

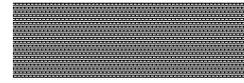


Abdruck

Hessische Staatskanzlei · Postfach 31 47 · 65021 Wiesbaden

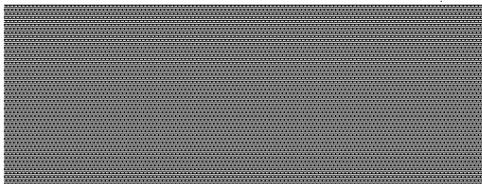
Aktenzeichen R 1 - 01 x 11 04 29/

Bearbeiter/in
Durchwahl/Fax
E-Mail
Ihr Zeichen
Ihre Nachricht



Datum 4. September 2007

Zu der Verfassungsbeschwerde



- 1 BvR 2074/05 -

Herrn Präsidenten
des Bundesverfassungsgerichts
als Vorsitzenden
des Ersten Senats
Schloßbezirk 3

76131 Karlsruhe

wird wie folgt Stellung genommen:

Die Beschwerdeführer wenden sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen die Vorschrift des § 14 Abs. 5 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG), die den Polizeibehörden den verdachtsunabhängigen Einsatz von elektronischen Kraftfahrzeugkennzeichen-Lesegeräten zum automatisierten Abgleich mit dem Fahndungsbestand ermöglicht. Die Beschwerdeführer sehen ihr Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG durch diese gesetzliche Regelung verletzt.

I.

1. Aufgrund Kabinettsbeschlusses vom 7. Juni 2004 legte die Landesregierung dem Landtag den Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung zur Beschlussfassung vor (LT-Drs. 16/2352 vom 8. Juni 2004). Der Entwurf enthält in seinem Art. 1 Nr. 4 Buchst. b einen neuen § 14 Abs. 5 HSOG, der folgenden Wortlaut hat:

„(5) 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.“

In der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 16/2352, S. 15 f.) wird dazu ausgeführt:

„Abs. 5 ermächtigt die Polizei, im öffentlichen Verkehrsraum technische Geräte einzusetzen, die Kraftfahrzeugkennzeichen elektronisch erkennen können, um diese Daten mit dem Fahndungsbestand automatisiert abzugleichen. Bei den angezeigten Trefferfällen handelt es sich um gestohlene Kraftfahrzeugkennzeichen, gestohlene Kraftfahrzeuge oder Kraftfahrzeugkennzeichen, die aus sonstigen Gründen im Fahndungsbestand ausgeschrieben sind. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nicht nur der Diebstahl des betreffenden Kraftfahrzeuges oder Kraftfahrzeugkennzeichens eine Straftat darstellt, sondern dass die Kraftfahrzeuge bzw. Kraftfahrzeugkennzeichen häufig zur Begehung weiterer Straftaten (z. B. Blitzeinbrüche, Banküberfälle) verwendet werden, so dass die neue Befugnis auch der Verhinderung von Anschlussstaten und damit der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten dient. Durch den Einsatz dieser technischen Mittel soll es zukünftig möglich sein, insbesondere polizeiliche Kontrollen wesentlich effizienter zu gestalten. Die Maßnahme ist im Hinblick auf die gestiegenen Kraftfahrzeugzulassungszahlen, die zunehmende Verkehrsdichte sowie die nach wie vor steigenden Zahlen der zur Fahndung ausgeschriebenen Kraftfahrzeugkennzeichen für eine wirkungsvolle Aufgabenwahrnehmung erforderlich, zumal da auch eine Ausweitung der zur Verfügung stehenden Fahndungsdaten durch das Schengener Informationssystem stattgefunden hat. Die Technik der Mustererkennung macht es möglich, den automatisierten Datenabgleich nicht nur zur Personenfahndung, sondern auch zum Zwecke der Sachfahndung zu nutzen. Nach § 25 Abs. 1 Satz 3 ist die Polizei berechtigt, die im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung erlangten personenbezogenen Daten, dazu gehören auch Kraftfahrzeugkennzeichen, mit dem Fahndungsbestand abzugleichen. Der Polizei werden ausschließlich ausgeschriebene Kraftfahrzeugkennzeichen angezeigt, was eine in besonderem Maße zielgenaue Sachfahndung ermöglicht und zugleich mit einer denkbar geringen Eingriffsintensität verbunden ist.

Kennzeichen, die sich nicht im Fahndungsbestand befinden, sind nach Abs. 5 Satz 2 unverzüglich zu löschen. Daten aus Trefferfällen können nach den allgemeinen Vorschriften im Rahmen der Erforderlichkeit gespeichert bleiben und weiterverarbeitet werden.“

Art. 1 Nr. 4 Buchst. b (§ 14 Abs. 5 HSOG) des Entwurfs wurde vom Hessischen Landtag in seiner 55. Sitzung am 14. Dezember 2004 unverändert (Plenarprotokoll vom 14. Dezember 2004 - LT-Drs. 16/3752 - 3759 -) beschlossen.

Zu den Gesetzesberatungen im Hessischen Landtag vgl. Erste Lesung vom 15. Juni 2004 (Plenarprotokoll 16/2517-2526); Mündliche Anhörung vom 29. September 2004 mit schriftlichen Stellungnahmen (Ausschussvorlage INA/16/23); Änderungsantrag der Fraktion der FDP vom 15. November 2004 (LT-Drs. 16/3019), mit dem folgende Fassung für § 14 Abs. 5 vorgeschlagen wurde (Nr. 1 des Änderungsantrags):

„(5) Die Polizeibehörden können bei Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum nach diesem Gesetz und anderen Gesetzen Daten von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zwecke des Abgleichs mit dem Fahndungsbestand automatisiert erheben. Daten, die im Fahndungsbestand nicht enthalten sind, sind unverzüglich zu löschen.“

Zur Begründung wurde ausgeführt:

„Die Änderung soll sicherstellen, dass die Maßnahme tatsächlich nur im Rahmen von polizeilichen Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum zulässig ist, denn in einer solchen Situation muss ein Verkehrsteilnehmer damit rechnen, von der Polizei kontrolliert zu werden. Zwar wird auch in der Gesetzesbegründung davon gesprochen, dass dadurch polizeiliche Kontrollen wesentlich effektiver gestaltet werden könnten, eine solche Eingrenzung findet sich aber nicht im gesetzlichen Tatbestand. Mit der vorgeschlagenen Formulierung wird sichergestellt, dass keine Ermächtigung zur Einrichtung von anlassunabhängigen Dauer-Kontrollstellen geschaffen wird.“

Der Antrag wurde in der Sitzung des Innenausschusses am 17. November 2004 abgelehnt (Protokoll des Innenausschusses 16/32 vom 17. November 2004, S. 5); Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses vom 18. November 2004 (LT-Drs. 16/3189); Zweite Lesung vom 26. November 2004 (Plenarprotokoll 16/3610-3621); Beschlussempfehlung und Zweiter Bericht des Innenausschusses vom 8. Dezember 2004 (LT-Drs. 16/3342); Dritte Lesung vom 14. Dezember 2004 (Plenarprotokoll 16/3752-3759).

Das Achte Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 15. Dezember 2004 (GVBl. I S. 444) trat am Tage nach der Verkündung, d. h. am 22. Dezember 2004, in Kraft. Aufgrund der Neubekanntmachungsermächtigung in Art. 3 des Achten Änderungsgesetzes wurde der Wortlaut des HSOG in der vom 22. Dezember 2004 an geltenden Fassung unter dem Datum des 14. Januar 2005 im Gesetz- und Verordnungsblatt Teil I S. 14 bekannt gemacht.

2. Automatische Kennzeichenlesesysteme (AKLS) werden von der hessischen Polizei seit Ende Januar 2007 zur Überwachung des allgemeinen Straßenverkehrs eingesetzt. Ihre Fähigkeiten und Funktionsweise werden nachfolgend dargestellt:

Automatische Kennzeichenlesesysteme (AKLS) sind in der Lage, auch bei hohem Verkehrsaufkommen und bei unterschiedlichen Witterungs- und Lichtverhältnissen die Kennzeichen - auch der mit hoher Geschwindigkeit fahrenden Kraftfahrzeuge - zu erkennen. Grundsätzlich kann der Einsatz der Geräte im „bemannten“ Betrieb (mobil und stationär) und im stationären „unbemannten“ Betrieb erfolgen. Im derzeit in Hessen praktizierten „bemannten“ Betrieb (Stativbetrieb vom Straßenrand oder von Brücken) werden die Geräte ständig durch Bedienpersonal vor Ort überwacht. Treffer werden direkt an einem an das AKLS angeschlossenen mobilen Standardarbeitsplatz abgelesen.

Vor Beginn der Kontrollmaßnahme wird der Kennzeichenfahndungsbestand auf der Dienststelle auf den mobilen Standardarbeitsplatz (Laptop) übertragen.

An der Kontrollstelle wird das AKLS am vorgesehenen Platz aufgebaut, ausgerichtet und betriebsbereit geschaltet und die Netzwerkverbindung mit dem mobilen Standardarbeitsplatz hergestellt. Nach der mehrfach abgesicherten Einwahl des Benutzers wird die mobile Anwendung gestartet.

Dabei werden die Kraftfahrzeuge und die an ihnen befestigten Kennzeichen von einer Digitalkamera photographiert (sog. Triggerung).

Da für die Erfassung der Fahrzeuge eine Infrarotkamera (und Infrarotblitz) eingesetzt wird, können nur Umrisse der Kraftfahrzeuge und die Kennzeichen erkannt werden. Zur Fahreridentifizierung geeignete Bildaufzeichnungen erfolgen nicht. Nach der Fertigung eines Bildes durch eine Digitalkamera identifiziert eine spezielle Software das Kennzeichen. Die digitale Buchstaben- und Ziffernfolge des Kennzeichens wird im Kennzeichenlesegerät gespeichert. Danach wird das ausgelesene Kennzeichen mit dem Sachfahndungsdatenbestand abgeglichen, der zu diesem Zweck vor dem Einsatz vom Laptop in den flüchtigen Speicher des AKLS geladen worden ist.

Im „Nichttrefferfall“ wird die Zeichenfolge des Kennzeichens für die Dauer des Abgleichs mit den Fahndungsdaten nur im flüchtigen Speicher des AKLS gehalten und danach automatisch wieder gelöscht. Nach der Löschung ist sie nicht wieder herstellbar.

Im „Trefferfall“ werden das gefertigte Bild sowie das darauf identifizierte Kennzeichen über das AKLS auf dem zur Steuerung angeschlossenen mobilen Standardarbeitsplatz akustisch und optisch angezeigt. Zur Verifizierung des Kennzeichens vergleicht der Bediener des AKLS zunächst das gefertigte Bild mit dem ausgelesenen Kennzeichen.

Bei dieser Abgleichsoperation werden die aus der Verbunddatei „Sachfahndung“ - eingerichtet auf der Grundlage einer nach § 34 BKAG erlassenen Errichtungsanordnung -

Vgl. § 11 des Gesetzes über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten vom 7. Juli 1997 (BGBl. I S. 1650), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3416) - im Folgenden als „BKAG“ zitiert.

überspielten Daten darauf hin durchmustert, ob sich im Datenfeld „Amtliches Kennzeichen/-Versicherungskennzeichen“ ein mit dem Kennzeichen identischer Eintrag findet. Stimmt das Bild des Kennzeichens mit dem ausgelesenen Kennzeichen überein, wird durch die Eingabe zusätzlicher Abfrageparameter in der Fahndungsdatei geprüft, ob die Fahndung noch aktuell ist und welcher Ausschreibungsanlass zugrunde liegt.

Nach der Abklärung und Bestätigung der Fahndung werden die notwendigen polizeitaktischen Maßnahmen durch Einsatzkräfte umgesetzt. Führt die Abklärung zu einem negativen Ergebnis, werden die Daten durch den Bediener sofort gelöscht.

Im „Trefferfall“ können die Daten auf dem mobilen Standardarbeitsplatz bis zur Abklärung der Fahndung sowie zur weiteren Verwendung gespeichert werden. Im AKLS bleiben neben den geladenen Kennzeichen aus dem Fahndungsbestand auch diese Daten im flüchtigen Speicher, wo sie beim Stromlosmachen des Geräts (Ausschalten oder leerer Akku) ebenfalls automatisch gelöscht werden. Im

Übrigen werden die Dateien in Trefferfällen manuell gelöscht (vgl. zur Technik die Darstellungen bei Schieder, Die automatisierte Erkennung amtlicher Kfz-Kennzeichen als polizeiliche Maßnahme, NVwZ 2004, S. 778, 779; Arzt, Voraussetzungen und Grenzen der automatisierten Kennzeichenerkennung, DÖV 2005, S. 56 f.; Heckmann, Gutachterliche Stellungnahme zum Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des HSOG vom 20.09.2004, Hessischer Landtag, Ausschussdrucksache INA/16/23, S. 127, 128 f.; Hornmann, Verfassungswidrigkeit der Befugnis über den automatisierten Kfz-Kennzeichenabgleich im Hessischen Polizeirecht, in: NVwZ 2007, S. 669 ff., Zöller, NVwZ 2005, 1235; 33. Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten vom 07.03.2005 - LT-Drs. 16/3746, S. 31; ferner Petri, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage, 2007, Abschnitt H, Rdn. 538 ff.).

3. Gesetzliche Regelungen über die automatisierte Kennzeichenüberprüfung gibt es außer in Hessen gegenwärtig in Bayern, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

Nach Art. 33 Abs. 2 Satz 2 des (Bayerischen) Polizeiaufgabengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 1990 (GVBl. S. 397), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Dezember 2005 (GVBl. S. 641), „kann die Polizei unbeschadet des Art. 30 Abs. 3 Satz 2 durch den verdeckten Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme in den Fällen des Art. 13 Abs. 1 Nrn. 1 bis 5 Kennzeichen von Kraftfahrzeugen erfassen und sie mit dem Fahndungsbestand abgleichen. Der Abgleich mit anderen polizeilichen Dateien ist nur zulässig, soweit die Dateien zur Abwehr von im Einzelfall oder im Hinblick auf bestimmte Ereignisse allgemein bestehenden Gefahren errichtet wurden und der Abgleich zur Abwehr einer solchen Gefahr erforderlich ist.“

Nach § 29 Abs. 6 des Bremischen Polizeigesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Dezember 2001 (Brem.GBl. S. 441 - 205 - a - 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Februar 2006 (Brem.GBl. S. 99), darf der Polizeivollzugsdienst „bei Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum nach diesem Gesetz und anderen Gesetzen personenbezogene Daten durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zwecke des sofortigen automatischen Abgleichs mit dem Fahndungsbestand erheben. Es dürfen nur personenbezogene Daten gespeichert und verarbeitet werden, die mit den im Fahndungsbestand gespeicherten Daten übereinstimmen.“

Nach § 8 Abs. 6 des (Hamburger) Gesetzes über die Datenverarbeitung der Polizei vom 2. Mai 1991 (HmbGVBl. S. 187), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Oktober 2005 (HmbGVBl. S. 424, 428), darf die Polizei „bei Kontrol-

len im öffentlichen Verkehrsraum nach diesem Gesetz und anderen Gesetzen personenbezogene Daten durch den Einsatz technischer Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zwecke des automatisierten Abgleichs mit dem Fahndungsbestand erheben. Daten, die im Fahndungsbestand nicht enthalten sind, sind unverzüglich zu löschen.“

Nach § 43a Abs. 1 Satz 1 des mecklenburg-vorpommerischen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes vom 25. Mai 1998 (GVOBl. M-V 1998, S. 335), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2006 (GVOBl. M-V S. 551), kann „die Polizei unter den Voraussetzungen der §§ 27a, 29, 32 oder 33 Abs. 1 Nr. 1 im öffentlichen Verkehrsraum personenbezogene Daten durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zwecke des automatisierten Abgleichs mit dem Fahndungsbestand erheben“.

Nach § 27 Abs. 5 des (Rheinland-Pfälzischen) Polizei- und Ordnungsbehörden-gesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. November 1993 (GVBl. S. 595), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Juli 2005 (GVBl. I S. 320), kann die Polizei „bei Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum nach diesem Gesetz und anderen Gesetzen personenbezogene Daten durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zwecke des automatisierten Abgleichs mit dem Fahndungsbestand erheben. Eine verdeckte Erhebung ist nur zulässig, wenn durch die offene Datenerhebung der Zweck der Maßnahme gefährdet würde.“

Nach § 184 Abs. 5 Satz 1 des schleswig-holsteinischen Landesverwaltungs-gesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1992 (GVOBl. 1992, 243, 534), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. April 2007 (GVOBl. S. 234), kann „die Polizei bei Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum nach diesem Gesetz und anderen Gesetzen personenbezogene Daten durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur elektronischen Erkennung von Kraftfahrzeugkennzeichen zum Zweck des automatisierten Abgleichs mit dem Fahndungsbestand erheben“.

II.

Mit einem am 1. Oktober 2005 bei dem Bundesverfassungsgericht eingegangenen Schriftsatz haben die Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen § 14 Abs. 5 HSOG mit dem Antrag erhoben, dessen Unvereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 des Grundgesetzes (GG) festzustellen. Beide Beschwerdeführer geben an, in Hessen zu wohnen. Sie seien Halter der PKW mit dem amtlichen Kennzeichen F-UB 152 (Beschwerdeführer zu 1) und FB-LH 836 (Beschwerdeführer zu 2). Mit ihren PKW benutzten sie regelmäßig hessische Straßen und öfters auch Autobahnen.

Zur Begründung ihrer Verfassungsbeschwerde führen die Beschwerdeführer im Wesentlichen aus:

Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig, da sie durch § 14 Abs. 5 HSOG selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihren Grundrechten auf informationelle Selbstbestimmung betroffen seien.

Anordnungen von Kraftfahrzeugkennzeichenerhebungen würden nicht bekannt gemacht und Erhebungsmaßnahmen nicht kenntlich gemacht, weshalb sie von möglichen Betroffenen nicht erkannt werden könnten. Auch eine Benachrichtigung Betroffener oder eine Kenntlichmachung von Erfassungsgeräten sei nicht vorgesehen. Abgesehen von dem Fall, dass es bei einem Kennzeichenabgleich zu einem „Treffen“ komme und ein Betroffener möglicherweise deshalb Kenntnis erlange, erhalte ein Betroffener von einer tatsächlichen Erhebung des Kennzeichens seines Kraftfahrzeugs keine Kenntnis. Bei einem negativen Abgleichungsergebnis seien die Daten unverzüglich zu löschen (§ 14 Abs. 5 Satz 2 HSOG). Aus diesem Grunde laufe auch ein Auskunftersuchen leer. Für die gegenwärtige Selbstbetroffenheit müsse bei dieser Sachlage die Darlegung ausreichen, dass sie mit einiger Wahrscheinlichkeit durch die auf der angegriffenen Rechtsnorm beruhenden Maßnahmen in ihren Grundrechten berührt würden. Dies sei bei ihnen der Fall, da sie mit ihren Kraftfahrzeugen unter anderem auch hessische Autobahnen beführen. Sie hätten nur die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde, um gegen das Gesetz vorzugehen. Der Rechtsweg sei nicht eröffnet. Die Klagefrist sei auch gewahrt, da die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG erst am 22. Dezember 2005 ende.

Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet.

§ 14 Abs. 5 HSOG greife in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG ein, denn die Vorschrift ermächtige zur Erkennung und zum Abgleich von Kraftfahrzeugkennzeichen und damit zur Erhebung und Verwendung persönlicher Lebenssachverhalte. Ein persönlicher Lebenssachverhalt liege bereits dann vor, wenn die Verknüpfung des Lebenssachverhalts mit der dazugehörigen Person möglich sei. Bei Kfz-Kennzeichen sei über automatisierte Dateien, auf welche die hessischen Polizeibehörden zugreifen könnten, ein Rückschluss auf die Person des Halters möglich. Im Übrigen würden

Kennzeichendaten nicht ungezielt und allein technikbedingt miterfasst, um unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder spurlos ausgesondert zu werden. Ziel der Erfassung sei es vielmehr, die Kennzeichendaten für die hessische Polizei verfügbar zu machen, um sie mit dem Fahndungsbestand abgleichen zu können.

Dieser Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verstoße gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit. Dieser Grundsatz verlange, dass der Verlust an grundrechtlich geschützter Freiheit nicht in einem unangemessenen Verhältnis zu den Gemeinwohlzwecken stehen dürfe, denen die Grundrechtsbeschränkung diene. Jede Grundrechtsbeschränkung müsse durch überwiegende Allgemeininteressen gerechtfertigt sein, so dass nicht jedes staatliche Interesse zur Rechtfertigung einer Grundrechtsbeschränkung genüge. Unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts führen die Beschwerdeführer aus, dass auf Seiten der Gemeinwohlinteressen für die Abwägung das Gewicht der Ziele und Belange maßgeblich sei, denen die Grundrechtsbeschränkung diene. Bei deren Gewichtung komme es unter anderem darauf an, wie groß die Gefahren seien, denen mit Hilfe der Eingriffe begegnet werden solle, und wie wahrscheinlich deren Eintritt sei. Auf Seiten der Freiheitsinteressen sei das Gewicht eines Eingriffs danach zu bemessen, unter welchen Voraussetzungen Eingriffe zulässig seien, welche und wie viele Grundrechtsträger von ihnen betroffen seien und wie intensiv die Grundrechtsträger beeinträchtigt würden. Zu berücksichtigen sei auch, in welcher Zahl Personen mitbetroffen würden, die für den Eingriff keinen Anlass gegeben hätten. Bei der Gewichtung möglicher Nachteile sei die Nutzbarkeit und Verwendungsmöglichkeit der Daten maßgeblich. Aufgrund der grundsätzlichen Freiheitsvermutung sei jedenfalls bei tief greifenden Grundrechtseingriffen nur der nachgewiesene Nutzen einer Norm zu berücksichtigen.

Es sei hier nicht ersichtlich, dass die angegriffene Norm ausnahmsweise zum Schutz wichtiger Rechtsgüter vor dringenden und hinreichend wahrscheinlichen Gefahren, hinter welchen die beeinträchtigten Positionen zurücktreten müssten, erforderlich wäre; denn die Kriminalität sei in den letzten Jahren laut Statistik etwa gleich geblieben. Deshalb sei bei der grundrechtlich gebotenen Abwägung nur der nachgewiesene Nutzen der Befugnis zur Datenerhebung zu berücksichtigen.

Die Eignung der elektronischen Kennzeichenerfassung zur Erleichterung der Strafverfolgung habe hier von vornherein außer Betracht zu bleiben, weil das Land Hessen mangels einer entsprechenden Gesetzgebungskompetenz die Kennzeichenerfassung zum Zwecke der Strafverfolgung nicht anordnen dürfe. Selbst wenn man den Nutzen der Maßnahme zur Erleichterung der Strafverfolgung einbeziehen wolle, wäre er gering. Eine dauerhafte Senkung des Kriminalitätsniveaus sei selbst im Bereich der Kfz-Kriminalität nicht zu erwarten, weil die Maßnahme nur in wenigen Fällen von Nutzen sei. Es habe sich nämlich in Feldversuchen ergeben, dass die verdachtsunabhängige Kennzeichenüberwachung regelmäßig nur in wenig bedeutenden Einzelfällen den Schutz von Rechtsgütern fördern könne, etwa wenn im Bereich von Kfz-Diebstählen einem Eigentümer sein Fahrzeug zurückgegeben werden könne.

Eine Gefährdung der Allgemeinheit oder der physischen Sicherheit einzelner Bürger werde mittels einer Kennzeichenüberwachung nur in seltenen Ausnahmefällen abgewehrt werden können. In Fällen dringender Gefahren würde es aber genügen, die Kennzeichenüberwachung anlassbezogen durchzuführen, ohne dass dies zur generellen Standardmaßnahme gemacht werden müsse. Schließlich stellten die vielfältigen Möglichkeiten zur Verhinderung einer erfolgreichen Zuordnung, von denen bei Einführung einer verdachtsunabhängigen Kennzeichenüberwachung erfahrungsgemäß verstärkt Gebrauch gemacht würde, den Nutzen der Maßnahme grundlegend in Frage.

Dem sehr beschränkten Nutzen einer allgemeinen Kennzeichenüberwachung stehe aufgrund der Vielzahl betroffener Personen und wegen der fehlenden Verdachtschwelle ein schwerwiegender Eingriff in die Freiheit der Bürger gegenüber: Abhängig von der Anzahl und Positionierung der Erfassungsgeräte könnten in einer Stunde Tausende von Personen erfasst und automatisch kontrolliert werden. In vielen Fällen könnten Personen die Nutzung von Kraftfahrzeugen nicht oder nur unter unzumutbaren Nachteilen meiden. Im Falle einer generellen Kennzeichenüberwachung könne deshalb einer Erfassung des eigenen Bewegungsverhaltens oft nicht entgangen werden. Anders als bisher bekannte Vorfeldbefugnisse der Polizei sei die Kennzeichenerfassung weder sachlich auf gefahrenträchtige Situationen noch zeitlich auf Sondersituationen noch auf Fälle begrenzt, in denen Anhaltspunkte für das Vorliegen oder Bestehen einer konkreten Straftat oder Gefahr gegeben seien.

Denn jede Kfz-Nutzung auf einer überwachten Straße würde automatisch erfasst, ohne dass es eine Eingriffsschwelle gebe. Erfasst würden nicht etwa nur öffentlich zugängliche Daten oder Adressdaten, sondern Daten über das Bewegungsverhalten des Einzelnen. Die Kennzeichendaten würden in maschineller Form gespeichert, weshalb sie potentiell unbegrenzt abgerufen, übermittelt, vervielfältigt oder mit anderen Daten verknüpft werden könnten. Da die Kennzeichen nicht anonym oder zum statistischen Nutzen gespeichert würden, könne die Speicherung und Verwertung der Daten einschneidende Folgen für die Betroffenen haben, unter Umständen auch zu Unrecht aufgrund eines falschen Verdachts. Es würden nicht nur ursprünglich zu einem anderen Zweck erhobene Daten abgeglichen, vielmehr erfolge bei einer generellen Kennzeichenüberwachung die Erhebung des Kennzeichens und der Abgleich mit dem Fahndungsbestand ohne jeden konkreten Anlass. Mit der Einführung einer generellen Kennzeichenüberwachung seien Änderungen und Einschränkungen des Bewegungsverhaltens zu befürchten, etwa auf Seiten regierungskritischer Personen, deren Aktivitäten in einer Demokratie besonders wichtig seien. Schließlich seien Gegenmaßnahmen auf Seiten Krimineller zu befürchten. Diese könnten eine Identifikation anhand des Kfz-Kennzeichens, selbst bei Vorliegen eines konkreten Verdachts, vereiteln.

Auch wenn eine Kennzeichenregistrierung mit anschließender Löschung der Nicht-Treffer für sich genommen harmlos erscheinen möge, stelle sie im Kern den Präzedenzfall einer allgemeinen, vorsorglichen Überwachung der Bevölkerung dar. Auch im vorliegenden Falle bedürfe es nur kleiner technischer Änderungen, um alle erfassten Kennzeichendaten dauerhaft zu speichern und damit Bewegungsprofile zu erstellen.

Schließlich sei auf die niedrige Eingriffsschwelle zur Aufnahme in den Fahndungsbestand hinzuweisen. Nach Art. 100 des Schengener Übereinkommens genüge es zur Aufnahme eines Kennzeichens in den Fahndungsbestand des Schengener Informationssystems SIS bereits, dass ein Kraftfahrzeug zur Sicherstellung oder zur Beweissicherung in einem beliebigen Strafverfahren gesucht werde, also etwa auch in einem Verfahren wegen geringfügiger Sachbeschädigung mittels eines Kraftfahrzeugs.

Wäge man die verfassungsrechtlichen Interessen auf der Grundlage dieser Aspekte gegeneinander ab, so ergebe sich, dass der zu erwartende Nutzen einer situations- und verdachtsunabhängigen Kennzeichenüberwachung in einem deutlichen Missverhältnis zu den damit verbundenen Nachteilen für die Betroffenen und die Gesellschaft insgesamt stehe. Der hessische Gesetzgeber habe seinen Beurteilungsspielraum in verfassungswidriger Weise überschritten, als er gleichwohl zu einer situations- und verdachtsunabhängigen Kennzeichenüberwachung ermächtigte. Eine allgemeine, verdachtslose Überwachung der Bürger beeinträchtige deren Unbefangtheit und damit die Funktionsfähigkeit der Demokratie.

Hilfsweise werde beanstandet, dass dem hessischen Landesgesetzgeber schon die Kompetenz für den Erlass dieser Norm fehle. § 14 Abs. 5 HSOG verstoße gegen die Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes. Der Abgleich von Kennzeichen mit dem „Fahndungsbestand“ diene nämlich zentral nicht der Gefahrenabwehr, sondern der Strafverfolgung. Dies ergebe sich schon aus der Gesetzesbegründung zu § 14 Abs. 5 HSOG. Im Übrigen könnten Kennzeichen nach § 163e Abs. 2 StPO bei Straftaten von erheblicher Bedeutung zur Fahndung ausgeschrieben werden. Eine Aufnahme in den „Fahndungsbestand“ sei daneben nach Art. 94 ff. des Schengener Übereinkommens möglich. Bei diesen Normen gehe es allenfalls am Rande um Gefahrenabwehr. Zentrales Ziel sei vielmehr die Strafverfolgung, für deren Regelung die Länder nicht zuständig seien. Im Falle doppelfunktionaler Maßnahmen sei die Abgrenzung der Gefahrenabwehr zur Strafverfolgung nach dem Schweregewicht der Maßnahme vorzunehmen. Die Verarbeitung von Kennzeichendaten zum Zwecke der Strafverfolgung regele das Bundesrecht erkennbar abschließend, weshalb für eine landesrechtliche Regelung kein Raum sei.

Im Übrigen könne die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten eine Länderkompetenz jedenfalls dann nicht begründen, wenn das Präventionsmittel lediglich zur Verfolgung bereits begangener Taten eingesetzt werde. Andernfalls müsste jede Maßnahme der Strafverfolgung zugleich als „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“ angesehen werden. Das gleiche gelte für das Argument, die Kennzeichenkontrolle schrecke von der Begehung von Straftaten ab und sei deswegen eine präventive Maßnahme. Würde man einen - angeblichen - Abschreckungseffekt zur Begründung einer Länderkompetenz genügen lassen, müsste jede Maßnahme der Strafverfolgung zugleich als „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“ angesehen werden.

Schließlich verstoße § 14 Abs. 5 HSOG auch gegen das Gebot der Normenklarheit. Dieses Gebot verlange, dass sich die Voraussetzungen, der Zweck und die Grenzen zulässiger Eingriffe hinreichend klar und für den einzelnen erkennbar aus dem Wortlaut der Ermächtigungsnorm in Verbindung mit den Materialien ergeben. § 14 Abs. 5 HSOG habe aufgrund der Vielzahl betroffener Personen und wegen fehlender Verdachtsschwelle besonders schwerwiegende Auswirkungen auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Gleichwohl lege die Vorschrift nicht fest, mit welchen Datenbanken erhobene Kennzeichen abgeglichen werden dürften und zu welchen Zwecken. Die Angabe „zum Zwecke des Abgleichs mit dem Fahndungsbestand“ bestimme in Wahrheit nicht den Zweck der Maßnahme, sondern lediglich die Art und Weise ihrer Durchführung. Es fehle eine Bestimmung des Zwecks des Kennzeichenabgleichs selbst. Anzugeben wäre vielmehr ein Katalog von Straftaten, zu deren Verfolgung die Maßnahme zulässig sein solle. Auch sei nicht bestimmt, mit welchen Daten ein Abgleich erfolgen dürfe. Folge man der Gesetzesbegründung, so sei auch ein Abgleich mit den Daten von Familienmitgliedern des Halters, von Personen, die im gleichen Haus wohnen usw., im „Fahndungsbestand“ denkbar. Außerdem sei nicht bestimmt, zu welchen Zwecken die Daten im Falle eines „Treffers“ weiter verarbeitet und wie lange sie gespeichert werden dürften. All dies führe dazu, dass der Bürger nicht vorhersehen könne, was mit seinen Daten geschehe. Eine verfassungskonforme einschränkende Auslegung einer zu weiten oder fehlenden Zweckbestimmung verbiete das Gebot der Normenklarheit.

Die Beschwerdeführer beantragen sinngemäß

festzustellen, dass § 14 Abs. 5 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2005 (GVBl. I S. 14) mit Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes unvereinbar sei.

III.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig; sie ist aber nicht begründet.

1.

Die Verfassungsbeschwerde dürfte zulässig sein.

Die unmittelbar gegen § 14 Abs. 5 HSOG gerichtete, am 1. Oktober 2005 bei dem Bundesverfassungsgericht eingegangene Verfassungsbeschwerde ist rechtzeitig binnen der Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG erhoben worden. Denn die Jahresfrist hinsichtlich des am 22. Dezember 2004 in Kraft getretenen Achten Änderungsgesetzes endete mit Ablauf des 21. Dezember 2005.

Die Beschwerdeführer sind durch die angegriffene Vorschrift unmittelbar sowie selbst und gegenwärtig in ihren Grundrechten betroffen (vgl. BVerfGE 100, 313 [354]; 109, 279 [305 ff]; 113, 348 [362]).

a) Das Erfordernis der unmittelbaren Betroffenheit ist eine Konsequenz aus dem Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde. Im Regelfall nämlich tritt eine unmittelbare Rechtsbeeinträchtigung erst dann ein, wenn die abstrakte gesetzliche Regelung sich in einem konkreten Rechtsanwendungsakt gegenüber dem Beschwerdeführer realisiert. Er hat grundsätzlich diesen Akt des Gesetzesvollzugs anzugreifen und den hierfür eröffneten fachgerichtlichen Rechtsweg zu erschöpfen, bevor er die Verfassungsbeschwerde erheben kann. Ein Beschwerdeführer, der das Gesetz unmittelbar angreift, muss deshalb geltend machen können, gerade bereits durch die angegriffene Rechtsnorm selbst und nicht erst durch ihren Vollzug in seinen Rechten verletzt zu sein.

Die Verfassungsbeschwerde kann sich jedoch ausnahmsweise auch dann unmittelbar gegen ein zu seiner Wirksamkeit vollziehungsbedürftiges Gesetz richten, wenn der Beschwerdeführer den Rechtsweg gegen den Vollzugsakt deshalb nicht beschreiten kann, weil er keine Kenntnis von der Maßnahme erlangt (so BVerfGE 100, 313 [354]; 109, 279 [306 f.]; BVerfGE 113, 348, [362]). In solchen Fällen ist die Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen das Gesetz ebenso zulässig wie in jenen Fällen, in denen die grundrechtliche Beschwer ohne vermittelnden Vollzugsakt durch das Gesetz selbst eintritt (vgl. zuletzt BVerfGE 109, 279 [307]).

So verhält es sich hier. Die Beschwerdeführer sind durch die gesetzliche Regelung unmittelbar betroffen, weil sie mangels Kenntnis der Maßnahme keine Möglichkeit einer fachgerichtlichen Überprüfung haben.

Wenn auf der Grundlage des § 14 Abs. 5 HSOG eine automatisierte Kennzeichenüberprüfung durchgeführt wird, wird diese Maßnahme von der Polizeibehörde weder vorher noch nachher besonders bekannt gemacht. Der Führer eines Kraftfahrzeuges kann häufig auch nicht erkennen, dass das Kennzeichen seines Fahrzeugs gerade Gegenstand einer elektronischen Erfassung geworden ist. Er wird davon auch nachträglich nicht unterrichtet, sofern der Abgleich mit dem Fahndungsbestand negativ war. Vielmehr sind die Daten, die nicht im Fahndungsbestand enthalten sind, unverzüglich zu löschen (§ 14 Abs. 5 Satz 2 HSOG). Wie oben dargestellt, erfolgt die Löschung der Kennzeichendaten im „Nichttrefferfall“ automatisch.

- b) Zu den Substantiierungsobliegenheiten des Beschwerdeführers gehört es ferner darzulegen, durch die angegriffene Norm selbst und gegenwärtig betroffen zu sein. Dazu muss er vortragen, dass er mit einiger Wahrscheinlichkeit durch Maßnahmen, die in der angegriffenen Rechtsvorschrift ihre Grundlage haben, berührt werde. Der zu einer ausreichenden Substantiierung erforderliche Grad der Wahrscheinlichkeit wird davon beeinflusst, welche Möglichkeiten der Beschwerdeführer hat, seine Betroffenheit darzulegen. So ist bedeutsam, ob die Maßnahme auf einen tatbestandlich eng umgrenzten Personenkreis zielt oder ob sie eine große Streubreite hat und Dritte auch zufällig erfassen kann (BVerfGE 109, 279 [307 f.]; 113, 348 [363]).

Die Beschwerdeführer haben hier hinreichend vorgetragen, dass sie mit einiger Wahrscheinlichkeit durch eine auf § 14 Abs. 5 HSOG gestützte Kennzeichenerfassung betroffen sein können. Sie haben angegeben, dass sie Halter von Pkw sind, mit denen sie Straßen in Hessen, insbesondere die Autobahnen, befahren. Damit können sie mit derselben Wahrscheinlichkeit wie jeder andere Halter eines Kraftfahrzeuges, der diese Straßen benutzt, von Maßnahmen nach § 14 Abs. 5 HSOG betroffen sein. Denn die Kennzeichenerfassung ist nach ihren gesetzlichen Voraussetzungen weder auf besondere Anlässe, die eine Kennzeichenerfassung zweckmäßig erscheinen lassen, noch auf bestimmte Orte oder bestimmte qualifizierte Straßen beschränkt. Vielmehr obliegt es allein der Entscheidung der Polizeibehörde, wann und an welchem Ort sie eine Kennzeichenerfassung durchführt. Auch die Gesetzesbegründung enthält keine Hinweise, dass die Kennzei-

chenüberwachung nur anlassbezogen eingesetzt werden soll. So kann potentiell jeder Fahrzeughalter, der öffentliche Straßen in Hessen benutzt, und damit auch die Beschwerdeführer, Objekt einer Kennzeichenüberwachung werden.

Mit der Feststellung, dass die Beschwerdeführer durch die gesetzliche Regelung selbst betroffen seien, wird die Grenze zur unzulässigen Popularklage nicht überschritten. Sofern nämlich eine gesetzliche Regelung es gerade ermöglichen soll, dass bei ihrem Vollzug eine möglichst große Zahl von Kraftfahrzeugkennzeichen erfasst wird, um „Treffer“ zu erzielen, ist auch die Zahl möglicher Selbstbetroffener entsprechend hoch.

- c) Schließlich muss angenommen werden, dass die Beschwerdeführer durch die angegriffene Regelung auch gegenwärtig betroffen sind. Insoweit sind die Substantiierungsanforderungen ebenfalls an den tatsächlichen Darlegungsmöglichkeiten eines Betroffenen auszurichten; es gilt derselbe Wahrscheinlichkeitsmaßstab. Da die Polizeibehörden nach den gesetzlichen Voraussetzungen jederzeit und an jedem Ort in Hessen automatisierte Kennzeichenüberprüfungen durchführen können, reicht die Behauptung der Beschwerdeführer aus, dass sie bei der Benutzung ihres Pkw jederzeit damit rechnen müssen, Objekt einer Überwachungsmaßnahme zu werden.

2.

Die Verfassungsbeschwerde ist jedoch nicht begründet. § 14 Abs. 5 HSOG verletzt nicht das durch Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährleistet Elemente der Persönlichkeit, die nicht Gegenstand der besonderen Freiheitsgarantien des Grundgesetzes sind, diesen aber in ihrer konstituierenden Bedeutung für die Persönlichkeit nicht nachstehen (vgl. BVerfGE 99, 185 [193]; 114, 339 [346]). Einer solchen lückenschließenden Gewährleistung bedarf es insbesondere, um neuartigen Gefährdungen zu begegnen, zu denen es im Zuge des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und gewandelter Lebensverhältnisse kommen kann (vgl. BVerfGE 54, 148 [153]; 65, 1 [41]). Die Zuordnung eines konkreten Rechtsschutzbegehrens zu den verschiedenen Aspekten

des Persönlichkeitsrechts richtet sich daher vor allem nach der Art der Persönlichkeitsgefährdung, die den konkreten Umständen des Anlassfalls zu entnehmen ist (vgl. BVerfGE 101, 361 [380]; 106, 28 [39]).

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht trägt in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung Gefährdungen und Verletzungen der Persönlichkeit Rechnung, die sich für den Einzelnen aus informationsbezogenen Maßnahmen, insbesondere unter den Bedingungen moderner Datenverarbeitung, ergeben (vgl. BVerfGE 65, 1 [42]; 113, 29 [46]; 115, 166 [188]; 115, 320 [341 f.]). Es gibt dem Einzelnen die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten zu bestimmen (vgl. BVerfGE 65, 1 [43]; 84, 192 [194] m. w. N.). Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ergänzt besonders geregelte Garantien der Privatheit, die ihm vorgehen, insbesondere das Post- und Fernmeldegeheimnis nach Art. 10 GG (vgl. BVerfGE 100, 313 [358]; 110, 33 [53]; 113, 348 [364]; 115, 166 [189] und den durch Art. 13 GG gewährleisteten Schutz der räumlichen Privatsphäre des Wohnungsinhabers (vgl. BVerfGE 51, 97 [105]; 109, 279 [325 f.]). Es steht neben anderen Ausprägungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, die als Gewährleistungen von Privatheit gleichfalls grundrechtlichen Schutz gegenüber Kenntnisnahme und Verarbeitung von Informationen vermitteln können, wie dem Schutz der Privatsphäre (vgl. BVerfGE 27, 344 [350 ff.]; 44, 353 [372 f.]; 90, 255 [260]; 101, 361 [382 f.] oder dem Recht am gesprochenen Wort (vgl. BVerfGE 34, 238 [246 f.]; 54, 148 [155]; 106, 28 [39]).

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung flankiert und erweitert den grundrechtlichen Schutz von Verhaltensfreiheit und Privatheit, indem es ihn schon auf der Stufe der Persönlichkeitsgefährdung beginnen lässt. Eine derartige Gefährdungslage kann bereits im Vorfeld konkreter Bedrohungen benennbarer Rechtsgüter entstehen, so insbesondere wenn personenbezogene Informationen in einer Art und Weise genutzt und verknüpft werden, die der Betroffene weder überschauen noch beherrschen kann. Vor allem mittels elektronischer Datenverarbeitung können aus solchen Informationen weitere Informationen erzeugt und so Schlüsse gezogen werden, die sowohl die grundrechtlich geschützten Geheimhaltungsinteressen des Betroffenen beeinträchtigen als auch Eingriffe in seine Verhaltensfreiheit mit sich bringen können (vgl. BVerfGE 65, 1 [42]; 113, 29 [45 f.]; 115, 320 [342]; BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 - 1 BvR 1550/03, Umdruck Nr. 85 ff.).

Der Schutzzumfang des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beschränkt sich nicht auf Informationen, die bereits ihrer Art nach sensibel sind und schon deshalb grundrechtlich geschützt werden. Auch der Umgang mit personenbezogenen Daten, die für sich genommen nur geringen Informationsgehalt haben, kann, je nach seinem Ziel und den bestehenden Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten, grundrechtserhebliche Auswirkungen auf die Privatheit und Verhaltensfreiheit des Betroffenen haben. Insofern gibt es unter den Bedingungen der elektronischen Datenverarbeitung kein schlechthin, also ungeachtet des Verwendungskontextes, belangloses personenbezogenes Datum (vgl. BVerfGE 65, 1 [45]; 115, 320 [350]; vgl. zuletzt Beschluss vom 13. Juni 2007, a.a.O.).

Jedoch ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht schrankenlos gewährleistet. Vielmehr muss der Einzelne Einschränkungen dieses Rechts hinnehmen, sofern sie auf einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage beruhen, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen ergeben, und sie im überwiegenden Allgemeininteresse unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes getroffen werden. Dem trägt die Regelung über die verdachtsunabhängige automatisierte Kennzeichenüberprüfung nach § 14 Abs. 5 HSOG Rechnung.

Sie stellt zwar einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar (a). Doch genügen die gesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen dieses Eingriffes den verfassungsrechtlichen Anforderungen in formeller (b) und materieller Hinsicht (c).

a) Bei der Kennzeichenüberprüfung werden in einem automatisierten Verfahren personenbezogene Daten erhoben, gespeichert, übermittelt und ggf. weiterverarbeitet. Das Kennzeichen, das bei diesem Vorgang elektronisch erfasst wird, stellt ein personenbezogenes Datum dar. Unter personenbezogenen Daten versteht das Datenschutzrecht Einzelangaben über persönliche und/oder sachliche Verhältnisse über bestimmte oder bestimmbare Personen (vgl. § 2 Abs. 1 HDSG; § 3 Abs. 1 BDSG). Das Kennzeichen ermöglicht nicht unmittelbar die Identifikation einer bestimmten Person, es erschließt über die Fahrzeugregister aber eine Vielzahl von Einzelangaben über die Person des Halters und hat damit einen erhebli-

chen Aussagegehalt. So werden im örtlichen und im Zentralen Fahrzeugregister als so genannte Halterdaten gespeichert u. a. Familienname, Geburtsname, Vornamen, ggf. Künstlernamen, Tag und Ort der Geburt, Geschlecht, Anschrift und bei beruflichen Selbständigen die Berufsdaten (vgl. § 33 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 StVG). Durch die Verknüpfung des Kennzeichens mit dem Fahrzeugregister wird der Personenbezug hergestellt. Dass die Nutzung des Fahrzeugregisters nur Berechtigten vorbehalten ist - wozu im Rahmen der einfachen Registerauskunft nach § 39 Abs. 1 StVG allerdings auch der rechtsverfolgende Bürger gehört, was (potentiell) einem unbeschränkten Personenkreis den Zugang eröffnet (BGH NJW 2003, 226) -, nimmt dem Kennzeichen nicht den Charakter eines personenbezogenen Datums.

Die Verwendung dieses personenbezogenen Datums durch die Kennzeichenüberprüfung hat auch Eingriffscharakter. Ein Eingriff liegt ohne weiteres vor in all den Fällen, in denen die Überprüfung zu einem „Treffer“, also zu weiteren Überprüfungsmaßnahmen auf Seiten der Behörden führt.

Dies gilt aber auch für den Fall, dass der Datenabgleich negativ ist und die automatisiert gespeicherten Kennzeichendaten unverzüglich zu löschen sind.

Der Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung erfasst gerade auch solche Sachverhalte, bei denen staatliche Stellen personenbezogene Daten ohne Kenntnis des Betroffenen erheben und verarbeiten, auch wenn die Datenverarbeitung im Ergebnis für den Betroffenen folgenlos bleibt und die Daten vernichtet werden. Für die grundrechtliche Betrachtung ist dabei mit Blick auf den Eingriffscharakter der am Überwachungszweck ausgerichtete Zusammenhang der Einzelarbeitsschritte bedeutsam. Einen Eingriff stellt schon die Kennzeichenerfassung selbst, nämlich die Fotografie von Fahrzeug und Kennzeichen durch das Kennzeichenlesegerät, dar, da sie die Grundlage für die anschließende Speicherung und den Abgleich mit dem Fahndungsbestand bildet. Auch die Speicherung hat Eingriffscharakter, der mit dem Abgleich fortgesetzt wird, in welchem das Kennzeichen auf Übereinstimmung mit dem Fahndungsbestand geprüft wird. Die anschließende Löschung der zuerst gespeicherten und dann verarbeiteten Kennzeichenmerkmale erfolgt auch nicht etwa technikbedingt (vgl. dazu BVerfGE 115, 320 [343]), sondern bedarf entsprechender Program-

mierung der Erkennungs- und Überprüfungssoftware; erst dadurch wird der vorher erfolgte Eingriff nach einer wenn auch zeitlich geringen Zwischenspeicherung gleichsam ungeschehen gemacht.

Die „Flüchtigkeit“ des negativen Abgleichs macht ihn allerdings nicht zu einer bloßen Bagatelle, die - wie teilweise argumentiert wird - die Schwelle des Eingriffs in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht überschreite (vgl. dazu Schieder, a. a. O. S. 778, mit weiteren Nachweisen zum sog. Bagatellvorbehalt in Fn. 29). Eine solche Sichtweise hätte zur Folge, dass ganze Bereiche der immer wichtiger werdenden elektronischen Kommunikation dem grundrechtlichen Schutz entzogen würden.

- b) Die den Eingriff ermöglichende Regelung des § 14 Abs. 5 HSOG ist in formeller Hinsicht verfassungsgemäß.

Dem Landesgesetzgeber steht die Gesetzgebungskompetenz für die in § 14 Abs. 5 HSOG getroffene Regelung zu.

- aa) Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach den Art. 70 ff. GG steckt den Rahmen ab, der in der bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik den Ländern für ihre eigene Gesetzgebung zur Verfügung steht. Sie grenzen die Verfassungsräume von Bund und Ländern mit Verbindlichkeit für den Gesamtstaat ab.

Nach Art. 70 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die kompetenzrechtliche Qualifizierung eines Gesetzes im Hinblick auf den jeweiligen Kompetenzträger - Bund oder Land - ist unproblematisch, so lange der Gegenstand des Gesetzes sich eindeutig einem bestimmten im Grundgesetz benannten Kompetenztitel zuordnen lässt. Schwierigkeiten ergeben sich dann, wenn der Gegenstand der Regelung thematisch Kompetenzbereiche berührt, für die sowohl eine Bundes- wie eine Landeszuständigkeit in Betracht kommen kann, oder er sich nicht ohne weiteres nur dem einen oder dem anderen Kompetenzträger zuordnen lässt. Da eine Doppelzuständigkeit von Bund und Ländern mit Blick auf Art. 20 Abs. 1, 30 und 70 Abs. 1 GG ausgeschlossen ist (BVerfGE 36, 192 [202 f.]; 61, 149 [204]; 67, 299 [321];

106, 62 [114 f]; 62 [114 f.]), ist die Zuordnungsproblematik durch Ausschöpfung aller interpretativen Mittel zu klären. Neben der historischen Entwicklung der zuzuordnenden Regelungsmaterie ist in erster Linie der primäre Normzweck maßgebend. Dieser Hauptzweck bestimmt die kompetenzielle Qualifikation, nämlich die Subsumierbarkeit unter eine bestimmte Kompetenznorm. Lässt sich gleichwohl eine eindeutige Zuordnung nicht ermitteln, ist auf den Schwerpunkt der Regelung oder auf den notwendigen oder überwiegenden Sachzusammenhang mit der Kompetenzmaterie abzustellen (BVerfGE 97, 228 [251 f.]; 97, 332 [341 f.]; 98, 145 [158]; 98, 165 [299]; 106, 62).

- bb) Die Regelung über die automatisierte Kennzeichenüberprüfung in § 14 Abs. 5 HSOG hat zwar enge Berührungspunkte mit den in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fallenden Materien des Straßenverkehrs- und Kraftfahrwesens (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) und des gerichtlichen Verfahrens unter Einschluss des Strafverfahrens (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). In ihrem Schwerpunkt jedoch dient die Regelung der den Polizeibehörden zugewiesenen Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und in deren Rahmen der Verhütung von Straftaten (§ 1 Abs. 4 HSOG). In dieser speziellen Ausprägung als Regelung der polizeilichen Gefahrenabwehr - Polizeirecht im engeren Sinne - fällt sie in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (BVerfGE 8, 143 [150]; 78, 374 [386 f.], 109, 190 [215]; BVerfGE 113, 348 [368]).

Allerdings stellen Regelungen im Bereich des Rechts der öffentlichen Sicherheit und Ordnung keine Materien dar, die kompetenziell spezifisch dem Landesrecht zuzuordnen sind. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu zutreffend ausgeführt, dass die Gesamtheit der Normen, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienen, keinen selbständigen Sachbereich im Sinne der grundgesetzlichen Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern bildet (vgl. BVerfGE 8, 143 [149 f.]). Normen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in einem bestimmten Sachbereich sind für die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen vielmehr dem Sachbereich zuzurechnen, mit dem sie in einem notwendigen Zusammenhang stehen. Erscheint eine Regelung als

Annex zu einem Sachgebiet, auf dem der Bund tätig ist, umfasst die Zuständigkeit zur Gesetzgebung auch präventive Regelungen in diesem Sachbereich. Soweit der Bund ein Recht zur Gesetzgebung in einem bestimmten Sachbereich hat, kann er auch punktuelle Annexregelungen zu einem an sich der Zuständigkeit der Länder unterfallenden Regelungsbereich treffen, sofern diese einen notwendigen Zusammenhang mit der in der Zuständigkeit des Bundes liegenden Materie aufweisen und daher für den wirksamen Vollzug der bundesrechtlichen Bestimmungen erforderlich sind (vgl. BVerfGE 22, 180 [210]; 77, 288 [299]; 109, 190 [215]; BVerfGE 113, 348 [369]).

Nur solche Regelungen, bei denen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht als Teil einer bundesgesetzlich geregelten Sachmaterie gesetzlich bestimmt ist, können einem selbständigen Sachbereich zugerechnet werden, der als allgemeines Polizeirecht bezeichnet wird und in die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung fällt (BVerfGE 109, 190 [215]).

- cc) Gegenstand des § 14 Abs. 5 HSOG ist die automatisiert erfolgende Erhebung der Daten der Kennzeichen von Kraftfahrzeugen zum Zwecke des Abgleichs mit dem Fahndungsbestand. Die Vorschrift verfolgt in erster Linie polizeilich-präventive Zwecke. Sie gehört im weiteren Sinne zu den Maßnahmen der Verkehrsüberwachung, mit denen die Polizei den Straßenverkehr beobachtet und die Einhaltung der Vorschriften kontrolliert, ohne dass Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahr vorliegen müssen.

vgl. dazu Hilse, Verkehrsüberwachung, in: Handbuch des Polizeirechts, hrsg. von Lisken/Denninger, 3. Aufl., 2001, S. 563 ff.; ebenso Kniessel, Straßenverkehrsrecht, in: Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl., 2007, S. 253 f., Rdn. 27: „Die Verkehrskontrolle als Überwachung des fließenden und stehenden Straßenverkehrs obliegt primär der Polizei als eigene Aufgabe“.

Der Kontrollauftrag dient der verkehrsspezifischen Gefahrenabwehr (Kniessel, a.a.O., S. 254, Rdn. 31). Die Regelung soll dazu beitragen, dass zugelassene Fahrzeuge im öffentlichen Straßenverkehr nach den Vorschriften des Straßenverkehrsgesetzes und den auf seiner Grundlage erlassenen

Rechtsverordnungen betrieben und geführt werden. Sie soll auch verhindern, dass gestohlene Kraftfahrzeuge oder mit gestohlenen oder gefälschten Kennzeichen versehene Kraftfahrzeuge mit den damit verbundenen Gefahren für die Allgemeinheit am öffentlichen Straßenverkehr teilnehmen. Auf § 14 Abs. 5 HSOG gestützte Maßnahmen dienen ferner der Verhütung von Straftaten. Erfahrungsgemäß werden gestohlene oder mit gefälschten oder gestohlenen Kennzeichen versehene Kraftfahrzeuge vielfach als Werkzeug oder als Mittel zur Begehung anderer Straftaten genutzt. Schließlich dient die Kennzeichenüberprüfung weiteren Zwecken der Gefahrenabwehr. Dies gilt etwa für die Fahndung nach suizidgefährdeten vermissten Personen, die mit einem Fahrzeug unterwegs sind, für die Fahndung nach Ausländern, die sich der Ausweisung entzogen haben (§ 50 Abs. 7 des Aufenthaltsgesetzes), oder für die polizeiliche Beobachtung nach § 17 HSOG. In Betracht kommt ferner die Suche nach Fahrzeugen, bei denen der Versicherungsschutz erloschen ist oder deren Kennzeichen aus anderen Gründen entstempelt (§ 29d StVZO) werden soll. Daneben treten allerdings auch Fahndungen, denen Ausschreibungen im Rahmen der Strafverfolgung und Strafvollstreckung zu Grunde liegen (§§ 131, 131a, 163e Abs. 3, 457 Abs. 3 StPO).

aaa) Mit dieser primär polizeilich-präventiven Zielsetzung greift die Regelung nicht in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Straßenverkehrsrecht über, von der er mit dem Straßenverkehrsgesetz und den auf dessen Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen Gebrauch gemacht hat. Zwar dienen auch die Vorschriften des Straßenverkehrsrechts der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, doch sperren sie nicht landesgesetzliche Regelungen, die Kennzeichenüberprüfungen als Maßnahme der allgemeinen Gefahrenabwehr der Polizeibehörde vorsehen.

Das Straßenverkehrsrecht im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG regelt die (polizeilichen) Anforderungen an den Verkehr und die Verkehrsteilnehmer - sowie gegebenenfalls auch an Außenstehende (vgl. BVerfG 32, 319 [326]) -, um Gefahren abzuwehren und die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten. In diesem Sinne ist das Straßenverkehrsrecht sachlich begrenztes Ordnungsrecht, für das

dem Bund - abweichend vom sonstigen Ordnungsrecht - die Gesetzgebungszuständigkeit zukommt (BVerfGE 40, 371 [378, 380]).

Wegen des mit dem Betrieb und dem Führen eines Kraftfahrzeugs auf öffentlichen Straßen verbundenen hohen Gefahrenpotentials für Leben, Gesundheit, Sachen und Vermögen der Verkehrsteilnehmer und Dritter hat der Bundesgesetzgeber straßenverkehrsrechtliche Regelungen über die Zulassung von Kraftfahrzeugen und die Erlaubnis zum Führen von Kraftfahrzeugen im öffentlichen Straßenverkehr geschaffen. Dem Kraftfahrzeugkennzeichen kommt dabei eine hervorragende Funktion zu, weil seine Zuteilung Voraussetzung für die Inbetriebnahme eines Kraftfahrzeugs auf öffentlichen Straßen und es zugleich Hauptmerkmal zur Identifikation des Kraftfahrzeugs und damit des Halters ist. So erfolgt die Zulassung eines Kraftfahrzeugs durch Zuteilung eines amtlichen Kennzeichens (§ 1 Abs. 1 Satz 2 StVG). § 31 Abs. 1 und 2 StVG bestimmt, dass die Zulassungsbehörden und das Kraftfahrt-Bundesamt jeweils ein Register über Fahrzeuge führen, für die ein Kennzeichen zugeteilt oder ausgegeben wurde. Näheres über die Übermittlung von Fahrzeug- und Halterdaten, auch durch Abruf im automatisierten Verfahren und im automatisierten Anruf- und Auskunftsverfahren beim Kraftfahrt-Bundesamt, sowie zum Abgleich mit Sachfahndungsdaten des Bundeskriminalamtes regeln die §§ 35 bis 36b StVG. Die Vorschriften bestimmen, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen technischen Verfahren es den Zulassungsbehörden und dem Kraftfahrt-Bundesamt erlaubt ist, Fahrzeug- und Halterdaten an Behörden und sonstige öffentliche Stellen zu übermitteln. So dürfen nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 StVG die gespeicherten Fahrzeug- und Halterdaten an Behörden zu deren Aufgabenerfüllung für Zwecke der Auskunft über Halter und Fahrzeug übermittelt werden, wenn dies zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich ist. § 36 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. d StVG sieht ferner vor, dass die Übermittlung aus dem Zentralen Fahrzeugregister im Rahmen der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit an die Polizeien der Länder durch Abruf im automatisierten Verfahren erfolgen darf.

Schließlich ermöglicht § 36a StVG die Übermittlung der Daten aus dem Zentralen Fahrzeugregister nach § 35 StVG auch in einem automatisierten Anfrage- und Auskunftsverfahren nach näherer Bestimmung durch Rechtsverordnung. Die auf Grund des § 6 Abs. 1 Nr. 1 und des § 47 Abs. 1 StVG erlassene Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr vom 25. April 2006 (BGBl. I. S. 988, geändert durch Verordnung vom 18. Dezember 2006 [BGBl. I. S. 3226]), regelt in Abschnitt 6 im Einzelnen, welche Daten für die Übermittlung durch Abruf im automatisierten Verfahren und im automatisierten Anfrage- und Auskunftsverfahren aus dem Zentralen Fahrzeugregister bereitgehalten werden.

Diese zuletzt genannten bundesrechtlichen Datenübermittlungsbestimmungen beruhen auf Annex-Kompetenzen der Kompetenzmaterie Straßenverkehr in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG; ihr Adressat sind die Zulassungsbehörden und das Kraftfahrt-Bundesamt, deren Befugnisse im Rahmen des bundesrechtlich geregelten Straßenverkehrsrechts bestimmt werden.

Das Gefahrenabwehrrecht der Länder verhält sich zu diesen Regelungen komplementär, soweit die Polizei- und Ordnungsbehörden der Länder zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung Fahrzeug- und Halterdaten benötigen. Dies verdeutlichen § 35 Abs. 1 Nr. 4 und § 36 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. d StVG, die mit dem Verweis auf die Zwecke der Gefahrenabwehr eine Fahrzeug- und Halterdatenübermittlung an die Länderpolizeien gestatten. Auch darüber hinaus inhibiert das bundesrechtlich geregelte Straßenverkehrsrecht nicht landesrechtliche Regelungen, die das Kraftfahrzeugkennzeichen zum Ausgangspunkt von Überprüfungen nehmen, die ihre Grundlage im Recht der Gefahrenabwehr des Landes haben. Die durch § 14 Abs. 5 HSOG ermöglichte automatisierte Kennzeichenüberprüfung setzt das bundesrechtliche Ordnungsrecht des Straßenverkehrs, wie es im Straßenverkehrsgesetz und den darauf beruhenden Rechtsverordnungen geregelt ist, voraus. Es wird nicht durch die bundesrechtlichen Regelungen verdrängt, sondern unterstützt und sichert als

landesrechtliche Gefahrenabwehrregelung die mit dem Straßenverkehrsrecht verfolgten Ordnungszwecke, dient daneben aber weiteren Zwecken wie etwa der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten.

- bbb) Wegen der primär polizeilich-präventiven Zielsetzung gehört die Vorschrift des § 14 Abs. 5 HSOG kompetenziell auch nicht zum Recht der Strafverfolgung, das als Teil des gerichtlichen Verfahrens nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes unterfällt.

Der Abgleich der Kraftfahrzeugkennzeichen mit dem Fahndungsbestand betrifft zwar auch im Rahmen der Strafverfolgung gewonnene und verwertbare Erkenntnisse und bringt zu einem nicht geringen Teil „Treffer“ hervor, bei denen es um die Verfolgung von solchen Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten geht, bei denen das Kennzeichen selbst oder das Fahrzeug Objekt einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit (vgl. nur etwa §§ 22, 22a, 24 b StVG) oder Werkzeug oder Mittel zur Begehung von Straftaten gewesen ist oder in anderem Zusammenhang mit der Fahndung nach Straftaten in Verbindung steht. Doch stehen die (repressiven) Zwecke des Strafverfahrens (Strafverfolgung und -vollstreckung) nicht im Vordergrund des automatisierten Kennzeichenabgleichs. Hauptzweck ist vielmehr die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insonderheit der Sicherheit und Ordnung des öffentlichen Straßenverkehrs und die Verhütung von Straftaten (ebenso für die verdachtsunabhängige Identitätsfeststellung BayVerfGH NJW 2003, 1375 m. w. N.).

§ 163e Abs. 2 StPO steht dem nicht entgegen. Danach kann das Kennzeichen eines Kraftfahrzeugs anlässlich von polizeilichen Kontrollen zur Beobachtung ausgeschrieben werden, wenn das Fahrzeug im Zusammenhang mit einer Straftat von erheblicher Bedeutung auf einen Beschuldigten oder auf eine Kontaktperson zugelassen ist oder von diesen benutzt wird. Bei der polizeilichen Beobachtung nach § 163e StPO handelt es sich um eine spezielle strafprozessuale Maßnahme, die nur „anlässlich von polizeilichen Kontrollen“ (§ 163e Abs. 1

Satz 1 StPO) vorgenommen werden darf. Zur polizeilichen Beobachtung werden nicht etwa Kontrollstellen für Zwecke des § 163e StPO eingerichtet. Vielmehr werden aus anderen Gründen durchgeführte Überprüfungen für diese Zwecke genutzt. Dazu gehören auch polizeiliche Kontrollstellen nach den Polizeigesetzen der Länder (§ 18 Abs. 2 Nr. 5 HSOG; vgl. auch Meyer-Goßner, StPO, 47. Aufl., 2004, § 163e StPO Rdn. 4). Eine auf § 14 Abs. 5 HSOG gestützte polizeiliche Kennzeichenüberprüfung kann danach auch den Zwecken einer Kontrollstelle im Sinne des § 163e Abs. 1 Satz 1 StPO dienen. Damit klärt sich auch die Kompetenzfrage im Verhältnis von § 163e StPO zu § 14 Abs. 5 HSOG. § 163e Abs. 2 StPO setzt neben den aufgrund von Strafrecht zulässigen Kontrollstellen (§§ 111, 163d StPO) Überprüfungen nach dem landesrechtlich geregelten Polizeirecht voraus. Findet nach dem Gefahrenabwehrrecht des Landes eine Kontrolle statt, darf diese unter den weiteren Voraussetzungen des § 163e StPO auch zur polizeilichen Beobachtung eines ausgeschriebenen Kraftfahrzeugkennzeichens genutzt werden.

Im Übrigen lässt das bundesrechtlich geregelte Strafrecht den Abgleich von personenbezogenen Informationen, die im Rahmen der Strafverfolgung erlangt worden sind, zu Zwecken der Gefahrenabwehr nach Maßgabe des Landesrechts ausdrücklich zu.

Nach § 481 Abs. 1 Satz 1 StPO dürfen die Polizeibehörden nach Maßgabe der Polizeigesetze personenbezogene Informationen aus Strafverfahren verwenden. Diese Generalklausel erlaubt es den Polizeibehörden, die für Zwecke eines Strafverfahrens erlangten Informationen für solche Zwecke zu verarbeiten und zu nutzen, die nach den (Landes-) Polizeigesetzen zugelassen sind; nur soweit bundesgesetzliche oder entsprechende landesgesetzliche Verwendungsregelungen entgegenstehen, ist die Verwendung der Informationen unzulässig (vgl. § 481 Abs. 2 StPO und dazu Meyer-Goßner, StPO, a. a. O. § 481 Rdn. 1; Soiné, Kriminalistik 2001, S. 173, 245, 249). In der Gesetzesbegründung wird dazu ausgeführt, dass eine solche Öffnungsklausel vor dem Hintergrund der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung erforderlich

sei, weil Informationen, die ausschließlich für Zwecke der Strafverfolgung erhoben worden seien, bei einer Nutzung für präventive Zwecke eine Zweckänderung erfahren, auch wenn die Polizei bereits im Besitz der fraglichen Informationen sei. Ohne diese Regelung könnte die effektive Aufgabe Gefahrenabwehr beeinträchtigt werden. Es sei schwer verständlich, wenn die Polizei Informationen, über die sie verfüge, nicht zur Gefahrenabwehr nutzen dürfe, nur weil die Informationen aus Strafverfahren stammten (BT-Drs. 14/1484, S. 31).

Diese Vorschrift wird ergänzt durch § 483 Abs. 3 und § 484 Abs. 4 StPO. § 483 Abs. 3 StPO betrifft die Verarbeitung und Nutzung von personenbezogenen Daten aus sogenannten Mischdateien, also aus Dateien der Polizei, in denen Strafverfolgungsdaten zusammen mit präventiv-polizeilichen Daten gespeichert werden. Für solche Mischdateien wird das für die speichernde Stelle geltende Recht, d. h. in der Regel das Landespolizeirecht für maßgeblich erklärt. Dasselbe gilt für die Verwendung personenbezogener Daten, die für Zwecke künftiger Strafverfahren in Dateien der Polizei gespeichert sind, sofern sie nicht für Zwecke eines Strafverfahrens verwendet werden (§ 484 Abs. 4 StPO).

Aus den genannten Vorschriften ergibt sich hinreichend deutlich der gesetzgeberische Wille des für das Strafverfahrensrecht zuständigen Bundesgesetzgebers, für Zwecke der Strafverfolgung erhobene Daten dem Zugriff der Polizeibehörden nach Maßgabe der Regelung in den Landespolizeigesetzen zu öffnen (vgl. dazu HessVGH DÖV 2005, S. 523 [524]).

- c) Die Regelung des § 14 Abs. 5 HSOG ist auch materiell verfassungsmäßig und schränkt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht in unverhältnismäßiger Weise ein.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Einzelne nicht ein Recht im Sinne einer absoluten, uneingeschränkten Herrschaft über „seine“ Daten. Zwar gewährleistet das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als

Ausfluss des allgemeinen Persönlichkeitsrechts im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG die Befugnis des Einzelnen, in der Regel selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen, doch muss er Einschränkungen dieses Rechts im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen.

Diese Beschränkungen bedürfen einer (verfassungsmäßigen) gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht (aa). Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten (bb). Angesichts der Gefährdungen durch die Nutzung der automatisierten Datenverarbeitung hat er auch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken (BVerfGE 65, 1 [43 f.]). Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen wird § 14 Abs. 5 HSOG gerecht.

aa) Das Gebot der Normenklarheit und Bestimmtheit wird beachtet. Gesetzliche Eingriffsermächtigungen sind grundsätzlich so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Sachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (BVerfGE 49, 168 [181]; 53, 104 [114]). Das Gebot soll sicherstellen, dass der betroffene Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können. Der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden (vgl. BVerfGE 100, 313 [359 f., 372]); 110, 33 [53]; BVerfGE 113, 348 [375]; 115, 320 [365]). Die konkreten Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Ermächtigung richten sich nach der Art und Schwere des Eingriffs, wie sie sich aus der vorgesehenen Maßnahme und den von ihr für den Betroffenen ausgelösten Wirkungen ergibt. Welchem Ziel die Maßnahme dient, etwa der Gefahrenabwehr oder der Gefahrenvorsorge, ist für die Beurteilung ihrer Schwere für den Betroffenen ohne Belang (vgl. BVerfGE 110, 33 [55]).

Der Gegenstand des § 14 Abs. 5 HSOG ist knapp beschrieben. Es geht um die automatisierte Erhebung von Kraftfahrzeugkennzeichendaten. Das Wort „automatisiert“ beschreibt dabei den Sachverhalt, dass die Erhebung durch Maschineneinsatz erfolgt und nicht als Inaugenscheinnahme des Kennzeichens durch den einzelnen Beamten. Automatisiert ist eine Datenverarbeitung, wenn sie durch Einsatz eines gesteuerten technischen Verfahrens selbsttätig abläuft (§ 2 Abs. 6 HDSG).

Die Maßnahmen finden auf öffentlichen Straßen und Plätzen statt; Örtlichkeiten, die nicht dem öffentlichen Verkehr zur Verfügung stehen, kommen für die Erhebung nicht in Betracht. Allerdings sind die öffentlichen Straßen und Plätze nicht in bestimmter Weise qualifiziert. Damit ist klar, dass auf allen Straßen und Plätzen in Hessen, auf denen öffentlicher Verkehr stattfindet, die Kennzeichenerfassung erfolgen kann. Bedenken dagegen, dass die Erstreckung auf alle öffentlichen Straßen und Plätze zu weitgehend sei, richten sich nicht gegen die Bestimmtheit der Norm, sondern gegen deren Verhältnismäßigkeit.

Die Vorschrift enthält auch keine zeitliche Einschränkung und keine Einschränkung auf einen bestimmten Anlass oder eine bestimmte Gefahren- oder Verdachtsschwelle als Voraussetzung für die Erhebung. Einwände gegen die Bestimmtheit des Normtextes des Inhalts, dass die Reichweite der Ermächtigung nicht ohne weiteres feststellbar sei, weil die Vorschrift keinen ausdrücklichen und klarstellenden Hinweis darauf enthalte, dass die Maßnahme nicht auf bestimmte Tageszeiten oder bestimmte Personen beschränkt sei und auch keinen spezifischen Anlass oder Verdacht verlange, greifen nicht durch. Derartige Bedenken betreffen nicht die Klarheit und Bestimmtheit der Norm, sondern die Frage der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs. Denn mit der gesetzlichen Formulierung ist klargestellt, dass die Kennzeichenerhebung jederzeit auf jeder öffentlichen Straße oder jedem öffentlichen Platz in Hessen ohne besonderen Anlass oder eine konkrete Gefahr oder einen bestimmten Verdacht stattfinden darf. Der Normtext ergibt für einen verständigen Leser hinreichend deutlich, dass die Ermächtigung vom Gesetzgeber sehr weit gefasst ist und Beschränkungen im Hinblick auf den Kontrollraum, den zeitlichen und modalen Aspekt gerade nicht gewollt

sind. Er kann erkennen, bei welchen Anlässen und unter welchen Voraussetzungen ein Verhalten mit dem Risiko der Überwachung verbunden ist (vgl. BVerfGE 110, 33 [54]; 113, 348 [376]).

Im Übrigen ist hier zu berücksichtigen, dass bei nach Art und Schwere geringfügigen Grundrechtseingriffen auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit grundsätzlich niedriger sind. Der Eingriff erschöpft sich hier bei einem negativen Ergebnis in einem in Sekundenbruchteilen erfolgenden Abgleich elektronischer Informationen über bloße Kennzeichendaten, die danach unverzüglich automatisch gelöscht werden. Die Überprüfung ist gleichsam „flüchtig“ und gibt keinerlei Erkenntnisse über die Person des Halters preis. Er bleibt anonym. Der Abgleich erschöpft sich in der Prüfung, ob die Zeichenfolge eines Kennzeichens im Fahndungsbestand abgelegt ist. Mit der mit dem Negativergebnis verbundenen automatischen Löschung ist der Abgleich ungeschehen gemacht.

Soweit der Abgleich positiv ist und zu einem „Treffer“ führt, schließen sich polizeiliche Maßnahmen an, die ihren rechtlichen Grund in den Umständen finden, die zur Aufnahme in den Fahndungsbestand geführt haben. In diesem Falle kann der Abgleich zwar in der Folge erhebliche Auswirkungen auf die betroffene Person haben; diese hat sie jedoch hinzunehmen, da aufgrund der Aufnahme in den Fahndungsbestand zumindest erhebliche Anhaltspunkte für die Annahme bestehen, dass im Zusammenhang mit dem identifizierten Kennzeichen Strafverfolgungsmaßnahmen stattfinden oder in anderer Weise eine Gefahrenlage besteht.

Zweck der Erhebung ist der Abgleich mit dem Fahndungsbestand. Ob § 14 Abs. 5 HSOG damit eine Befugnisnorm allein für die Datenerhebung darstellt, nicht aber für die weitere Verarbeitung, nämlich den Abgleich mit dem Fahndungsbestand - von einer beschränkten Befugnis geht wohl die Gesetzesbegründung aus -, bedarf hier keiner Vertiefung. Denn jedenfalls enthält § 25 Abs. 1 Satz 3 HSOG eine ausdrückliche Befugnis, den Abgleich mit dem Fahndungsbestand vorzunehmen. Danach können die Polizeibehörden im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung erlangte personenbezogene Daten mit dem Fahndungsbestand abgleichen. Die aufgrund einer Maßnahme nach

§ 14 Abs. 5 HSOG erlangten Kennzeichendaten sind solche, die die Polizei im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung erlangt hat.

Der Begriff des Fahndungsbestandes, der sich außer in § 25 Abs. 1 Satz 3 HSOG auch in § 17 Abs. 1 HSOG („polizeilicher Fahndungsbestand“) findet, wird im Gesetz nicht näher erläutert. Ebenso verwenden die Polizeigesetze Bayerns, Bremens, Hamburgs, von Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, die - wie oben dargestellt - über Regelungen zur verdachtsunabhängigen Kennzeichenüberprüfung verfügen, den Begriff des Fahndungsbestandes ohne nähere Erläuterung. Eingeführt durch § 10e des Vorentwurfs zur Änderung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder wird der Begriff auch im Bundesrecht und in weiteren Vorschriften der Polizeigesetze anderer Bundesländer - ohne nähere Bestimmung - gebraucht.

Vgl. §§ 30 Abs. 5, 34 Abs. 1 Satz 2 des Bundespolizeigesetzes, § 28 des Bundeskriminalamtgesetzes, § 36 des Zollfahndungsgesetzes, § 35 Abs. 4 des Straßenverkehrsgesetzes, § 3a des Personalausweisgesetzes, § 17 des Passgesetzes, Art. 43 PAG BY, § 27 ASOG BE, § 19 SOG LSA, § 25 PolGNW, § 37 POG RP

Der Begriff erschließt sich durch Auslegung des Begriffs der Fahndung, wie er aus dem Strafverfahrensrecht bekannt ist und in den §§ 131 bis 131c StPO sowie den Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) in den Nummern 39 bis 44 näher bestimmt wird. Den Begriff nimmt auch die Polizeidienstvorschrift 384.1 auf, derzufolge die Fahndung alle Maßnahmen umfasst, die der planmäßigen Suche nach Personen (Personenfahndung) und Sachen (Sachfahndung) im Rahmen der Strafverfolgung und zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienen. Fahndungszwecke der Sachfahndung sind danach etwa die Sicherstellung und Beschlagnahme zur Beweissicherung, die Einziehung, Eigentumssicherung, Insassenfeststellung oder Unterstützung der Fahndung nach Personen. Im Kontext des HSOG, das in seinem Zweiten Abschnitt - zu dem auch der Kennzeichenabgleich nach § 14 Abs. 5 gehört - die Befugnisse der Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden regelt, bezeichnet der Fahndungsbestand danach die Datenbestände, auf die die Polizeibehörden für die Zwecke der Suche nach Personen und Sachen im Rahmen ihrer Befugnisse zuzugreifen

berechtigt sind. Die Kennzeichenüberprüfung nach § 14 Abs. 5 HSOG erlaubt mithin keinen allgemeinen Abgleich mit sämtlichen Dateien der öffentlichen Verwaltung, in denen ebenfalls Kraftfahrzeugkennzeichen gespeichert sind, sondern nur mit bestimmten, nämlich mit Fahndungsdateien. Die Fahndungsdateien setzen allgemein nach ihrem Begriff und spezifisch nach ihrer gesetzlichen Grundlage voraus, dass der mit ihnen bezweckten Suche nach Personen und Sachen eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorausgegangen ist - etwa in Form einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit - oder eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung weiterhin besteht, etwa weil die Begehung weiterer Straftaten befürchtet werden muss. Denn erst ein solcher schwerwiegender Anlass rechtfertigt in verfassungsrechtlicher Perspektive die Suche nach Personen und Sachen in der Form einer polizeilichen Fahndung.

Im spezifischen Fall des § 14 Abs. 5 HSOG ist die Überprüfung nach dem Wortlaut der Vorschrift, der allgemein vom Abgleich „mit dem Fahndungsbestand“ spricht, nicht beschränkt auf bestimmte polizeiliche Fahndungsdateien. In der praktischen Anwendung umfasst der Fahndungsbestand tatsächlich jedoch nur die Verbunddatei „Sachfahndung“ des polizeilichen Informationssystems INPOL.

Verbunddateien sind beim Bundeskriminalamt als Zentralstelle geführte Dateien, in die die Länder unmittelbar Dateien einspeichern und aus denen sie Daten unmittelbar abrufen können (vgl.: Petri, Informationsverarbeitung im Polizei- und Strafverfahrensrecht, in: Handbuch des Polizeirechts, hrsg. von Liskan/Denninger, 4. Aufl., 2007, Abschnitt II, Rdn. 79 ff., 86 f.).

Denn aufgrund der Organisation der Fahndungsdateien in Bund und Ländern findet ein Abgleich von Daten mit der Charakteristik „Kfz-Kennzeichen“ allein mit dieser Datei statt, in der Sachen zur Fahndung ausgeschrieben sind.

Zum Fahndungsbestand wird man auch die Ausschreibung von Sachen zählen müssen, die im Schengener Informationssystem SIS gespeichert wird. Das Schengener Informationssystem (SIS) stellt eine Ausgleichsmaßnahme dafür dar, dass innerhalb des sogenannten Schengenraumes weder Personen noch Kraftfahrzeuge kontrolliert werden.

Zum Schengener Durchführungsabkommen allgemein und zum Schengener Informationssystem speziell vgl. die Darstellung von Mokros, in: Handbuch des Polizeirechts, a. a. O., 4. Aufl., Abschnitt O, Rdnr. 134 ff., 185 ff.

Es handelt es sich bei SIS um ein staatenübergreifendes, computergesteuertes polizeiliches Fahndungssystem, das in den Vertragsstaaten des Schengener Durchführungsabkommens (SDÜ - vgl. Art. 92 ff. des Gesetzes zu dem Schengener Übereinkommen vom 19. Juni 1990 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 15. Juli 1993 [BGBl. II 1993, S. 1010], zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Januar 2007 [BGBl. I S. 2]) den Online-Zugriff jeder polizeilichen Datenstation auf SIS-Fahndungsdateien ermöglicht (Art. 101 SDÜ). Mit Hilfe von SIS können auch die Kennzeichen ausländischer Fahrzeuge überprüft werden (Art. 100 Abs. 3 SDÜ i. d. F. des Beschlusses 2005/211/JI des Rates vom 24.02.2005 [ABl. L 68/44 vom 15.03.2005]). Die Steuerung erfolgt über das deutsche Polizeisystem INPOL (Art. 6 Nr. 1 des Gesetzes zu dem Schengener Übereinkommen). Zwar kann gegenwärtig auf der Grundlage von § 25 Abs. 1 Satz 3 HSOG eine Einzelüberprüfung eines Kennzeichens im Sachfahndungsbestand von SIS erfolgen, doch ist der automatisierte Abgleich nach § 14 Abs. 5 HSOG unmittelbar mit SIS noch nicht möglich.

Ungeachtet dieser tatsächlichen Begrenzung des Fahndungsbestandes auf die Sachfahndungsdatei von INPOL ist mit der gesetzlichen Formulierung auch der Verwendungszweck der Kennzeichenüberprüfung nach § 14 Abs. 5 HSOG bereichsspezifisch und hinreichend präzise gesetzlich bestimmt.

Schließlich krankt die Bestimmtheit der Vorschrift auch nicht daran, dass in ihr nicht ausdrücklich festgelegt ist, ob der Einsatz des Kennzeichenlesegerätes verdeckt oder nicht verdeckt erfolgt.

Nach § 13 Abs. 7 HSOG sind personenbezogene Daten grundsätzlich offen zu erheben. Einer Datenerhebung, die nicht als gefahrenabwehrbehördliche oder polizeiliche Maßnahmen erkennbar sein soll (verdeckte Datenerhebung), ist nur unter den in § 13 Abs. 7 Satz 2 HSOG genannten weiteren Voraussetzungen zulässig. Diese Voraussetzungen liegen bei der automati-

sierten Kennzeichenüberprüfung in aller Regel nicht vor. Der Umstand, dass die automatisierte Kennzeichenüberprüfung für den Fahrer eines Kraftfahrzeugs im Einzelfall nicht erkennbar ist, weil er das am Straßenrand oder auf einer Brücke stehende Kennzeichenlesegerät oder ein damit ausgerüstetes Fahrzeug nicht wahrnimmt, bedeutet nicht, dass es sich um eine verdeckte Erhebung im Sinne des § 13 Abs. 7 Satz 2 HSOG handelt. Denn so eingerichtete Erhebungsmaßnahmen sind nicht heimlich, sie können erkannt werden, es fehlt ihnen vor allem wesentlich das finale Element der Verdeckungsabsicht.

bb) Die Kennzeichenüberprüfung genügt auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Danach muss die Regelung zur Erreichung eines legitimen Zwecks (aaa) geeignet (bbb) und erforderlich (ccc) sein und darf den dem Gesetz Unterworfenen nicht übermäßig und unzumutbar belasten (ddd) (BVerfGE 96, 10 [23]; 109, 279 [335]; 115, 320 [345]) std. Rspr.).

aaa) Die Regelung über den automatisierten Kennzeichenabgleich verfolgt einen verfassungsrechtlich legitimen Zweck.

Das Gesetz selbst nennt als Zweck der Erhebung den Abgleich des Kennzeichens mit dem Fahndungsbestand. Damit wird allerdings nur der unmittelbare Erhebungszweck beschrieben, nicht der Zweck, der mit der gesetzlichen Regelung verfolgt wird. Es geht darum, Personen und Sachen, nach denen gefahndet wird, über das in den Fahndungsdateien enthaltene Merkmal des Kennzeichens ausfindig zu machen. In der Gesetzesbegründung wird auf die gestiegene Zahl der Kraftfahrzeug-Zulassungen, die zunehmende Verkehrsdichte und die nach wie vor steigende Zahl der zur Fahndung ausgeschriebenen Kraftfahrzeugkennzeichen hingewiesen, die eine Kennzeichenüberprüfung für eine wirkungsvolle Aufgabenerfüllung erforderlich machen. Damit wird auf den Sachverhalt hingewiesen, dass in Deutschland über 55 Millionen Kraftfahrzeuge zugelassen sind (Stand 1.1.2007: 55 511 Mio.; Quelle: Statistisches Bundesamt - www.destatis.de). Nach Angaben des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport waren im Mai

2007 (Stichtag 09.05.2007) im Fahndungsbestand von INPOL und Schengen 2.626.644 Kfz-Kennzeichen gespeichert.

Vor dem Hintergrund dieser Zahlen und der von dem Betrieb eines Kraftfahrzeugs im Straßenverkehr ausgehenden besonderen Gefahren für Leib und Leben der Verkehrsteilnehmer und Dritter wird deutlich, dass der Ordnung und Sicherheit des Straßenverkehrs ein hoher Stellenwert zukommt. Auch der Umstand, dass das Land Hessen aufgrund seiner Lage in der Mitte Deutschlands und Europas in besonderer Weise mit Durchgangsverkehr nicht nur aus anderen Teilen Deutschlands, sondern insbesondere aus anderen europäischen Staaten belastet ist, rechtfertigt eine stärkere Überwachung des Straßenverkehrs. Mit dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen durch das Schengener Abkommen hat sich zudem eine Situation ergeben, die eine stärkere Überwachung des Straßenverkehrs auch im Inland erfordert.

Mit der Kennzeichenüberprüfung sind - wie ausgeführt - verschiedene Zwecke verbunden. Im Besonderen kommt ihr die Aufgabe der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs, der Verhütung von Straftaten und im Zusammenhang damit der Aufklärung und Verfolgung von Straftaten sowie der Gewährleistung weiterer verwaltungsrechtlicher Ordnungssysteme wie des Ausländerrechts zu. Mit dieser Zielsetzung dient sie einem von der Verfassung legitimierten Zweck, nämlich dem Staatszweck der öffentlichen Sicherheit.

- bbb) Die Kennzeichenüberprüfung nach § 14 Abs. 5 HSOG ist auch geeignet, den ihr zugeordneten Zweck der Suche nach Personen und Sachen durch Abgleich des Kennzeichens mit dem Fahndungsbestand zu erfüllen. Ein Gesetz ist zur Zweckerreichung nur geeignet, wenn mit seiner Hilfe der erstrebte Erfolg gefördert werden kann. Bei der Beurteilung der Eignung des gewählten Mittels sowie bei der in diesem Zusammenhang vorzunehmenden Prognose und Einschätzung der Gefahrenlage steht dem Gesetzgeber ein Spielraum zu. Im einzelnen wird die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinrei-

chend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter beeinflusst (vgl. BVerfGE 50, 290 [332 f.]; 88, 202 [262]; 90, 145 [173]; 109, 279 [336]). Dem ist hier Rechnung getragen.

Technischer Fortschritt im Bereich der elektronischen Mustererkennung ermöglicht es, binnen Sekundenbruchteilen festzustellen, ob im Zusammenhang mit dem elektronisch eingelesenen Kennzeichen Fahndungsausschreiben vorliegen. Die Technik erlaubt es auch, große Mengen von Kennzeichen zu erfassen, ohne den fließenden Verkehr zu stören. Da die Maßnahme auf beliebigen Straßen Hessens jederzeit durchgeführt werden kann, ist auch gewährleistet, dass gesuchte Personen ihr Verhalten nicht auf die Überwachungsmaßnahme einstellen und sie ggf. umgehen können. Im Trefferfall schließen sich in der Regel weitere polizeiliche Maßnahmen an, nämlich das Anhalten und die Überprüfung von Fahrzeug, Fahrer und Insassen. Die Zahl der Treffer wird zwar im Verhältnis zur großen Anzahl überprüfter Kennzeichen gering sein. Damit ist aber nicht die Wirksamkeit und Eignung der Maßnahme in Frage gestellt. Schließlich wird man nicht außer Betracht lassen können, dass von der automatisierten Kennzeichenüberprüfung auch eine gewisse generalpräventive Wirkung ausgehen dürfte.

- ccc) Die Kennzeichenüberprüfung erscheint ferner erforderlich. Ein entsprechend wirksames, das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung weniger beeinträchtigendes Mittel ist nicht erkennbar. Es sind keine Überwachungsmaßnahmen ersichtlich, die generell (noch) weniger belastend und zur Erreichung desselben Aufklärungszwecks ebenso geeignet wären. Auch bei der Beurteilung der Erforderlichkeit des gewählten Mittels zur Erreichung der erstrebten Ziele steht dem Gesetzgeber ein Beurteilungsspielraum zu, dessen Handhabung vom Gericht nur in begrenztem Umfang überprüft werden kann. Mit Blick auf die spezifischen beträchtlichen Gefahren, die vom Betrieb eines Kraftfahrzeugs im öffentlichen Straßenverkehr ausgehen, die hohe Bestandsdichte an Kraftfahrzeugen und die steigende Zahl gestohlener

Kraftfahrzeuge oder Kennzeichen erscheint die Einschätzung des Gesetzgebers, der Polizei mit der automatisierten Kennzeichenüberprüfung ein effektives Instrument der Gefahrenabwehr an die Hand zu geben, nachvollziehbar. Der Eingriff in der Form des automatisierten Abgleichs selbst ist auch - wie bereits ausgeführt - denkbar geringfügig. Jede andere an Effektivität orientierte Form der Überprüfung würde einen stärkeren Eingriff in Grundrechte bedeuten, etwa durch Anhalten des Fahrzeugs und Überprüfung von Fahrer und Insassen. Die Wahrung der Erforderlichkeit der Kennzeichenüberprüfung ist auch durch normative Vorgaben des Eingriffstatbestands, nämlich das begrenzende Merkmal des Fahndungsbestands, hinreichend sichergestellt.

- ddd) Die Kennzeichenüberprüfung nach § 14 Abs. 5 HSOG ist schließlich im engeren Sinne verhältnismäßig.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt, dass die Einbußen an grundrechtlich geschützter Freiheit nicht in unangemessenem Verhältnis zu den Gemeinwohlzwecken stehen, denen die Grundrechtsbeschränkung dient. Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsbundenheit der Personen führen zwar dazu, dass der Einzelne Einschränkungen seiner Grundrechte hinzunehmen hat, wenn überwiegende Allgemeininteressen dies rechtfertigen. Der Gesetzgeber muss zwischen Allgemein- und Individualinteressen einen angemessenen Ausgleich herbeiführen. Dabei spielt auf grundrechtlicher Seite eine Rolle, unter welchen Voraussetzungen welche und wie viele Grundrechtsträger Beeinträchtigungen welcher Intensität ausgesetzt sind. Kriterien sind also die Gestaltung der Eingriffsschwelle, die Zahl der Betroffenen und die Intensität der Beeinträchtigungen. Auf Seiten der Gemeinwohlinteressen ist das Gewicht der Ziele und Belange maßgeblich, denen die Kennzeichenüberprüfung dient (vgl. BVerfGE 100, 313, 375 f.; BVerfGE 113, 348 [385 f.]; BayVerfGH NJW 2003, 1375 [1377]).

Die automatisierte Kennzeichenüberprüfung ermöglicht es, dass - je nach Verkehrsdichte, Dauer der Maßnahme und der Anzahl der Überprüfungsmaßnahmen - eine sehr große Anzahl von Kennzeichen mit dem Fahndungsbestand abgeglichen werden kann. Dabei hat aber jeder einzelne Abgleich die denkbar geringste Eingriffsintensität. Bei dem Vorgang der Überprüfung wird das Fahrzeug photographiert und das Kennzeichen eingelesen; die so erhobenen Daten werden automatisch mit dem Fahndungsbestand abgeglichen, ohne dass das Fahrzeug dabei angehalten oder der Fahrzeugführer sonst zu irgend welchen Handlungen gezwungen wird. Überwiegend bleibt die Überprüfungsmaßnahme unbemerkt. Die erhobenen Kennzeichendaten werden für Zwecke des Abgleichs zwar im Kennzeichenlesegerät zwischengespeichert, aber, sofern kein Treffer vorliegt, unverzüglich automatisch gelöscht. Die Person, auf die das Kennzeichen zugelassen ist, bleibt im Falle des negativen Ergebnisses anonym. Es kommt überhaupt nicht zu einer Identifizierung der Person selbst, da im Kennzeichenlesegerät nur „Treffer“ angezeigt werden. Damit ist auch der von den Beschwerdeführern vorgetragene Befürchtung vorgebeugt, es könnten mit Hilfe der Kennzeichenüberprüfung Bewegungsbilder gezeichnet oder die Überprüfung könne auch gegen politisch missbeliebige Personen eingesetzt werden. Der ungesetzliche Einsatz der Kennzeichenüberprüfung muss als Prüfungskriterium außer Betracht bleiben.

Sofern ein Treffer vorliegt, schließen sich Maßnahmen an, die ihre Rechtsgrundlage in den der Fahndung zugrunde liegenden Sachverhalten haben, nicht aber im Fahndungsabgleich selbst.

Weil es zu einer umgehenden automatischen Löschung der gespeicherten Kennzeichendaten kommt, werden auch rechtsschutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt. Zu einer Unterrichtung des Betroffenen besteht in diesem Fall kein Anlass. Sie ist zudem technisch gar nicht möglich, da wegen der sofortigen Löschung des zunächst erhobenen Datums nicht einmal der Fahrzeughalter identifiziert werden kann. Im Falle eines Treffers ist der Rechtsschutz durch die Regelungen über die Auskunft und Unterrichtung nach § 29 HSOG

gewährleistet, die den Betroffenen in die Lage versetzen, die Rechtmäßigkeit der Überprüfung und der Anschlussmaßnahmen gerichtlich klären zu lassen. Schließen sich Strafverfolgungsmaßnahmen an, richten sich die Auskunftsrechte und Rechtsschutzmöglichkeiten nach den Vorschriften der Strafprozessordnung (vgl. §§ 147, 474 ff. StPO; für das Ordnungswidrigkeitenverfahren §§ 46 Abs. 1, 49 ff. OWiG).

Diesem Grundrechtseingriff an der Grenze zum Bagatellbereich stehen erhebliche Gemeinwohlinteressen gegenüber. Mit Blick auf die gar nicht zu überschätzende Bedeutung der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs in einer hochmotorisierten Gesellschaft stellt es ein wichtiges Gemeinschaftsgut dar, die Allgemeinheit vor den Gefahren, die sich aus dem Betrieb von Kraftfahrzeugen ergeben, zu schützen. Daneben stehen weitere wichtige Allgemeininteressen wie die Verhütung und Verfolgung von Straftaten oder die Durchsetzung der Aufgaben des Ausländerrechts.

Die mit der Kennzeichenüberprüfung verbundenen Grundrechtseingriffe stehen in einem angemessenen Verhältnis zu den mit der Überprüfung verfolgten Gemeinwohlbelangen. Eine Unangemessenheit der auf § 14 Abs. 5 HSOG gestützten Maßnahmen ergibt sich insbesondere nicht schon aus dem Fehlen von Eingriffsschwellen. Zwar knüpft das Polizeirecht Eingriffsbefugnisse der Polizei traditionell an eine konkrete Gefahr, die einem Handlungs- oder Zustandsstörer (§§ 6 und 7 HSOG) zugerechnet wird. Doch stellt die polizeiliche Eingriffsschwelle der konkreten Gefahr nicht die rechtsstaatlich unabdingbare Grenze dar, jenseits derer polizeiliche Eingriffsbefugnisse nicht mehr zugelassen werden können. Dem Gesetzgeber ist es nicht verwehrt, die präventiven Handlungsbefugnisse der Polizei vorzuverlegen, sofern der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt bleibt.

Ebenso BayVerfGH NJW 2003, 1375, 1378; zustimmend Horn, BayVBl. 2003, 545 ff. mit weiteren Nachweisen; dagegen Liskén, Handbuch des Polizeirechts, a. a. O., 3. Auflage, S. 42 [74]): Die Grenzlinie rechtsstaatlichen Polizeirechts sei überschritten, wenn mit der Befugnis zur „Jedermannkontrolle die prinzipielle Unterscheidung von Störer und Nichtstörer faktisch aufgegeben werde.“

Anlass- und verdachtsunabhängige Befugnisse der Polizei- und Ordnungsbehörden finden sich an vielen Stellen in der geltenden Rechtsordnung.

So erlaubt § 36 Abs. 5 StVO den Polizeibehörden, Verkehrsteilnehmer überall und jederzeit ohne konkreten Verdacht zu Zwecken von Verkehrskontrollen anzuhalten, um etwa Betriebssicherheit, Ordnungsgemäßheit der Fahrzeugpapiere oder Fahrtüchtigkeit des Fahrers festzustellen. Der Vergleich mit dieser seit langem eingeführten und verfassungsrechtlich unbedenklichen verdachts- und anlassunabhängigen Verkehrskontrolle macht deutlich, dass die Kennzeichenüberprüfung zwar eine erheblich größere Erfassungsbreite hat. Der Abgleich selbst verlangt aber weder ein Anhalten noch eine anschließende Fahrzeug- und Personenüberprüfung. Vielmehr bleiben im negativen Fall Halter und Fahrer anonym, d. h. der Personenbezug wird nicht aufgedeckt, denn Kennzeichen und Lichtbild des Fahrzeugs werden unverzüglich gelöscht.

Im Übrigen ist die verdachts- und anlassunabhängige Kontrolle auch in Bereichen wie etwa dem Lebensmittel-, Arbeitsschutz- und Umweltrecht seit langem anerkannt.

Vgl. nur etwa § 25 des Gentechnikgesetzes, § 19 Abs. 2 des Atomgesetzes, § 42 Abs. 2 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs, § 52 Abs. 2 des Bundesimmissionsschutzgesetzes, § 40 Abs. 2 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, § 16 des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes, § 22 Abs. 2 des Arbeitsschutzgesetzes, § 13 Abs. 2 des Gesetzes über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit

Die Kennzeichenüberprüfung weist zu den anlass- und verdachtsunabhängig ausgestalteten Überwachungsrechten des Sonderordnungsrechts Parallelen insoweit auf, als auch mit dem Betrieb eines Kraftfahrzeugs spezifische Gefahren für den Einzelnen und die Allgemeinheit verbunden sind, die über den Aspekt der technischen Fahrzeugsicherheit, die in der regelmäßig durchzuführenden Hauptuntersuchung nach § 29 StVZO überprüft wird, hinausgehen. Zumindest für einen

erheblichen Teil der im Fahndungsbestand gesuchten Kennzeichen oder Fahrzeuge besteht ein Zusammenhang mit der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs. In anderen Fällen stellt das ausgeschriebene Kennzeichen nur das Fahndungshilfsmittel dar, um eine aus anderem Anlass verursachte Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu beseitigen (wie etwa im Falle einer suizidgefährdeten vermissten Person oder eines zur Ausreise verpflichteten untergetauchten Ausländers nach § 50 Abs. 7 des Aufenthaltsgesetzes).

Insoweit geht es fehl, die verdachts- und anlassunabhängige Kennzeichenüberprüfung nach § 14 Abs. 5 HSOG in eine Reihe mit anderen, in den letzten Jahren in die Polizeigesetze zahlreicher Länder eingeführten Maßnahmen wie der Rasterfahndung (vgl. § 26 HSOG) oder der verdachts- und anlassunabhängigen Identitätskontrolle (vgl. § 18 HSOG) zu stellen. Letztere dienen der Gefahrenvorsorge, also der Sorge dafür, dass eine Gefahrenlage nicht erst entsteht oder eine mögliche spätere Verfolgung noch gar nicht begangener, in ungewisser Zukunft bevorstehender Straftaten erleichtert wird. In diesen Fällen wird gleichsam „ins Blaue hinein“ gesucht, ohne dass die Polizei zuvor bereits konkret weiß, wen oder was sie sucht.

Im Unterschied dazu bildet der Umstand, dass von einem im öffentlichen Straßenverkehr geführten Kraftfahrzeug spezifische Gefahren ausgehen können, ein wesentliches Moment der Rechtfertigung dafür, dass der einzelne Halter und Fahrer eines Kraftfahrzeugs im Wege des automatisierten Kennzeichenabgleichs Objekt einer polizeilichen Maßnahme werden kann, obwohl ein konkreter Anlass nicht besteht. Diese aus der potentiellen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die Verwendung eines Kraftfahrzeugs erwachsende Verantwortlichkeit schafft ein Pflichtenband, das im Allgemeininteresse die datenschutzrechtlich relevante Inanspruchnahme auch solcher Halter und Fahrer legitimiert, die nicht im Fahndungsbestand verzeichnet sind.

Weitergehende verfassungsrechtliche Schlussfolgerungen aus der Verantwortlichkeit des Einzelnen für eine von ihm geschaffene und ihm zurechenbare Gefahrenlage zieht allerdings das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern mit Blick auf die Zulässigkeit polizeilicher Eingriffe. Danach verlange es der Freiheitsanspruch des Einzelnen, dass er von polizeilichen Maßnahmen verschont bleibe, die nicht durch eine hinreichende Beziehung zwischen ihm und der Gefährdung eines zu schützenden Rechtsguts oder durch eine entsprechende Gefahrennähe legitimiert seien. Fehle ein solcher Zurechnungszusammenhang, werde gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Verbot unnötiger Eingriffe verstoßen. Für die anlass- und verdachtsunabhängige polizeiliche Identitätsfeststellung bedeute dies, dass die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen überschritten seien, wenn ohne Differenzierung eine Eingriffsbefugnis gegen jeden, der sich auf Durchgangsstraßen außerhalb des Grenzgebiets aufhalte, geschaffen werde (Urteil vom 21. Oktober 1999 - LVVerfG 2/98 - DVBl. 2000, 262 [265]). Ob diese Erwägungen in ihrer Allgemeinheit verfassungsrechtlich tragen, kann hier dahinstehen.

Als verfassungsrechtliche Kategorie wird der Zurechnungszusammenhang abgelehnt vom Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen (Urteil vom 10.07.2003 - Vf.43-II-00; Urteilsdruck S. 44). Dem Gesetzgeber sei es nicht verwehrt, die Systematik der polizeilichen Eingriffsbefugnisse fortzuentwickeln. Er sei dazu kraft seiner demokratischen Legitimation und seiner daraus resultierenden Gestaltungsfreiheit befugt, sofern er nur die verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere die Grundrechte und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, beachte (im Ergebnis ebenso der Bayerische Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 28.03.2003, a. a. O., S. 1378).

Jedenfalls liegt im Falle der automatisierten Überprüfung von Kraftfahrzeugkennzeichen ein Sachverhalt vor, bei welchem die mit dem Betrieb eines Kraftfahrzeugs verbundene Gefährdungslage für die Rechtsgüter Dritter den eigentlichen Legitimationsgrund der Ermächtigung bildet.

Zusammengefasst lässt sich feststellen:

Mit der automatisierten Kennzeichenüberprüfung nach § 14 Abs. 5 HSOG kann zwar eine große Anzahl von Kennzeichen erfasst, gespeichert und verarbeitet werden, doch ist der Eingriff für die ganz überwiegende Zahl der Betroffenen minimal. Denn beim negativen Abgleich werden die Daten sogleich gelöscht, so dass es nicht einmal zu einer Personalisierung kommt. In den übrigen Fällen ergibt sich die Befugnis für weitere Übermittlungen aus dem Fahndungsausschreiben, das seine Rechtfertigung aus vorangegangenen Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bezieht. Die Abwägung dieses minimalen Grundrechtseingriffs gegen diejenigen wichtigen Gemeingüter, zu deren Schutz der Gesetzgeber die elektronische Kennzeichenerfassung zugelassen hat, führt zu einem deutlichen Überwiegen des Allgemeininteresses. § 14 Abs. 5 HSOG stellt deshalb im Verhältnis zu den mit ihm verfolgten Zwecken eine angemessene Regelung dar.

Der Verfassungsbeschwerde wird deshalb der Erfolg versagt bleiben müssen.

gez. 
(Staatsminister und
Chef der Staatskanzlei)