HSOG) habe der Gesetzgeber festlegen müssen.

Insgesamt verletze § 14a HSOG den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Es gebe kein öffentliches Interesse, dem im Vergleich mit dem Interesse des Bürgers an einer unbeobachteten Fahrt ein größeres Gewicht zukomme. Abgesehen davon, dass die Zahl der Fahrzeugdiebstähle - unabhängig von der Einführung der automatischen Kennzeichenerfassung - ohnehin zurückgegangen sei, verfolge sie fast ausschließlich Ziele und Belange von geringer Bedeutung, erweise sich mit einer

in den Jahren 2006 und 2007 in Bayern und Hessen erzielten Trefferquote von 0,03 % als weitgehend erfolglos und lasse sich überdies für den Fahrzeugführer nicht vermeiden. Eine möglicherweise denkbare größere Erfolgsquote, von der eine dauerhafte Senkung des Kriminalitätsniveaus freilich nicht zu erwarten sei, habe schon deshalb außer Betracht zu bleiben, weil die Kennzeichenlesegeräte zu Strafverfolgungszwecken ohnehin nicht eingesetzt werden dürften. Überhaupt erscheine es unzulässig, zur Gefahrenabwehr bei dem Kennzeichenabgleich auf Ausschreibungen zurückzugreifen, die nicht ihrerseits gerade zur Gefahrenabwehr in die Datenbanken eingestellt worden seien.

Sei die automatische Kennzeichenerfassung daher auf der einen Seite auch weitgehend nutzlos, so greife sie doch andererseits, da sie weder auf Gefahrenlagen noch auf zeitliche Sondersituationen begrenzt sei, erheblich in die Grundrechte einer Vielzahl von Betroffenen ein, die dieser Maßnahme nicht entgehen könnten, ohne dass sie einen Grund für ihre Überwachung gegeben hätten. Damit könnten sie - etwa im Falle der Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung - zu Vermeidungsstrategien und letztlich dazu veranlasst werden, von ihrem Grundrecht namentlich bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung durch Teilnahme an Demonstrationen keinen Gebrauch zu machen. Entscheidend sei dabei, dass § 14a HSOG die „automatisierte, lückenlose und permanente Massenkontrolle“ (S. 43 der Beschwerdeschrift) ermögliche und „zu einer allgemeinen Kennzeichenüberwachung in weiten Teilen des Landes ermächtigt“ (S. 44 der Beschwerdeschrift). Das gelte umso mehr, als das Gesetz sich nicht auf die Ermächtigung zur optisch-elektronischen Erfassung beschränke, sondern auch den Einsatz elektronischer Lesegeräte zum kontaktlosen Auslesen entsprechend gespeicherter Fahrzeugkennzeichen zulasse.

Unverhältnismäßig seien ferner die Voraussetzungen der Kennzeichenerfassung. Deren Automatisierung erfordere eine eigens ausgestaltete Ermächtigungsnorm, die die Bezugnahme des § 14a Abs. 1 Satz 1 HSOG auf § 18 HSOG gerade nicht schaffe, zumal die Voraussetzungen der dort geregelten Identitätskontrolle als Anknüpfungspunkt für die automatisierte Kennzeichenerfassung schlechthin ungeeignet seien. Die allgemeine, in § 18 Abs. 1 HSOG geforderte Gefahr als Voraus-

setzung der Identitätsfeststellung rechtfertige eine flächendeckende Erfassung des gesamten Fahrzeugverkehrs keinesfalls. Auch die übrigen in § 14a Abs. 1 Satz 1 HSOG in Bezug genommenen Feststellungsgründe des § 18 Abs. 1 HSOG, also die Erfüllung weiterer polizeilicher Aufgaben aufgrund von Sondervorschriften oder der Schutz privater Rechte, schließe die Unverhältnismäßigkeit einer automatischen Kennzeichenerfassung nicht aus. Das gelte über die mehrfache kompetenzielle Unzulässigkeit hinaus auch für die weiteren Verweisungen des § 14a Abs. 1 HSOG auf die einzelnen Fälle des § 18 Abs. 2 HSOG.

Überhaupt könne der Kennzeichen-Massenabgleich den Gefahren, die er bekämpfen solle, gar nicht begegnen. Das gelte für sämtliche Fälle des § 18 Abs. 2 Nr. 1 HSOG, bei denen nicht zu erkennen sei, in welcher Weise die automatische Kennzeichenerfassung bei der Gefahrenabwehr hilfreich sei. Zudem dürften - im Gegensatz zu § 14a Abs. 2 HSOG - die dabei erfassten Kennzeichen nur mit solchen Ausschreibungen abgeglichen werden, die zur Abwehr gerade derjenigen Gefahr bestimmt seien, die von den „gefährlichen Orten“ des § 18 Abs. 2 Nr. 1 HSOG auszugehen pflegten. Anderenfalls ließen sich die dort erhobenen Daten für alle überhaupt in Betracht kommenden Fahndungszwecke und darüber hinaus für beliebige, im Gesetz nicht einschränkend beschriebene Maßnahmen nutzen, und das verstoße gegen das Verfassungsgebot der Verhältnismäßigkeit.

Ähnlich verhalte es sich mit der Erfassungsbefugnis an den in § 18 Abs. 2 Nr. 3 HSOG genannten „gefährdeten Orten“. Danach könne schon die Gefahr von Bagatelldelikten die Identitätsfeststellung und damit den Kennzeichenabgleich rechtfertigen, obgleich dessen besondere Eingriffsschwere besondere Eingriffsvoraussetzungen verlange, die das Gesetz indessen nicht kenne; im Übrigen fehle es auch hier an dem notwendigen spezifischen Bezug zwischen der tatbestandsmäßigen Gefährdungslage und den für einen Abgleich in Betracht kommende Dateien. Dasselbe gelte für den Fall des Schutzes besonders gefährdeter Personen (§ 18 Abs. 2 Nr. 4 HSOG), der überdies den Kennzeichenabgleich zur Abwehr wiederum von Bagatelldelikten und damit einen unverhältnismäßigen Grundrechtseingriff gestatte.

Unverhältnismäßig sei die Kennzeichenerfassung auch im Fall des § 18 Abs. 2 Nr. 5 HSOG. Die dort bezeichneten Kontrollstellen könnten unabhängig von einer besonderen Gefahrenlage und für größere Zeiträume eingerichtet und auf diese Weise für eine langfristige Überwachung und sogar zur Herstellung von Bewegungsbildern genutzt werden. Ebenso erlaube die Kennzeichenerfassung zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität (§ 14a Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOG) den anlasslosen, dauerhaften Abgleich sämtlicher Kennzeichen an einer unbestimmten Vielzahl von Orten und Straßen mit gänzlich unbestimmten Zwecken zur Verhütung beliebiger Straftaten. Tatsächlich sei die Kennzeichenerfassung aber auch in diesem Fall zur Abwehr der in § 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOG vorausgesetzten Gefahren ungeeignet, weil in den für einen Abgleich zur Verfügung stehenden Dateien im Wesentlichen nur gestohlene Fahrzeuge ausgeschrieben seien, während es Ausschreibungen zur vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität (§ 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOG) nicht gebe. Damit fehle es an dem aus Gründen der Verhältnismäßigkeit erforderlichen besonderen Bezug zwischen der Fahndungsmaßnahme und dem mit ihr bezweckten Erfolg.

Verfassungswidrig, weil unverhältnismäßig sei ferner die Verwendung der durch die Kennzeichenerfassung gewonnenen Daten geregelt. § 14a Abs. 4 HSOG veräume es vorzuschreiben, dass sie nur zu den Zwecken verarbeitet werden dürfen, zu denen sie erhoben worden sind, und lässt ihre Verwendung selbst dann zu, wenn sie gar nicht hätten erhoben werden dürfen. Auf diese Weise ließen sich sogar Bewegungsprofile gesetzeskonform erstellen.

Einen Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG sieht der Beschwerdeführer schließlich darin, dass die Fahrzeugführer nicht - etwa durch nach den Kontrollpunkten aufgestellte Hinweisschilder - darüber unterrichtet werden, dass soeben ihr Kennzeichen erfasst worden ist. Damit würden sie gehindert, gegen einen rechtswidrigen Abgleich gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen.

2. Mit vergleichbar eingehender Begründung greift der Beschwerdeführer die Datenübermittlungsregelung des § 22 Abs. 1 Satz 2 HSOG an. Sie gestattet es den Polizeibehörden, personenbezogene Daten auch „an Polizeibehörden und -

dienststellen der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der am Schengen-Besitzstand teilhabenden assoziierten Staaten“ zu übermitteln. Da sich diese Ermächtigung auch auf personenbezogene Daten über den Fernmeldeverkehr (§ 15a HSOG) und auf aus Wohnungen gewonnene Daten (§ 15 Abs. 4 HSOG) bezieht, sieht er sich in seinem informationellen Selbstbestimmungsrecht und seinen Grundrechten auf Vertraulichkeit seiner Kommunikation wie auf Unverletzlichkeit seiner Wohnung verletzt.

Der Grundrechtseingriff verwirkliche sich nicht nur durch die Übermittlung selbst, sondern ebenso dadurch, dass sie die Empfängerländer in die Lage versetze, die übermittelten Daten ohne Zustimmung des Betroffenen zu erheben und weiter zu verwenden. Da es deutsche Behörden seien, die eine solche Verwendung ermöglichen, seien ihnen die damit verbundenen typischen und vorhersehbaren Folgemaßnahmen auch zuzurechnen. Das umfasse alle Verwendungszwecke, die die Empfängerländer nach ihrem nationalen Recht für rechtmäßig hielten, aber auch solche, die zwar rechtswidrig, dort aber üblich seien. Typische und vorhersehbare Folge der Datenübermittlung seien daher Beeinträchtigungen der informationellen Selbstbestimmung, des Fernmeldegeheimnisses, der Unverletzlichkeit der Wohnung und weiterer Grundrechte.

Rechtfertigungsgründe bestünden nicht. Die Bezeichnung „der am Schengen-Besitzstand teilhabenden assoziierten Staaten“ sei von vornherein zu unklar, als dass sich der Kreis der zugelassenen Empfängerstaaten bestimmen ließe; vielmehr hätten Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz benannt werden müssen. Auch seien die gestatteten Grundrechtseingriffe unverhältnismäßig. Voraussetzungen und Grenzen der Datenübermittlung sehe § 22 Abs. 1 Satz 2 HSOG kaum vor. Der Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates, dem das Gesetz ausweislich seiner Begründung folgen will, sei von Deutschland bislang nicht ratifiziert worden, seine Umsetzung habe daher verweigert werden dürfen, und in jedem Fall sei der Gesetzgeber bei dessen Befolgung nicht hinreichend grundrechtsfreundlich vorgegangen, obgleich der Wortlaut des Beschlusses dazu zahlreiche in der Beschwerdeschrift (S. 79 - 82, 90 - 91) näher bezeichnete Möglichkeiten geboten hätte. Nach alledem könne die Ermächtigung des § 22 Abs. 1 Satz 2 HSOG zu

schwersten Grundrechtseingriffen führen, ohne dass sich das Allgemeininteresse an zwischenstaatlicher polizeilicher Zusammenarbeit zu deren Rechtfertigung heranziehen lasse.

Einen weiteren Grundrechtsverstoß sieht der Beschwerdeführer darin, dass § 22 Abs. 1 Satz 2 HSOG weder für die hessischen noch für die Polizeibehörden des Empfängerstaates die Zweckbindung der übermittelten Daten vorschreibe. Würden sie zu anderen als den Erhebungszwecken genutzt, liege darin ein erneuter Grundrechtseingriff, der einer gesetzlichen, hier jedoch fehlenden Grundlage bedürfe. Den Zweckbindungsgrundsatz des § 21 HSOG gebe die nur auf die allgemeinen polizeilichen Aufgaben des § 1 HSOG bezogene Übermittlungsermächtigung des § 22 Abs. 1 Satz 2 HSOG gerade auf und stelle darüber hinaus nicht sicher, dass auch der Empfängerstaat sich an den ursprünglichen Erhebungszweck gebunden sehe und beispielsweise die Weiterleitung an unsichere Drittstaaten unterlasse.

Zu eben dieser Gewährleistung sei der hessische Gesetzgeber aber verpflichtet, da die deutschen Grundrechte den Mindeststandard dessen darstellten, was, wie der Beschwerdeführer im Einzelnen ausführt, auch bei der internationalen Rechtshilfe und der Erfüllung internationaler Verpflichtungen zu beachten sei. Dieser Pflicht dürfe sich ein deutscher Gesetzgeber nicht deshalb entziehen, weil er auf das grundrechtskonforme Verhalten der Empfängerstaaten vertraue, solange es hierfür keine ausreichende Grundlage gebe. Ohne weiteres sei ein solches Vertrauen nicht gerechtfertigt und die Bundesrepublik daher gehalten, auf der Wahrung deutscher Grundrechte auch im Empfängerstaat, nach Art. 10 Abs. 1 GG auf einer unabhängigen Rechtmäßigkeitskontrolle zu bestehen, ferner zu Kontroll- und Rechtsschutzzwecken sicherzustellen, dass jede Verwendung von durch Eingriffe in das Fernmeldegeheimnis gewonnenen Daten protokolliert und der Betroffene benachrichtigt wird, und schließlich für einen Anspruch auf Auskunft, Benachrichtigung und Löschung zu sorgen. Weder die Achtung fremder Rechtsordnungen noch das Interesse an grenzüberschreitender polizeilicher Zusammenarbeit könne die Bundesrepublik von dieser Verpflichtung entbinden.

III.

Die Verfassungsbeschwerde wird keinen Erfolg haben können. Da hier nicht bekannt ist, wann die Beschwerdeschrift bei dem Bundesverfassungsgericht eingegangen ist, mag unterstellt werden, dass sie die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG gewahrt hat. Sie ist jedoch deshalb unzulässig, da anstelle der Anrufung des Bundesverfassungsgerichts zunächst der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet ist. Zudem sind einige Grundrechtsrügen, mit denen die Verfassungswidrigkeit einzelner Regelungsvarianten von § 14a Abs. 1 i. V. m. § 18 HSOG begründet werden soll, deshalb unzulässig, weil der Beschwerdeführer seine unmittelbare und gegenwärtige Selbstbetroffenheit nicht dargetan hat. Darüber hinaus ist die Verfassungsbeschwerde aber auch in der Sache unbegründet.

IV.

Die Verfassungsbeschwerde missachtet den aus § 90 Abs. 2 BVerfGG abgeleiteten Grundsatz der Subsidiarität des verfassungsrechtlichen gegenüber dem fachgerichtlichen Rechtsschutz. Danach fordert der Subsidiaritätsgrundsatz, „dass ein Beschwerdeführer im Rahmen des Zumutbaren über das Gebot der Erschöpfung des Rechtswegs im engeren Sinne hinaus die ihm zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten ergreift, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erwirken oder eine Grundrechtsverletzung zu verhindern.“

So die - inhaltlich wohl unstreitige - Zusammenfassung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bei Bethge in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand: Oktober 2013, § 90 Rdn. 401

Dass der Beschwerdeführer behauptet, neben der Übermittlungsermächtigung des § 22 Abs. 1 Satz 2 HSOG in den von § 14a HSOG zugelassenen Erfassungsfällen selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen zu sein, steht dem Vorrang fachgerichtlicher Rechtsschutzmöglichkeiten nicht entgegen.

In ständiger Rechtsprechung verweist das Bundesverfassungsgericht auch einen Beschwerdeführer, der sich unmittelbar gegen ein Gesetz wendet und im Übrigen die Zu-

lässigkeitsvoraussetzungen einer solchen Verfassungsbeschwerde erfüllt, grundsätzlich auf die Anrufung der Fachgerichte.

Dazu allgemein Bethge a.a.O. § 90 BVerfGG Rdn. 402-403

Damit will das Gericht sicherstellen, dass ihm ein von den Fachgerichten geprüftes Tatsachenmaterial und ebenso deren Fallanschauung und Rechtsauffassung unterbreitet wird, und zugleich verhindern, auf ungesicherter tatsächlicher und rechtlicher Grundlage weitreichende Entscheidungen treffen zu müssen. Es grenzt auf diese Weise seine eigene von der speziellen Zuständigkeit der Fachgerichte funktionsgerecht ab, vertraut ihnen zwar auch die verfassungsrechtliche Inzidentprüfung der im Einzelfall streitigen Norm an,

So etwa die Kammerbeschlüsse v. 27.12.2005 1 BvR 1725/05 juris Rdn. 18, v. 06.05.2009 1 BvR 3153/07 juris Rdn. 12-14, v. 09.11.2009 1 BvR 2146/09 juris Rdn. 4, v. 24.11.2009 1 BvR 213/08 juris Rdn. 54 und v. 02.08.2010 1 BvR 2393/08 u.a. juris Rdn. 32

legt aber ebenso Wert darauf, dass es nicht Aussagen über den Inhalt einer einfachrechtlichen Norm treffen muss, zu der sich noch keine gefestigte Rechtsprechung der Fachgerichte entwickelt hat.

Kammerbeschluß v. 06.03.2006 2 BvR 2443/04 juris Rdn. 23 im Anschluss an BVerfGE 86, 15, 27

Ob sie einen Anwendungs- und Entscheidungsspielraum offenlässt, den auszufüllen zunächst Sache der Fachgerichte wäre, ist im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung zwar ein mögliches Abwägungskriterium,

Kammerbeschlüsse v. 06.03.2006 2 BvR 2443/04 juris Rdn. 24, v. 26.03.2009 1 BvR 119/09 juris Rdn. 28 und v. 23.03.2012 1 BvR 3023/11 juris Rdn. 14

letztlich aber nicht entscheidend.

Kammerbeschlüsse v. 27.12.2005 1 BvR 1725/05 juris Rdn. 18, v. 06.05.2009 1 BvR 3153/07 juris Rdn. 13, v. 09.11.2009 1 BvR 2146/09

juris Rdn. 4, v. 24.11.2009 1 BvR 213/08 juris Rdn. 54, v. 02.08.2010
1 BvR 2393/08 u.a. juris Rdn. 32 und v. 04.05.2011 1 BvR 1502/08 juris
Rdn. 48

Einschränkungen dieses Subsidiaritätsgedankens ergeben sich andererseits etwa dann,
wenn von einer Anrufung der Fachgerichte eine tatsächliche oder rechtliche Klärung des
verfassungsrechtlich relevanten Sachverhalts nicht zu erwarten

So etwa der Kammerbeschluss v. 06.03.2006 2 BvR 2443/04 juris Rdn. 24
und zuletzt der Senatsbeschluss v. 14.01.2015 1 BvR 931/12 juris Rdn. 23

oder wenn die Wahl jenes Rechtsweges unzumutbar, also sinn- und aussichtslos wäre.

Kammerbeschlüsse v. 27.12.2005 1 BvR 1725/05 juris Rdn. 19, v.
02.08.2010 1 BvR 2393/08 juris Rdn. 33 und v. 04.05.2011 1 BvR 1502/08
juris Rdn. 49

Nach diesen Grundsätzen dürfte die Verfassungsbeschwerde unzulässig sein.

Jedenfalls seit den Urteilen des Verwaltungsgerichts München vom 23. September
2009,

M 7 K 08.3052 juris Rdn. 15

des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofes vom 17. Dezember 2012

10 BV 09.2641 juris Rdn. 59-60

und des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. Oktober 2014

6 C 7/13 juris Rdn. 15-19

ist geklärt, dass ein Fahrzeughalter im Wege der vorbeugenden Unterlassungsklage zu
den Verwaltungsgerichten gegen die ihn möglicherweise betreffende und für unzulässig
gehaltene automatische Kennzeichenerfassung vorgehen kann. Das Bundesverwaltungs-
gericht hat dieses Ergebnis damit begründet, dass das Fahrzeugkennzeichen bei diesem

Verfahren erfasst werde, ohne dass der Fahrer es bemerke, dass er der Erfassung auch nicht ausweichen könne und nachträglicher Rechtsschutz deshalb nicht in Betracht komme. Weil in diesem Fall die Verweisung auf den nachgängigen Rechtsschutz für den Betroffenen mit unzumutbaren Nachteilen verbunden wäre, sei ihm ein besonderes schützenwertes Interesse gerade an der Inanspruchnahme vorbeugenden Rechtsschutzes nicht abzusprechen.

Diese Grundsätze treffen uneingeschränkt auch den Fall des Beschwerdeführers.

Für die vorsorgliche Abwehr der automatischen Kennzeichenerfassung gilt das ohnehin, weil eine nachträgliche Unterrichtung des Betroffenen weder vorgesehen ist noch überhaupt zulässig und durchführbar wäre. Sie würde voraussetzen, dass die Kennzeichen im Widerspruch zum Löschungsgebot des § 14a Abs. 3 HSOG zumindest solange gespeichert blieben, bis die Identität des Fahrzeughalters - nicht notwendig des Fahrers - ermittelt wäre; auf das Argument des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes (§ 29 Abs. 6 Satz 3 HSOG) käme es in diesem Fall nicht einmal an. Die Anregung des Beschwerdeführers, es ließen sich doch hinter den Kontrollpunkten entsprechende Hinweise aufstellen, wäre bei Trefferfällen (§ 14a Abs. 4 HSOG) wenig hilfreich (vgl. § 29 Abs. 6 Satz 4 HSOG zu den Voraussetzungen, unter denen eine Unterrichtung zu unterbleiben hat).

Auch gegen die Datenübermittlung nach § 22 Abs. 1 Satz 2 HSOG kann sich ein Betroffener nicht zur Wehr setzen. Vor der Übermittlung wird er nicht angehört, eine nachträgliche Unterrichtung findet nur auf Antrag unter Abwägung mit Geheimhaltungsinteressen statt (§ 29 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 3 HSOG).

Soll die Kennzeichenerfassung und die Datenweitergabe also verhindert werden, ist die vorbeugende Unterlassungsklage und in diesem Rahmen auch der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (§ 123 VwGO) ein zulässiges und grundsätzlich wirksames Mittel. Dessen Statthaftigkeit führt aus Subsidiaritätsgründen auch dann zu Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde, wenn Klage und Eilantrag ausschließlich mit der angeblichen Verfassungswidrigkeit der jeweiligen Rechtsgrundlage begründet sein sollten. Teilt das Verwaltungsgericht diese Auffassung, muss es die Hauptsache zwar dem

Bundesverfassungsgericht vorlegen (Art. 100 Abs. 1 GG), muss über einen Eilantrag aber selbständig entscheiden

Vgl. dazu nur Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2013, § 80 Rd. 42-43

und dem Bundesverfassungsgericht damit die Entscheidung über den Erlass einer etwa in Betracht kommenden einstweiligen Anordnung (§ 32 BVerfGG) ersparen.

Dass der vorgängige Rechtsweg zu den Fachgerichten die sofortige Anrufung des Bundesverfassungsgerichts dann nicht hindert, wenn diese zu einer tatsächlichen und rechtlichen Aufbereitung des verfassungsrechtlich relevanten Sachverhalts nichts beitragen können, kann die Zulässigkeit der hier zu entscheidenden Verfassungsbeschwerde nicht begründen.

Die Beschwerdebegründung geht, um die Verfassungswidrigkeit der automatischen Kennzeichenerfassung und der Datenübermittlung an die Staaten des Schengen-Raumes zu belegen, von mehreren tatsächlichen Annahmen aus, die ein Gericht, soweit sie entscheidungserheblich sind, nicht ungeprüft übernehmen kann. Ohne sich mit dem in § 14a Abs. 3 HSOG vorgeschriebenen Verfahren der automatischen Löschung - einer Reaktion auf die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 11. März 2008 -

BVerfGE 120, 378, 397: „Die automatische Kennzeichenerfassung greift in den Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung ein, wenn das Kennzeichen nicht unverzüglich mit dem Fahndungsbestand abgeglichen und ohne weitere Auswertung sofort wieder gelöscht wird.“

BVerfGE 120, 378, 399: „Andererseits begründen Datenerfassungen keinen Gefährdungstatbestand, soweit Daten unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder spurlos, anonym und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, ausgesondert werden Zu einem Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung kommt es daher in den Fällen der elektronischen Kennzeichenerfassung dann nicht, wenn der Abgleich mit dem Fahndungsbestand unverzüglich vorgenommen wird und negativ ausfällt (sogenannter Nichttrefferfall) sowie zusätzlich rechtlich und technisch gesichert ist, dass die Daten anonym bleiben und sofort spurlos und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, gelöscht werden.“

auseinanderzusetzen, sieht der Beschwerdeführer den Grundrechtseingriff darin, dass die automatisch gelesenen Daten „nicht unmittelbar nach ihrer Erfassung, sondern erst nach ihrem Abgleich mit dem Fahndungsbestand“ gelöscht werden und auf diese Weise „die Eingriffsqualität einer Maßnahme von zeitlich nachgelagerten, noch nicht feststehenden Schritten abhängig“ gemacht wird (Beschwerdeschrift S. 12). Welche Vorstellung von dem tatsächlichen Verfahrensablauf diesem Argument zugrundeliegt, wird nicht deutlich. Die Annahme, die Daten müssten „unmittelbar nach ihrer Erfassung“, also ohne Abgleich umgehend wieder gelöscht werden, nimmt der Erfassung von vornherein jeglichen Sinn und dürfte abwegig sein. Ob dagegen, was das Bundesverfassungsgericht als tatbestandsmäßigen Eingriff betrachtet, „ein erfasstes Kennzeichen im Speicher festgehalten wird und ggfs. Grundlage weiterer Maßnahmen werden kann“,

BVerfGE 120, 378, 399

bleibt in der Darstellung des Beschwerdeführers offen und bedarf der Klärung, mit der sich auf der Grundlage der bayerischen Praxis der Bayerische Verwaltungsgerichtshof näher beschäftigt hat.

Urteil v. 17.12.2012 10 BV 09.2641 juris Rdn. 72-73

Demgegenüber ist es nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, die tatsächlichen Voraussetzungen einer Grundrechtsrüge erst zu ermitteln.

Weiter hält der Beschwerdeführer die automatische Kennzeichenerfassung deshalb für verfassungswidrig, weil in dem für den Abgleich zur Verfügung stehenden deutschen und internationalen Datenbestand eine Ausschreibung zur Gefahrabwehr gar nicht enthalten sei, es dort vielmehr durchweg um Ausschreibungen zur Strafverfolgung gehe und die Ermächtigung zur Kennzeichenerfassung aus diesem Grund in den Kompetenzbereich des Bundes eingreife (Beschwerdeschrift S. 19f., 29). Die Ausschreibungen auf der Grundlage von Art. 99 des Schengener Durchführungsübereinkommens ließen ihre Rechtsgrundlage und ihren Zweck nicht erkennen, dienten allerdings fast ausschließlich der Strafverfolgung, die Sachfahndungsdatei „dürfte ... eine vergleichbare Zusammensetzung aufweisen wie der nationale Sachfahndungsbestand“ (Beschwerdeschrift S. 29).

Auch diese Argumente bedürfen, falls es für die Verfassungsfrage auf sie ankommen sollte, in tatsächlicher Hinsicht der Überprüfung, die sich auf der Grundlage eines demnächst acht Jahre alten und damals fraglos zutreffenden Schriftsatzes, wie der Beschwerdeführer es unternimmt, heute nicht mehr bewerkstelligen lässt. Ebenso wenig sind für die gegenwärtige Rechtslage die vom Beschwerdeführer für die Jahre 2004 bis 2007 genannten Erfahrungen (Beschwerdeschrift S. 35-36, 40, 47) maßgeblich, zumal die damaligen Versuchsanordnungen nicht bekannt sind ganz abgesehen davon, dass das Maß eines Erfolges stets relativ ist und mit den Ergebnissen anderer Fahndungsmethoden verglichen werden müsste.

In erster Linie Aufgabe der Fachgerichte ist es schließlich, sich mit der Auslegung von § 14a i. V. m. § 18 HSOG und des § 22 Abs. 1 HSOG auseinanderzusetzen. Der Beschwerdeführer leitet die Verfassungswidrigkeit der automatischen Kennzeichenerfassung und der Datenübermittlung aus einem Verständnis dieser Vorschriften ab, das durchaus zweifelhaft erscheint; hierzu wird noch Stellung zu nehmen sein. Zwar steht die Befugnis und Verpflichtung des Bundesverfassungsgerichts zur Interpretation der ihm als verfassungswidrig vorgelegten Normen am Maßstab des Grundgesetzes außer Frage. Das ändert indessen nichts daran, dass es zunächst die mit dem Landespolizeirecht vertrauten Verwaltungsgerichte sein sollten, ihm - letztlich mit Hilfe des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes - nach Aufklärung des im Einzelfall entscheidungserheblichen Sachverhalts eine für das Land maßgebliche Interpretation an die Hand zu geben.

V.

Lässt man diese Zulässigkeitsbedenken außer Betracht, dann erweist sich die zunächst gegen die automatische Kennzeichenerfassung gerichtete Verfassungsbeschwerde, soweit nicht einzelne Rügen schon deshalb unzulässig sind, weil die beanstandeten Regelungen den Beschwerdeführer gar nicht betreffen, jedenfalls als unbegründet.

1. Die Regelung des § 14a HSOG hält sich - auch in Verbindung mit § 18 HSOG - im Rahmen der dem Land zustehenden Gesetzgebungskompetenz. Die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das gerichtliche Verfahren aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG hat dadurch, dass der Bund sie in Anspruch genommen hat, die

grundsätzliche Zuständigkeit der Länder aus Art. 70 Abs. 1 GG nicht in vollem Umfang verdrängt (Art. 72 Abs. 1 GG); die konkurrierende Zuständigkeit für die Regelung des Straßenverkehrs und des Kraftfahrwesens (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) ist von vornherein nicht betroffen.

a) Mit Urteil vom 11. März 2008

1 BvR 2074/05 und 1 BvR 1254/07 = BVerfGE 120, 378

hat das Bundesverfassungsgericht die ursprüngliche, durch Gesetz vom 15. Dezember 2004 (GVBl. I S. 444) eingeführte Regelung der automatischen Kennzeichenerfassung in § 14 Abs. 5 HSOG

„Die Polizeibehörden können auf öffentlichen Straßen und Plätzen Daten von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zwecke des Abgleichs mit dem Fahndungsbestand automatisiert erheben. Daten, die im Fahndungsbestand nicht enthalten sind, sind unverzüglich zu löschen.“

für unvereinbar mit Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes und deshalb für nichtig erklärt. Zunächst der Gesetzentwurf der damaligen Regierungsfractionen vom 30. Juni 2009 (LT-Drs. 18/861) und sodann das Gesetz vom 14. Dezember 2009 (GVBl. I S. 635) haben sich bemüht, den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu folgen. Die Kompetenzfrage hatte das Gericht freilich offengelassen, da § 14 Abs. 5 HSOG schon inhaltlich verfassungswidrig war,

BVerfGE 120, 378, 401, 432

hatte jedoch gleichzeitig als für die Verhältnismäßigkeit beispielhaft auf § 36a des Brandenburgischen Polizeigesetzes verwiesen. Daraus und aus den inhaltlichen Beanstandungen und Hinweisen am Maßstab des informationellen Selbstbestimmungsrechts hat der Landesgesetzgeber den Schluss gezogen, dass ihm eine Neuregelung der automatischen Kennzeichenerfassung kompetenziell nicht verwehrt sei.

LT-Drs. 18/861 S. 11

Dem ist zuzustimmen. Die in § 14a HSOG zugelassene automatische Kennzeichenerfassung gehört dem allgemeinen Polizeirecht an (aa) und verbleibt im Übrigen in einem Regelungsbereich, den der Bundesgesetzgeber bislang nicht an sich gezogen hat (bb).

- aa) Die Polizeibehörden des Landes als Normadressaten und die Aufgaben, die mit Hilfe der Aufzeichnung von Fahrzeugbildern und der Kennzeichenerfassung wahrgenommen werden dürfen, werden in § 14a Abs. 1 Satz 1 HSOG unmissverständlich als Gefahrenabwehr und als vorbeugende Bekämpfung von Straftaten bezeichnet. § 1 HSOG versteht als Gefahrenabwehr die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Abs. 1) und als vorbeugende Bekämpfung von Straftaten die Verhütung zu erwartender sowie die Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten (Abs. 4). Regelungsgenstand ist danach sowohl das allgemeine Gefahrenabwehrrecht, das von vornherein nicht in den Kompetenzbereich des Bundes fällt, sondern als Polizeirecht in die Zuständigkeit und zum Hausgut der Länder gehört, wie die Verfolgungsvorsorge, die zwar repressiven Charakter hat und deshalb zum gerichtlichen Verfahren im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zählt, aber bundesrechtlich kaum geregelt und deshalb der Landesgesetzgebung zugänglich ist. Den Schwerpunkt des Gesetzes bilden freilich die präventiv-polizeilichen Aufgaben.

Die Aufgabe der Gefahrenabwehr formuliert es gleich mehrfach - einleitend schon in der allgemeinen Ermächtigungsnorm des § 14a Abs. 1 Satz 1 HSOG und ein weiteres Mal in der Verweisung auf § 18 Abs. 1 HSOG. Für die in der Gesetzesbegründung hervorgehobene verdeckte Kennzeichenerfassung gilt diese Anknüpfung an die Aufgabe der Polizei in noch stärkerem Maße. Sie ist nach § 13 Abs. 7 Satz 2 HSOG „nur soweit zulässig, als auf andere Weise die Erfüllung gefahrenabwehrbehördlicher oder polizeilicher Aufgaben erheblich gefährdet würde oder wenn anzunehmen ist, dass dies dem überwiegenden Interesse der betroffenen Person entspricht“. Die durch einen positiven Abgleich gewonnenen Daten dürfen nur weiterverarbeitet werden, soweit dies für Zwecke der Gefahrenabwehr erforderlich ist (§ 14a Abs. 4 Satz 4 HSOG). Die Bezugnahme des § 18 Abs. 1 auf § 1 HSOG berücksichtigt zugleich den Umstand, dass die Polizeibehörden dieje-

nigen Aufgaben zu erfüllen haben, die ihnen außerhalb des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung zugewiesen werden (§ 1 Abs. 2 HSOG) - eine nur aus Gründen der Vollständigkeit genannte Selbstverständlichkeit, die solange unbedenklich bleibt, als die Aufgabenzuweisung nicht im Einzelfall ihrerseits kompetenzwidrig ist. Dafür gibt es jedoch keine Anhaltspunkte. Denkbar sind allerdings gegenständliche Überschneidungen mit bundesrechtlich begründeten Aufgaben etwa im strafprozessualen Ermittlungsverfahren (vgl. nur § 163 StPO), die § 1 Abs. 2 HSOG den Polizeibehörden auch landesrechtlich zuweist. Konflikte bei der Auswahl der Rechtsgrundlage für polizeiliches Einschreiten werden dann mit Hilfe der Subsidiaritätsklausel des § 3 Abs. 1 Satz 2 bis 3 und Abs. 3 HSOG vermieden und werfen daher keine Kompetenzfragen auf. Auch der subsidiäre Schutz privater Rechte (§ 1 Abs. 3 HSOG) gehört zu den herkömmlichen Aufgaben der Polizei.

S. nur Klausener/Kerstiens/Kempner, Das Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931, 1932, § 14 Anm. 8 S. 82f.

Wenn der Landesgesetzgeber unter diesen hinsichtlich der Gefahrenabwehr nachdrücklich formulierten Voraussetzungen die automatische Kennzeichenerfassung zulässt, hält er sich allemal in den Grenzen seiner Kompetenz aus Art. 70 GG.

Polizeiliches Handeln kann im Zusammenhang mit oder aus Anlass von möglicherweise begangenen oder bevorstehenden Straftaten freilich doppelfunktionalen, sowohl repressiven wie präventiven Charakter aufweisen. Wird mit Hilfe der automatischen Kennzeichenerfassung etwa nach einem gestohlenen Fahrzeug gesucht, kann es im Rahmen der repressiven Ermittlungstätigkeit um die Fahndung nach dem Täter, präventiv aber auch um die Abwehr einer konkreten, in der fortwährenden Eigentums- und Besitzstörung liegenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit gehen. Unter dem Blickwinkel der Gesetzgebungskompetenz lässt sich diese Gemengelage dadurch auflösen, dass eine Maßnahme, die der Bundesgesetzgeber für den ihm zur Verfügung stehenden Regelungsbereich der Repression nicht vorgesehen hat, vom Landesgesetzgeber und sodann mit entsprechender Zielsetzung von den Polizeibehörden als präventives Handlungsinstrument eingesetzt wird.

Dazu Graulich, NVwZ 2014, 685, 689 f., und ähnlich Guckelberger, NVwZ 2009, 325, 354

Soweit die automatische Kennzeichenerfassung Zwecken der Gefahrenabwehr dient, liegt die Kompetenzgrundlage für § 14a HSOG daher in Art. 70 GG.

- bb) Aber auch den weiteren Einsatzzweck der vorbeugenden Straftatenbekämpfung darf der Landesgesetzgeber in eigener Zuständigkeit in dem hier gewählten Umfang seinen Polizeibehörden vorgeben.

Die Verfolgung zumindest möglicherweise begangener Straftaten im strafprozessualen Ermittlungsverfahren wird nach allgemeiner Auffassung dem gerichtlichen Verfahren im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zugerechnet

So etwa Degenhart in: Sachs, Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 74 Rdn. 26; Maunz in: Maunz-Dürig, Grundgesetz, Stand: Oktober 1984, Art. 74 Rdn. 81-82; Oeter in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 74 Rdn. 25; Stettner in: Dreier, Grundgesetz, 2. Aufl. 2006, Art. 74 Rdn. 27 und Supplementum 2007 Art. 74 Rdn. 28

und umfasst insgesamt „die Verhinderung, Aufklärung und Verfolgung von Straftaten“.

BVerfGE 30, 1, 29

Die Konturen dieses Kompetenztitels hat das Bundesverfassungsgericht dadurch schärfer gefasst, dass es die - repressive - Verfolgungsvorsorge gegen die - präventive - Verhütung von Straftaten abgrenzt: Auch die „Vorsorge für die Verfolgung noch gar nicht begangener, sondern in ungewisser Zukunft bevorstehender Straftaten“ ordnet es dem gerichtlichen Verfahren zu, während die Verhütung von Straftaten durch „Maßnahmen, die drohende Rechtsgutsverletzungen von vornherein und in einem Stadium verhindern sollen, in dem es noch nicht zu strafwürdigem Unrecht gekommen ist“, in der Zuständigkeit der Länder belässt.

BVerfGE 113, 348, 369; Braun, BayVBl. 2011, 549, 550; ebenso wohl Denninger in: Denninger/Rachor, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Kap. D Rdn. 176, 199 - 201 S. 255, 263

Die Verfolgungsvorsorge wirkt danach nur „in zeitlicher Hinsicht präventiv, betrifft aber gegenständlich das repressiv ausgerichtete Strafverfahren“

Ebenda S. 370

und fällt deshalb in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Ihr Gegenstand ist typischerweise die Beschaffung und Sicherung von Beweismitteln, die zur Unterstützung der Ermittlungsarbeit bei erst noch bevorstehenden, aber als möglich absehbaren Straftaten in Betracht kommen. Soweit die entsprechenden Regelungen ausschließlich der Beweissicherung für künftige Strafverfahren gelten, gehören sie demnach dem Strafverfahrensrecht an.

Kammerbeschluss BVerfGE 103, 21, 31; ob es dabei „immer um Fälle gehen (muss), in denen tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass bestimmte strafbare Handlungen geplant, begangen werden oder begangen worden sind“ (Maunz a.a.O. Art. 74 Rdn. 82), mag hier offenbleiben.

Das schließt freilich die Länderkompetenz aus Art. 70 GG nicht von vornherein, sondern nach Art. 72 Abs. 1 GG lediglich insoweit aus, als der Bund von seiner eigenen Kompetenz auch abschließend Gebrauch gemacht hat. Wie § 6 Abs. 1 i. V. m. § 3 Abs. 1 EGStPO zeigt, hat er für den Sachbereich der „prozessrechtlichen Vorschriften“ eine solche erschöpfende Regelung getroffen. Sie steht einer Länderkompetenz für das Verfahren und die Instrumente der Verfolgungsvorsorge jedoch nicht entgegen.

Der kodifikatorische Anspruch des § 6 EGStPO erfasst noch vor der Entscheidung der Staatsanwaltschaft über die Erhebung der Anklage oder eine anderweitige Verfahrenserledigung in vollem Umfang die staatsanwaltschaftliche und polizeiliche Ermittlungstätigkeit, die durch den Verdacht einer möglicherweise begangenen Straftat ausgelöst wird. Die Strafverfolgungsvorsorge gehört nicht dazu. In

diesem Bereich hat der Bundesgesetzgeber seine Gesetzgebungskompetenz nur punktuell und gerade nicht mit dem Anspruch auf eine erschöpfende Regelung genutzt: § 81b StPO sieht die Aufnahme von Fingerabdrücken und Lichtbildern des Beschuldigten auch für die Zwecke des Erkennungsdienstes vor, gestattet also - freilich aus Anlass eines konkreten Ermittlungsverfahrens -

Dazu statt aller Meyer-Goßner, Strafprozessordnung, 55. Aufl. 2012, § 81b Rdn. 7

präventive, deshalb typischerweise dem materiellen Polizeirecht zuzurechnende und den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnende Maßnahmen. § 81g StPO lässt die DNA-Analyse „zur Identitätsfeststellung in künftigen Strafverfahren“ zu, und „für Zwecke künftiger Strafverfahren“ dürfen die Strafverfolgungsbehörden Daten des Beschuldigten speichern, verändern und nutzen (§ 484 Abs. 1 StPO). Es gibt, soweit ersichtlich, keinen Hinweis darauf, dass der Bundesgesetzgeber es bei diesen Maßnahmen der Strafverfolgungsvorsorge schlechthin belassen und den Ländern die Zuständigkeit für weitergehende polizeirechtliche Regelungen dieses Sachbereichs aus der Hand nehmen wollte. Davon geht auch der hessische Gesetzgeber aus. Das Änderungsgesetz vom 14. Dezember 2009, das die im vorliegenden Verfahren angegriffenen §§ 14a und 22 Abs. 1 Satz 2 HSOG eingeführt hat, hat gleichzeitig aus der Ursprungsfassung des § 1 Abs. 4 HSOG über die Straftatenverhütung und die Verfolgung künftiger Straftaten den Zusatz „im Rahmen der Gefahrenabwehr“ gestrichen. Dafür war die Überlegung maßgebend, dass die Verfolgung künftiger Straftaten zwar nicht der Gefahrenabwehr zuzurechnen, der darauf deutende Zusatz also verfehlt sei, der Bundesgesetzgeber aber die Zuständigkeitsfrage nicht beantwortet und die Entscheidung daher den Ländern überlassen habe.

LT-Drs. 18/861 S. 10f.; zur ähnlichen Betrachtungsweise in Bayern s. Kempfner/Käß, BayVBl. 2011, 556, 557; für Bildaufnahmen außerhalb von Wohnungen ebenso das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 11.11.2014 LVG 9/13, Urteilsausfertigung S. 28

Dem Bundesverwaltungsgericht

Urteil vom 25.01.2012 6 C 9/11, juris Rdn. 36, und im Anschluss daran Graulich, NVwZ 2014, 685; ebenso schon Hornmann, Hessisches Gesetz

über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG), 2. Aufl. 2008, § 1 Rdn. 53 S. 44

ist daher zuzustimmen, wenn es die normative Unabgeschlossenheit der Strafprozessordnung für Maßnahmen der Strafverfolgungsvorsorge betont.

Der Bundesgesetzgeber hat aber nicht nur diese Materie lückenhaft und deshalb ohne kodifikatorischen Anspruch normiert. Gleichzeitig hat er auch offengelassen, mit welchen Verfahren und Mitteln die Länder ihre Polizei ausstatten dürfen, wenn sie ihr die Aufgabe der Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten übertragen. Zutreffend hat das Bundesverfassungsgericht daher - in diesem Fall mit negativem Ergebnis - untersucht, ob ihnen für die ihnen überlassene Strafverfolgungsvorsorge das Mittel der Telekommunikationsüberwachung zur Verfügung steht.

BVerfGE 113, 348, 371-375

Es ist daher zumindest ungenau, die Strafprozessordnung anscheinend insgesamt als „abschließende Kodifikation“ zu verstehen, „so dass die Länder nur aufgrund ausdrücklicher Vorbehalte gesetzgeberisch tätig werden könnten“ (Kunig in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 74 Rdn. 18).

Nach diesem Ansatz kann sich die Regelung des § 14a Abs. 1 HSOG sowohl über den Gebrauch technischer Mittel zur automatischen Bilderspeicherung und Kennzeichenerfassung wie über deren Zweckbestimmung nicht nur zur Gefahrenabwehr, sondern auch zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten auf die allgemeine Gesetzgebungskompetenz der Länder aus Art. 70 GG stützen. Die Regelungen des Bundes über die Herstellung von Bildaufnahmen und den Einsatz von technischen Observationsmitteln ohne Wissen des Betroffenen (§ 100h StPO), über die Einrichtung von Kontrollstellen (§ 111 Abs. 1 StPO) und über die Ausschreibung von Fahrzeugkennzeichen (§ 163e Abs. 2 StPO) stehen dem schon deshalb nicht entgegen, weil sie mindestens den Verdacht einer bereits begangenen Straftat voraussetzen und für die Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Strafverfolgungsvorsorge daher bedeutungslos sind.

Die landesrechtliche Ermächtigung zur automatischen Kennzeichenerfassung wird daher von der Rechtsprechung als kompetenzkonform angesehen: VG München, Urteil vom 23.09.2009 M 7 K 08.3052 juris Rdn. 24; Bay. VGH, Urteil vom 17.12.2012 10 BV 09.2641 juris Rdn. 82-85 (beide aller-

dings unter Betonung des primär präventiven Zwecks der Kennzeichenerfassung, während der Bay. VGH [juris Rdn. 86-88] die Zulässigkeit des Einsatzes für Strafverfolgungszwecke bezweifelt, ohne jedoch das Problem der Strafverfolgungsvorsorge in den Blick zu nehmen); das Revisionsurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22.10.2014 6 C 7/13 geht auf die Kompetenzfrage nicht ein, weil es schon einen abwehrfähigen Grundrechtseingriff nicht feststellen kann.

Aber auch unabhängig von dieser Differenzierung nach Regelungsbereichen spricht nichts dafür, dass der Bundesgesetzgeber mit dem derzeitigen Verzicht auf die Einführung automatischer Kennzeichenlesegeräte eine erschöpfende Negativ-Regelung zu Lasten der Länder getroffen hätte. Selbst wenn er als „besondere für Observationszwecke bestimmte technische Mittel“ (§ 100h Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StPO) auch Kennzeichenerfassungsgeräte verstanden haben sollte,

Zumindest sind solche Geräte nach Auskunft der Bundesregierung (BT-Drs. 17/14794, 18/3581) auf dieser Rechtsgrundlage zu Fahndungszwecken eingesetzt worden.

kann nicht angenommen werden, er habe - jedenfalls im Übrigen - „absichtsvoll auf eine Befugnisnorm in der Strafprozessordnung verzichtet“ und damit eine Vollregelung getroffen.

So aber Petri in: Denninger/Rachor, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Kap. G 567 S. 899f.; ähnlich Hornmann, NVwZ 2010, 292, 293f., und LKRZ 2010, 121, 123f.; anders Bodenbenner/Heinemann, NVwZ 2010, 679, 680; Guckelberger, NVwZ 2009, 352, 354f.

Hinweise darauf gibt es, soweit erkennbar, nicht. Allein aus der mehrjährigen Untätigkeit eines Gesetzgebers, dem dieses Instrument seit langem bekannt ist, lässt sich schon methodisch nicht ableiten, dass er gerade durch sein Schweigen eine abschließende Regelung getroffen hätte.

So aber Petri a.a.O.

- cc) Die Bezugnahme des § 14a Abs. 1 HSOG auf die Tatbestandsmerkmale des § 18 HSOG als Voraussetzungen der automatischen Kennzeichenerfassung hält sich im Rahmen der nach alledem bestehenden Gesetzgebungskompetenz des Landes.

§ 18 Abs. 1 HSOG macht die Zulässigkeit einer Identitätsfeststellung davon abhängig, dass mit ihr eine Gefahr abgewehrt, Aufgaben aufgrund anderer Rechtsvorschriften erfüllt oder private Rechte geschützt werden sollen. Die tatbestandliche Verweisung des § 14a Abs. 1 Satz 1 HSOG auf § 18 Abs. 2 Nr. 1, 3 bis 6 HSOG hat deshalb zur Folge, dass die dort genannten Übermittlungsvoraussetzungen für die automatische Kennzeichenerfassung nur gelten, wenn sie zur Gefahrenabwehr oder zur vorbeugenden Straftatenbekämpfung eingesetzt wird. Damit ist die Abhängigkeit der Kennzeichenerfassung von dem in § 1 Abs. 1 bis 4 HSOG im Rahmen der Landeskompetenz beschriebenen polizeilichen Auftrag gesichert.

Die Regelung des nachfolgenden Kennzeichenabgleichs in § 14a Abs. 2 Satz 1 bis 3 HSOG hält sich gleichfalls in den Grenzen dieser Kompetenz, ohne in diejenige des Bundes überzugreifen. Welche Dateien zu präventiv-polizeilichen Zwecken für den automatischen Abgleich herangezogen werden dürfen, ist jedenfalls für die Kompetenzfrage bedeutungslos. Das gilt auch für die Auswahl der Gründe, die die Ausschreibung der Kennzeichen veranlasst haben (§ 14a Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 bis 4 HSOG) und den für den Kennzeichenabgleich relevanten Fahndungsbestand reduzieren.

- b) Die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes für die Regelung des Straßenverkehrs und des Kraftfahrwesens (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) ist offenkundig nicht betroffen.

Die Verordnungsermächtigung des § 6 Abs. 1 Nr. 11 StVG zur Ermittlung, Auffindung und Sicherstellung abhanden gekommener Kennzeichen und Fahrzeuge grenzt sich von vornherein gegen die Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden ab, zu denen im hier behandelten Zusammenhang auch diejenigen Behörden rechnen, die mit der Vorsorge für die Verhütung von Straftaten beauftragt sind. Bei den in § 36 Abs. 5 StVG genannten „Anlagen zum Abruf im automatisierten Verfahren“ handelt es sich nicht etwa um Kennzeichenlesegeräte. Wie den Zulässigkeitskriterien dieser Vorschrift zu entnehmen ist, geht es vielmehr um Geräte, die

Daten zum Abruf bereithalten, und nicht um solche, die ihrerseits durch den Abgleich mit den Sachfahndungsdateien Daten abrufen. Das entspricht den Bezugnahmen des § 36 Abs. 1 bis 3c StVG auf das Übermittlungsverfahren des § 35 Abs. 1 bis 1a StVG und dort wiederum auf § 33 Abs. 1 StVG, der sich mit der Datenspeicherung im örtlichen und im zentralen Fahrzeugregister befasst.

2. Mit § 14a HSOG hat der Landesgesetzgeber das Verfahren der automatischen Kennzeichenerfassung auch inhaltlich in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz geregelt. Dabei hat er sich bemüht, die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11. März 2008 formulierten Anforderungen an den Schutz des hier vor allem betroffenen informationellen Selbstbestimmungsrechts zu erfüllen. Im Unterschied zu der vom Gericht verworfenen ursprünglichen, denkbar knapp gehaltenen Regelung des früheren § 14 Abs. 5 HSOG hat er nunmehr der Zweckbestimmung der Kennzeichenerfassung, ihren Einsatzbedingungen, dem Verfahren der Datenerhebung, -verwendung und -löschung sowie den in Betracht kommenden weiteren polizeilichen Maßnahmen große Aufmerksamkeit geschenkt und versucht, denkbaren Streitfragen über das Normverständnis möglichst wenig Raum zu lassen. Der Vortrag des Beschwerdeführers, mit dem er die Gründe seiner gegenwärtigen Selbstbetroffenheit darlegen will, gibt indessen keinen Anlass, auf das Regelungskonzept des Gesetzgebers in vollem Umfang einzugehen. Da weder der Beschwerdeführer selbst noch sein Fahrzeugkennzeichen in irgendeinem in Betracht kommenden Fahndungsbestand enthalten ist, kann er nie zum Opfer eines Trefferfalles, sondern allenfalls Gegenstand eines unechten Treffers aufgrund fehlerhafter Kennzeichenerfassung und deshalb nicht in seinem informationellen Selbstbestimmungsrecht verletzt werden.
- a) Nach dem ersten dem Urteil vorangestellten Leitsatz greift „eine automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen zwecks Abgleichs mit dem Fahndungsbestand dann, wenn der Abgleich nicht unverzüglich erfolgt und das Kennzeichen nicht ohne weitere Auswertung sofort und spurlos gelöscht wird, in den Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG) ein.“ Diese Formel, die den technischen Ablauf von Kennzeichenerfassung und -abgleich an den tatbestandlichen Anforde-

rungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts misst, hat der Gesetzgeber seiner Neuregelung zugrunde gelegt.

Sie beschreibt das zugelassene Verfahren als automatische Bildaufzeichnung und Kennzeichenerfassung durch den Einsatz technischer Mittel (§ 14a Abs. 1 Satz 1 HSOG) und schließt daran den gleichfalls automatischen Abgleich mit näher bezeichneten Fahndungsdateien an, der sofort nach der Datenerhebung stattzufinden hat (Abs. 2 Satz 1 und 4). Im Nichttrefferfall des Abs. 3 sind die Daten sofort und wiederum automatisiert zu löschen, ohne dass ihre Erhebung und ihr Abgleich protokolliert werden dürfen; die Dokumentationspflicht des § 14a Abs. 1 Satz 4 HSOG betrifft lediglich den „Einsatz technischer Mittel“, soll also Zeit, Ort und Grund der Aufstellung automatischer Kennzeichenlesegeräte, aber nicht die Ergebnisse ihres Einsatzes überprüfbar festhalten.

Dieses Verfahren stellt mit der wiederholten Betonung seines automatischen Ablaufs sicher, dass im Nichttrefferfall jede Möglichkeit menschlicher Kenntnis- und Einflussnahme ausgeschlossen ist und überdies die Daten nicht länger erhalten bleiben, als dies für ihren Abgleich erforderlich ist. Auf diese minimale Verweildauer lässt sich andererseits nicht verzichten, wenn ein Abgleich überhaupt möglich sein soll - automatische Datenerhebung mit ebenso automatischer Datenlöschung ohne den Zwischenschritt des Abgleichs wäre offenkundig funktionslos.

Ein Eingriff in den Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts ist bei dieser Vorgehensweise in Nichttrefferfällen von vornherein ausgeschlossen. Das entspricht den verfassungsrechtlichen Maßstäben. Danach liegt ein Eingriff erst dann vor, „wenn das Kennzeichen nicht unverzüglich mit dem Fahndungsbestand abgeglichen und ohne weitere Auswertung sofort wieder gelöscht wird“,

BVerfGE 120, 378, 397

und er scheidet aus, „wenn der Abgleich mit dem Fahndungsbestand unverzüglich vorgenommen wird und negativ ausfällt (sogenannter Nichttrefferfall) sowie zusätzlich rechtlich und technisch gesichert ist, dass die Daten anonym bleiben und sofort spurlos und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, gelöscht werden“.

BVerfGE 120, 378, 399; ebenso BVerwG, Urteil vom 22.10.2012 6 C 7/13, juris Rdn. 27 - 28; Bay. VGH, Urteil vom 17.12.2012 10 BV 09.2641, juris Rdn. 69; Braun, BayVBl. 2011, 549, 551; Kramer/Fiebig, LKRZ 2010, 241, 244; abl. dagegen Breyer, NVwZ 2008, 824f.

Die in § 14a Abs. 3 HSOG vorgeschriebene automatische Löschung und das Protokollierungsverbot stellen eben das sicher. Technische Unzulänglichkeiten sind weder bekannt noch werden sie in der Verfassungsbeschwerde behauptet. Wird das Kennzeichen des Beschwerdeführers also in dieser Weise automatisch erfasst, automatisch abgeglichen und, da es im Fahndungsbestand nicht enthalten ist, automatisch und in jeder Hinsicht spurlos wieder gelöscht, ist schon der Schutzbereich seines informationellen Selbstbestimmungsrechts nicht berührt.

Ebenso Braun, BayVBl. 2011, 549, 551

Soweit er gegen diese Variante der automatischen Kennzeichenerfassung vorgeht, erweist sich seine Verfassungsbeschwerde daher als unbegründet.

- b) Unter dem Gesichtspunkt des informationellen Selbstbestimmungsrechts sind vielmehr die Trefferfälle von Bedeutung. Sie treten ein, wenn das Kennzeichen, das zur Fehlervermeidung nur bei seiner vollständigen Erfassung zum Abgleich herangezogen werden darf (§ 14a Abs. 3 Satz 4 HSOG), im Fahndungsbestand enthalten ist (§ 14a Abs. 4 Satz 1 HSOG), deshalb im Speicher festgehalten wird und zum Ansatzpunkt für weitere Maßnahmen werden kann.

BVerfGE 120, 378, 399f.; Braun, BayVBl. 2011, 549, 551

Sollten die hierfür geltenden Vorkehrungen den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts nicht entsprechen, könnte die gesetzliche Regelung im Umfang ihrer Unvereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG verfassungswidrig sein. Darauf kommt es im Fall des Beschwerdeführers jedoch nicht an.

Er trägt nicht vor, dass er selbst oder sein Fahrzeugkennzeichen in irgendeinem für den Abgleich heranzuziehenden Fahndungsbestand erfasst wäre oder auch nur erfasst sein könnte. Augenscheinlich vermutet er das nicht einmal - täte er es, dann hätte er sich um Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten bemüht und das Ergebnis seiner Bemühungen, jedenfalls aber den Grund für seine Annahme vorgetragen, Objekt des Fahndungsbestandes zu sein.

Das Bundesverfassungsgericht

BVerfGE 120, 378, 397

hält einen solchen Vortrag allerdings für entbehrlich, „weil sich der Beschwerdeführer dadurch unter Umständen selbst einer Straftat bezichtigen müsste“. Dieser Einwand gegen das Erfordernis eines substantiierten Vortrags zur Selbstbetroffenheit überzeugt indessen aus tatsächlichen Gründen nicht. In der Fahndungsdatei werden Kennzeichen erfasst, sobald nach ihnen, nach den dazugehörigen Fahrzeugen, ihren Benutzern oder nach den Haltern gesucht wird. Diese Suche kann im Einzelfall auch durch eine Straftat veranlasst sein. Teilt der Halter als Beschwerdeführer dem Bundesverfassungsgericht die Tatsache der Erfassung seines Kennzeichens mit, bezichtigt er sich damit ebenso wenig einer Straftat wie ein Beschwerdeführer, der sich etwa gegen gerichtliche oder polizeiliche Strafverfolgungsmaßnahmen in einem gegen ihn anhängigen Strafverfahren wehrt. In beiden Fällen erfahren die davon vielleicht unterrichteten Strafverfolgungsbehörden durch einen solchen Vortrag nicht mehr, als sie ohnehin schon wissen: dass das personenbezogene Datum vorhanden oder das Strafverfahren anhängig ist. Von einer Selbstbezichtigung, sich tatsächlich strafbar gemacht oder die Aufnahme des Datums in den Fahndungsbestand vorwerfbar herbeigeführt zu haben, kann in solchen Fällen schwerlich gesprochen werden.

Die tatsächlichen Voraussetzungen eines Trefferfalles hätte der Beschwerdeführer nach alledem vortragen müssen. Auf der Grundlage seiner Angaben scheidet ein Trefferfall somit aus, ein Eingriff in den Schutzbereich seines informationellen Selbstbestimmungsrechts kommt nicht in Betracht.

- c) Damit könnte er nur Opfer eines vom Bundesverwaltungsgericht

Urteil vom 22.10.2014 6 C 7/13, juris Rdn. 29

so genannten und vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof

Urteil vom 17.12.2012 10 BV 09.2641, juris Rdn. 75-79

näher behandelten „unechten Treffers“ werden. In diesem Fall wird das Kennzeichen seines Fahrzeugs automatisch erfasst, mit dem Fahnungsbestand abgeglichen und dann - etwa aufgrund eines Erfassungsfehlers - zu Unrecht einem dort vorhandenen Datum zugeordnet. Der das Lesegerät bedienende Polizeibeamte wird auf diesen Fehler jedoch umgehend aufmerksam, der das Kennzeichen als Grundlage weiterer Maßnahmen unbrauchbar macht, und gibt den Befehl „verwerfen“ ein, so dass das Kennzeichen und mit ihm der Hinweis auf den Halter anschließend spurlos und anonym gelöscht wird.

Das Risiko der Fehlerfassung ist äußerst gering: In seiner Antwort vom 11.09.2013 auf eine parlamentarische Anfrage (LT-Drs. 18/7590) hat der Hessische Minister des Innern und für Sport für den Erfassungszeitraum vom 02.12.2010 bis zum 30.06.2013 die Gesamtzahl der abgelesenen Kennzeichen mit 4.309.526 und die Anzahl der Ablesefehler mit 24.780, also mit 0,575 % angegeben. Die absolute Zahl von 40.000 bis 50.000 Ablesefehlern im Monat, von denen der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (ebenda juris Rdn. 77) ausgeht, ist demgegenüber wenig aussagekräftig, solange sie nicht in Beziehung zur Gesamtzahl der erfassten Kennzeichen gesetzt wird.

Der Ablauf der Fehlerermittlung und anschließenden Kennzeichenlöschung hat zur Folge, dass auch im Fall des unechten Treffers das umgehend, allerdings nicht automatisch zu löschende Datum nicht in der Weise für die Polizei verfügbar gemacht wird, dass der Erfassung weitere Maßnahmen folgen könnten.

Zu diesem Kriterium BVerfGE 120, 378, 400f.

Das Bundesverfassungsgericht sieht in der Informationserhebung einen Eingriff, „soweit sie die Informationen für die Behörden verfügbar macht und die Basis für einen nachfolgenden Abgleich mit Suchkriterien bildet.... Maßgeblich ist, ob sich bei einer Gesamtbetrachtung mit Blick auf den durch den Überwachungs- und Verwendungszweck bestimmten Zusammenhang das behördliche Interesse an den betroffenen Daten bereits derart verdichtet hat, dass ein Betroffensein in einer einen Grundrechtseingriff auslösenden Qualität zu bejahen ist.“

BVerfGE 120, 378, 398

Im Fall eines unechten Treffers beschränkt sich das Interesse der Polizei darauf, den Fehler zu erkennen und die Darstellung des unrichtig erkannten, für den Abgleich untauglichen Kennzeichens umgehend wieder zu löschen: „Das behördliche Interesse ist in diesem Stadium nur ein systembezogenes Korrekturinteresse“,

BVerwG, Urteil vom 22.10.2014 6 C 7/13, juris Rdn. 29

das weitere, für den Trefferfall vorgesehene Maßnahmen (§ 14a Abs. 4 HSOG) gerade verhindern soll.

Sollte der Beschwerdeführer also Opfer eines unechten Trefferfalles werden, würde die scheinbare Erfassung seines Fahrzeugkennzeichens jedenfalls nicht in den Schutzbereich seines informationellen Selbstbestimmungsrechts eingreifen. Auch insoweit ist die Verfassungsbeschwerde daher unbegründet.

- d) Auf die weiteren Rügen, die die Verfassungswidrigkeit von § 14a HSOG belegen sollen, kommt es unter diesen Umständen nicht an. Wenn im Nichttreffer- wie im unechten Trefferfall sein informationelles Selbstbestimmungsrecht von vornherein nicht berührt und nach dem Vortrag des Beschwerdeführers ein echter Trefferfall nicht besorgen ist, kann die Frage, unter welchen Voraussetzungen Kennzeichenlesegeräte eingesetzt und mit welchen Dateien und zu welchen Zwecken die Kennzeichen abgeglichen werden, dahingestellt bleiben. Solange der Beschwerdeführer nicht in einer abgleichstauglichen Fahndungsdatei erfasst ist oder mit guten

Gründen der Ansicht sein darf, dort erfasst zu sein, will er sich gegen Maßnahmen zur Wehr setzen, die in sein informationelles Selbstbestimmungsrecht gar nicht eingreifen. Damit ist auch sein Abschreckungsargument hinfällig. Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht freilich betont, dass von Maßnahmen, die in großer Zahl und ohne Anlass Personen in ihren Wirkungsbereich einbeziehen, Einschüchterungseffekte ausgehen, die zur Beeinträchtigung der Grundrechtsausübung führen können zumal dann, wenn die Streubreite von Ermittlungsmaßnahmen dazu beiträgt, dass Missbrauchsrisiken und ein Gefühl des Überwachtwerdens entstehen.

BVerfGE 120, 378, 402, 430

Diese Gefahren sind ernst zu nehmen. Sie sind jedoch nicht als solche, sondern nur dann grundrechtsrelevant, wenn ihnen insbesondere staatliche Maßnahmen zugrunde liegen, die ihrerseits den Schutzbereich von Grundrechten zumindest berühren. Davon kann nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts im Nichttreffer- wie im unechten Trefferfall, wie sie für den Beschwerdeführer nur in Betracht kommen können, indessen nicht ausgegangen werden.

Ebenso Guckelberger NVwZ 2009, 352, 356, die „unter derartigen Gegebenheiten ... kaum von einem Überwachungsdruck für die Fahrzeughalter sprechen“ will.

Alles in allem lässt die Beschwerdebegründung nach Art eines Antrags auf Durchführung einer abstrakten Normenkontrolle außer Acht, dass der Beschwerdeführer nach seiner substantiierten Darstellung durch die angegriffene Vorschrift selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen sein muss. Scheidet eine solche Grundrechtsbetroffenheit wie im vorliegenden Falle aus, kann die Verfassungsbeschwerde keinen Erfolg haben.

VI.

1. Die Verfassungsbeschwerde ist ferner insoweit unzulässig, als sie sich gegen § 22 Abs. 1 Satz 2 HSOG richtet.

Im Hinblick auf die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG für die Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen ein Gesetz beschränkt sie sich zwar zutreffend darauf, die Datenübermittlung an Polizeibehörden und -dienststellen der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der am Schengen-Besitzstand teilhabenden assoziierten Staaten anzugreifen, da § 22 Abs. 1 Satz 2 HSOG erst durch das am 23. Dezember 2009 in Kraft getretene Gesetz vom 14. Dezember 2009 (GVBl. I S. 635) um diesen Satzteil ergänzt worden ist. Wie bereits ausgeführt ergibt sich die Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde jedoch daraus, dass der Beschwerdeführer die Möglichkeit hatte und weiterhin hat, die nach seiner Auffassung rechtswidrige Datenübermittlung durch eine vorbeugende Unterlassungsklage zu verhindern.

Dieser Hinweis drängt sich hier deshalb auf, weil der Beschwerdeführer keinerlei Angaben darüber macht, um welche für ihn in Betracht kommenden personenbezogenen Daten es gehen könnte, die die Polizeibehörden „in Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 1 erlangt haben“ und deren Übermittlung „zur Erfüllung dieser Aufgaben erforderlich ist“ (§ 22 Abs. 1 Satz 1 HSOG). Es mag sein, dass er diese Daten nicht kennt und nicht einmal weiß, ob die Polizeibehörden ihn betreffende personenbezogene und deshalb für eine Übermittlung in Betracht kommende Daten überhaupt gespeichert haben. In diesem Fall hat er jedoch die Möglichkeit, Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten zu fordern (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 HSOG). Auf dieser Grundlage mag er sodann substantiiert vortragen, über welche seiner personenbezogenen Daten die Polizei verfügt und welche es sein sollen, deren Übermittlung an die Staaten der Europäischen Union und des Schengen-Raumes zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben aus § 1 HSOG zwar erforderlich, aber, wie er meint, unzulässig sein soll. Gerade der von ihm beschworenen Gefahr des Missbrauchs seiner Daten durch die Empfängerländer lässt sich ohne eine solche Konkretisierung nicht nachgehen. Dem Bundesverfassungsgericht wird auch hier ohne den Blick auf die spezifische Betroffenheit des Beschwerdeführers, die allenfalls aus seiner Sicht vermutet, einer Entscheidung aber nicht zugrunde gelegt werden kann, eine abstrakte Normenkontrolle sämtlicher bei einer hypothetischen Datenübermittlung denkbaren Grundrechtseingriffe abverlangt.

Eine derartige Verfassungsbeschwerde ist unzulässig.

2. Soweit unter diesen Umständen überhaupt möglich, soll vorsorglich aber auch zur Begründetheitsfrage Stellung genommen werden. Dabei ist, was die Rechtfertigung der Vorschrift angeht, der oben (S. 5 - 6) zitierten Gesetzesbegründung wenig hinzuzufügen.

Mit der Erweiterung des Kreises der Übermittlungsempfänger auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Schengen-Besitzstandes erfüllt das Land seine Verpflichtungen aus dem Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

ABl. L 386/89 vom 29.12.2006, berichtigt in ABl. L 75/26 vom 15.03.2007

Er stützt sich ausdrücklich auf Art. 34 Abs. 2 Buchst. b des Vertrages über die Europäische Union, ist also, ohne unmittelbar wirksam zu sein, für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt ihnen aber die Wahl der Form und der Mittel. Danach stellen sie bis zum 19. Dezember 2008 (Art. 11 Abs. 1 in seiner berichtigten Fassung) sicher, „dass den zuständigen Strafverfolgungsbehörden anderer Mitgliedstaaten Informationen und Erkenntnisse gemäß diesem Rahmenbeschluss zur Verfügung gestellt werden können“ und „dass für die Zurverfügungstellung von Informationen und Erkenntnissen an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden anderer Mitgliedstaaten Bedingungen gelten, die nicht strenger sind als die Bedingungen, die auf nationaler Ebene für die Zurverfügungstellung und Anforderung von Informationen und Erkenntnissen gelten“ (Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1). Das Land hat somit in Wahrnehmung seiner Gesetzgebungskompetenz die von dem Beschluss geforderten Bestimmungen zu treffen und bei den Anforderungen an die Datenübermittlung nach in- und ausländischen Adressaten nicht zu differenzieren, soweit der Beschluss nicht Ausnahmen gestattet. Als solche zulässigen Vorbehalte kommen „Bedingungen für die Verwendung der Informationen und Erkenntnisse“ und „über eine Mitteilung der Ergebnisse der strafrechtlichen Ermittlungen oder der polizeilichen Erkennt-

nisgewinnungsverfahren“ in Betracht (Art. 8 Abs. 4 Satz 1 und 2). Hinzu kommen in Art. 10 mehrere abschließend formulierte, zum Teil zwingende Verweigerungsgründe. Da Rahmenbeschlüsse jedoch keine unmittelbare Wirkung entfalten, ist auch dieser Beschluss auf die Sicherstellung seiner Vorgaben durch nationales Recht angelegt. Der Entwurf der Bundesregierung für das Gesetz vom 21. Juli 2012 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (BGBl. I S. 1566) legt diese Vollziehungspflicht als selbstverständlich zugrunde,

BT-Drs. 17/5096 S. 14 - 18

das Gesetz selbst macht von den Ermächtigungen des Rahmenbeschlusses vielfach Gebrauch. Der Landesgesetzgeber hat es demgegenüber dabei belassen, ohne ausdrückliche Inanspruchnahme der europäischen Regelungsoptionen und -pflichten lediglich das Diskriminierungsverbot zu übernehmen. Dadurch sieht der Beschwerdeführer das - selbstverständliche - Gebot grundrechtsfreundlicher Gesetzgebung verletzt.

Für die Begründetheit seiner Verfassungsbeschwerde hätte dieser Vorwurf nur Bedeutung, wenn damit das grundgesetzlich gebotene Gewährleistungsniveau für einzelne, in zulässiger Weise als verletzt gerügte Grundrechte verfehlt würde. Das ist indessen nicht der Fall.

Da der Beschwerdeführer keine Grundrechte zu nennen vermag, deren Verletzung ihm nach seinem substantiierten Vortrag ernstlich deshalb drohen könnte, weil die hessischen Polizeibehörden in Erfüllung ihrer Aufgaben aus § 1 HSOG ihn betreffende personenbezogene Daten erlangt haben, lassen sich die Schutzmechanismen des Gesetzes nur allgemein und nicht mit Bezug auf einzelne Grundrechte beschreiben:

Nach dem allgemeinen Grundsatz des § 22 Abs. 1 Satz 1 HSOG dürfen Polizeibehörden, also die für die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben zuständigen Polizeidienststellen (§ 91 HSOG), nur solche personenbezogenen Daten übermitteln,

die sie bei Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 1 HSOG erlangt haben. Darüber entscheiden sie nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen (§ 5 Abs. 1 HSOG). Vorausgesetzt wird dabei, dass sie diese Daten nach Maßgabe von § 13 Abs. 1 und 2 HSOG überhaupt erheben und dann aufgrund von § 20 HSOG zur Aufgabenerfüllung speichern durften; eine Übermittlung rechtswidrig erhaltener und gespeicherter Daten scheidet aus. Zudem ist über die Verweisung des § 22 Abs. 1 Satz 4 HSOG auf § 20 Abs. 3 HSOG das Zweckbindungsgebot zu beachten. Daten über andere als die in § 13 Abs. 2 Nr. 1 HSOG genannten, also über solche Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass sie Straftaten mit erheblicher Bedeutung (dazu § 13 Abs. 3 HSOG) begehen werden, dürfen die Polizeibehörden grundsätzlich nur zu den Zwecken speichern und sonst verarbeiten, zu denen sie diese Daten erlangt haben; eine Zweckänderung kommt nur unter den Voraussetzungen des § 13 Abs. 3 Satz 2 HSOG in Betracht. Die nach diesen Maßgaben bei den Polizeibehörden vorhandenen personenbezogenen Daten dürfen nur weitergegeben werden, wenn sie auch in den neu hinzugekommenen Empfängerstaaten zur Erfüllung der dort wahrzunehmenden Aufgaben, die sinngemäß denen des § 1 HSOG entsprechen müssen, erforderlich sind. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, hat jede Polizeibehörde in eigener Zuständigkeit zu prüfen (§ 21 Abs. 5 Satz 1 HSOG).

Die landesrechtlichen Voraussetzungen der Datenübermittlung werden durch mehrere Verpflichtungen des Rahmenbeschlusses für die Empfängerstaaten ergänzt. Nach dem Zweiten Erwägungsgrund müssen die Grundsätze und Regeln bezüglich der Menschenrechte, auf die auch der Sechste Erwägungsgrund hinweist, und die Grundsätze und Regeln der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit, auf denen die Union beruht und die den Mitgliedstaaten gemeinsam sind, beachtet werden. Ausdrücklich berührt der Beschluss „nicht die Pflicht, die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie sie in Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegt sind, zu achten“ (Art. 1 Abs. 7). Die Anwendung des für die jeweils genutzten Kommunikationswege geltenden Datenschutzrechts ist sicherzustellen (Art. 8 Abs. 1), wie überhaupt die Verwendung der ausgetauschten Informationen „den Datenschutzbestimmungen des empfangenden Mitgliedstaats (unterliegt), so dass für die Informationen und Erkenntnisse diesel-

ben Datenschutzvorschriften gelten, als wären sie im empfangenden Mitgliedstaat gesammelt worden“ (Art. 8 Abs. 2 Satz 1 und 2). Zudem müssen die Grundsätze des Datenschutzübereinkommens des Europarates vom 28. Januar 1981 gelten. Zu einer strikten, nahezu ausnahmslosen Zweckbindung verpflichtet schließlich Art. 8 Abs. 3 des Beschlusses.

Das Land durfte bei der Befolgung des Rahmenbeschlusses davon ausgehen, dass die in Betracht kommenden Empfängerstaaten auch ihrerseits ihre Verpflichtungen aus dem Beschluss erfüllen. Die Verfassungsbeschwerde zeigt keine Fälle auf, in denen das nicht geschehen wäre. Es trifft freilich zu, dass die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder in ihrer EntschlieÙung vom 06./07. November 2008 die Gesetzgeber in Bund und Ländern zu ergänzenden Datenschutzbestimmungen aufgefordert haben.

22. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit BT-Drs. 16/12600 S. 134

Diese EntschlieÙung mag ihre datenschutzrechtliche Berechtigung haben. In der für die Verfassungsbeschwerde maßgeblichen Frage nach dem Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts führt sie nicht weiter, für eine Grundrechtsverletzung des Beschwerdeführers durch § 22 Abs. 1 Satz 2 HSOG lässt sich aus ihr nichts herleiten.

VII.

Nach alledem kommt nach dem Vortrag der Verfassungsbeschwerde eine Verletzung von Grundrechten des Beschwerdeführers weder durch § 14a noch durch § 22 Abs. 1 HSOG in Betracht. Die Verfassungsbeschwerde wird daher als unzulässig schon nicht zur Entscheidung anzunehmen und jedenfalls zu verwerfen sein.

Im Auftrag

gez. Prof. Dr. Günther