

## **Leitsätze**

**zum Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018**

- 1 BvR 2795/09 -

- 1 BvR 3187/10 -

(Kfz-Kennzeichenkontrollen BW-HE)

- 1. Zur Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerden unmittelbar gegen ein Gesetz.**
- 2. Teilweise Verfassungswidrigkeit der Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen in Baden-Württemberg und Hessen.**

# BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 2795/09 -

- 1 BvR 3187/10 -



## IM NAMEN DES VOLKES

### In den Verfahren über die Verfassungsbeschwerden

I. 1. der Frau M...,

2. des Herrn E...,

3. des Herrn F...,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. Udo Kauß,  
Herrenstraße 62, 79098 Freiburg -

gegen § 22a des Polizeigesetzes (PolG) des Landes Baden-Württemberg, eingeführt durch Gesetz vom 18. November 2008 (GBl.BW S. 390)

**- 1 BvR 2795/09 -**,

II. des Herrn B...,

gegen 1. § 14a des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Fassung vom 14. Januar 2005 (GVBl I S. 14), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Dezember 2009 (GVBl I S. 635),

2. § 22 Abs. 1 Satz 2 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Fassung vom 14. Januar 2005 (GVBl I S. 14), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Dezember 2009 (GVBl I S. 635)

**- 1 BvR 3187/10 -**

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Masing,

Paulus,

Baer,

Britz,

Ott,

Christ,

Radtke

am 18. Dezember 2018 beschlossen:

**1. § 26 Absatz 1 Nummer 4 und Nummer 5 des Polizeigesetzes des Landes Baden-Württemberg in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Polizeigesetzes vom 18. November 2008 (Gesetzblatt für Baden-Württemberg Seite 390) und § 22a Absatz 1 des Polizeigesetzes des Landes Baden-Württemberg, soweit er auf § 26 Absatz 1 Nummer 4 und Nummer 5 des Polizeigesetzes des Landes Baden-Württemberg verweist, sind mit Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes aufgrund des Verstoßes gegen Artikel 72 Absatz 1, Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.**

**2. a) § 18 Absatz 2 Nummer 5 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze vom 14. Dezember 2009 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, Seite 635), soweit er polizeiliche Kontrollstellen zur Verhütung von versammlungsrechtlichen Straftaten vorsieht, und § 14a Absatz 1 Satz 1 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, soweit er auf diesen verweist, sind mit Artikel 8 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar.**

b) § 22a Absatz 1 Satz 1 des Polizeigesetzes des Landes Baden-Württemberg, soweit mit ihm auf § 26 Absatz 1 Nummer 1 des Polizeigesetzes des Landes Baden-Württemberg verwiesen wird, und § 14a Absatz 1 Satz 1 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, soweit mit ihm auf § 18 Absatz 1 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung verwiesen wird, sind mit Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar, soweit sie die Kennzeichenkontrollen nicht auf den Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht beschränken.

c) § 22a Absatz 1 Satz 1 des Polizeigesetzes des Landes Baden-Württemberg, soweit mit ihm auf § 26 Absatz 1 Nummer 6 des Polizeigesetzes des Landes Baden-Württemberg verwiesen wird, und § 14a Absatz 1 Satz 1 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, soweit mit ihm auf § 18 Absatz 2 Nummer 6 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung verwiesen wird, sind mit Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar, soweit die Orte für die Durchführung der Kontrollen in Hinblick auf deren Grenzbezug nicht hinreichend bestimmt beschränkt werden.

d) § 22a Absatz 4 Satz 4 des Polizeigesetzes des Landes Baden-Württemberg und § 14a Absatz 4 Satz 4 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung sind mit Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar, soweit sie die Verarbeitung der Kennzeichen zu weiteren Zwecken nicht auf den Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht oder einem vergleichbar gewichtigen öffentlichen Interesse beschränken.

3. Die unter 2. angeführten Vorschriften bleiben bis zu einer Neuregelung durch den Gesetzgeber, längstens bis zum 31. Dezember 2019, nach Maßgabe der Gründe weiter anwendbar.

4. Im Übrigen werden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.

5. Das Land Baden-Württemberg hat den Beschwerdeführern zu I., das Land Hessen dem Beschwerdeführer zu II. die Hälfte der notwendigen Auslagen zu erstatten.

## **G r ü n d e :**

### **A.**

Die Verfassungsbeschwerden richten sich gegen polizeirechtliche Vorschriften in Baden-Württemberg und Hessen, die zur automatisierten Kontrolle der Kennzeichen

von Kraftfahrzeugen ermächtigen.

## I.

1. Die Polizei in Baden-Württemberg und in Hessen ist durch die angegriffenen Vorschriften ermächtigt, mittels des Einsatzes von Lesegeräten die Kennzeichen von Kraftfahrzeugen zu erfassen und diese mit ausgeschriebenen Kennzeichen abzugleichen. Zur Funktionsweise der Lesegeräte und zum für den Abgleich heranziehbaren Fahndungsbestand haben sowohl die Landesregierung von Baden-Württemberg als auch die Hessische Staatskanzlei Stellung genommen. 2

2. Nach Angaben der Landesregierung von Baden-Württemberg verfügt das Land über ein Gerät zur Kennzeichenkontrolle, das mobil oder temporär stationär eingesetzt werden könne. Die bis zu zwei Kameras des Kennzeichenlesesystems und ein Laptop seien mit einem Kabel über ein zentrales Steuerelement miteinander verbunden. Vor Einsatzbeginn müssten die Kennzeichendaten des polizeilichen Fahndungsbestands tagesaktuell manuell auf den Laptop übertragen werden. Die Kennzeichenerfassung erfolge mittels der Kameras, der Abgleich offline mit dem auf dem Laptop eingespielten Kennzeichenbestand. Auf dem Bildschirm des Laptops würden die erfassten Kennzeichenbilder zur Funktionskontrolle kurzzeitig dargestellt (in der Regel für weniger als eine Sekunde). Im Nichttrefferfall finde keine Speicherung statt. Wenn das System einen Treffer melde, werde der Datensatz auf dem Bildschirm des Laptops dargestellt, sodass das Bild der Kennzeichenkamera mit dem Kennzeichen des Fahndungsbestands visuell verglichen werden könne. Die Speicherung eines Trefferbildes erfolge nur im Arbeitsspeicher des Laptops. Treffer würden mit dem Ausschalten des Geräts für den Anwender gelöscht. Es sei vorgesehen, dass der angezeigte Treffer durch eine nachfolgende abschließende Abfrage im zentralen polizeilichen Fahndungsbestand überprüft werde, um zu gewährleisten, dass zwischenzeitlich erfolgte Änderungen des Fahndungsbestands vor der Einleitung weiterer polizeilicher Maßnahmen berücksichtigt würden. 3

Der zum Abgleich herangezogene Datenbestand variere nicht je nach Zweck der Aufstellung des Kennzeichenlesesystems im konkreten Einsatzfall. Der Abgleich beschränke sich jedoch immer auf die in § 22a Abs. 2 Satz 3 des Polizeigesetzes des Landes Baden-Württemberg vorgesehenen Zwecke. Datengrundlage seien die im Schengener Informationssystem (SIS) und im Polizeilichen Informationssystem (INPOL) zur Fahndung ausgeschriebenen Kennzeichen. 4

3. Nach Angaben der Hessischen Staatskanzlei wird im Kennzeichenfahndungsbestand nicht nach Zweck und Anlass der Kennzeichenerfassung unterschieden. Er bestehe aus täglich aktualisierten Sachfahndungsdaten des Schengener Informationssystems und dem hessischen Kennzeichenfahndungsbestand. Sobald das Kennzeichenlesesystem einen Treffer anzeige, erfolge ein visueller Abgleich zwischen dem Kennzeichenbild und der Trefferanzeige. 5

## II.

Mit ihren Verfassungsbeschwerden rügen die Beschwerdeführerin und die Beschwerdeführer eine Verletzung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG sowie der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG durch die angegriffenen Bestimmungen. Der Beschwerdeführer zu II. rügt zudem eine Verletzung seiner Rechte aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1, Art. 10 und Art. 13 GG durch die Datenübermittlung zwischen Polizeibehörden.

6

1. a) Die Beschwerdeführerin und die Beschwerdeführer in dem Verfahren 1 BvR 2795/09 greifen § 22a in Verbindung mit § 26 Abs. 1 des Polizeigesetzes des Landes Baden-Württemberg (PolG BW) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Polizeigesetzes vom 18. November 2008 (GBl.BW S. 390) an. § 22a PolG BW lautet:

7

### § 22a

#### Einsatz automatischer Kennzeichenlesesysteme

(1) <sup>1</sup>Der Polizeivollzugsdienst kann zur Abwehr einer Gefahr oder zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten bei Kontrollen nach § 26 Abs. 1 durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel automatisch Bilder von Fahrzeugen aufzeichnen und deren Kennzeichen erfassen. <sup>2</sup>Die Bildaufzeichnung nach Satz 1 darf auch erfolgen, wenn die Insassen der Fahrzeuge unvermeidbar betroffen werden. <sup>3</sup>Datenerhebungen nach Satz 1 und 2 dürfen

1. nicht flächendeckend,
2. in den Fällen des § 26 Abs. 1 Nr. 2 und 3 nicht dauerhaft,
3. in den Fällen des § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5, wenn polizeiliche Erkenntnisse vorliegen, dass an der Kontrollstelle Straftaten oder im Kontrollbereich Straftaten nach § 100a der Strafprozessordnung stattfinden oder verhütet werden können, und
4. in den Fällen des § 26 Abs. 1 Nr. 6 nicht längerfristig durchgeführt werden. <sup>4</sup>Der Einsatz technischer Mittel nach Satz 1 ist in geeigneter Weise für Kontrollzwecke zu dokumentieren.

(2) <sup>1</sup>Die ermittelten Kennzeichen dürfen automatisch mit dem Fahndungsbestand der Sachfahndungsdateien des beim Bundeskriminalamt nach den Vorschriften des Bundeskriminalamtgesetzes in der jeweils geltenden Fassung geführten polizeilichen Informationssystems abgeglichen werden. <sup>2</sup>Die Sachfahndungsdateien des polizeilichen Informationssystems umfassen auch die nach den Vorschriften des Schengener Durchführungsübereinkommens zulässig-

gen Ausschreibungen von Fahrzeugkennzeichen im Schengener Informationssystem. <sup>3</sup>Der Abgleich nach Satz 1 beschränkt sich auf Kennzeichen von Fahrzeugen, die

1. zur polizeilichen Beobachtung, verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle nach § 25 dieses Gesetzes, §§ 163e und 463a der Strafprozessordnung, Artikel 99 des Schengener Durchführungsübereinkommens oder § 17 Abs. 3 des Bundesverfassungsschutzgesetzes,

2. auf Grund einer erheblichen Gefahr zur Abwehr einer Gefahr,

3. auf Grund des Verdachts einer Straftat für Zwecke der Strafverfolgung oder

4. aus Gründen der Strafvollstreckung

ausgeschrieben sind. <sup>4</sup>Der Abgleich darf nur mit vollständigen Kennzeichen des Fahndungsbestands erfolgen.

(3) <sup>1</sup>Die nach Absatz 1 Satz 1 erhobenen Daten sind, sofern die erfassten Kennzeichen nicht im Fahndungsbestand enthalten sind, unverzüglich nach Durchführung des Datenabgleichs automatisch zu löschen. <sup>2</sup>Die Datenerhebung und der Datenabgleich im Falle des Satzes 1 dürfen nicht protokolliert werden.

(4) <sup>1</sup>Ist das ermittelte Kennzeichen im Fahndungsbestand enthalten (Trefferfall), dürfen das Kennzeichen, die Bildaufzeichnung des Fahrzeugs sowie Angaben zu Ort, Fahrtrichtung, Datum und Uhrzeit gespeichert werden. <sup>2</sup>Das Fahrzeug und die Insassen dürfen im Trefferfall angehalten werden. <sup>3</sup>Weitere Maßnahmen dürfen erst nach Überprüfung des Trefferfalls anhand des aktuellen Fahndungsbestands erfolgen. <sup>4</sup>Die nach Satz 1 gespeicherten sowie durch weitere Maßnahmen erlangten personenbezogenen Daten sind zu löschen, soweit sie nicht erforderlich sind

1. zu dem Zweck, für den das Kennzeichen in den Fahndungsbestand aufgenommen wurde,

2. zur Verfolgung von Straftaten oder

3. zur Abwehr einer Gefahr.

§ 26 Abs. 1 PolG BW, auf den § 22a Abs. 1 Satz 1 PolG BW verweist, lautet:

8

§ 26

Personenfeststellung

(1) Die Polizei kann die Identität einer Person feststellen,

1. um im einzelnen Falle eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren oder eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen,

2. wenn sie an einem Ort angetroffen wird, an dem erfahrungsgemäß Straftäter sich verbergen, Personen Straftaten verabreden, vorbereiten oder verüben, sich ohne erforderlichen Aufenthaltstitel oder ausländerrechtliche Duldung treffen oder der Prostitution nachgehen,

3. wenn sie in einer Verkehrs- oder Versorgungsanlage oder -einrichtung, einem öffentlichen Verkehrsmittel, Amtsgebäude oder einem anderen besonders gefährdeten Objekt oder in unmittelbarer Nähe hiervon angetroffen wird und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß in oder an Objekten dieser Art Straftaten begangen werden sollen,

4. wenn sie an einer Kontrollstelle angetroffen wird, die von der Polizei zum Zwecke der Fahndung nach Straftätern eingerichtet worden ist,

5. wenn sie innerhalb eines Kontrollbereichs angetroffen wird, der von der Polizei eingerichtet worden ist zum Zwecke der Fahndung nach Personen, die als Täter oder Teilnehmer eine der in § 100a der Strafprozeßordnung genannten Straftaten begangen oder in Fällen, in denen der Versuch strafbar ist, zu begehen versucht oder durch eine Straftat vorbereitet haben. Der Kontrollbereich kann, außer bei Gefahr im Verzug, nur vom Innenministerium oder von einem Regierungspräsidium oder dem Polizeipräsidium Stuttgart mit Zustimmung des Innenministeriums eingerichtet werden, oder

6. zum Zwecke der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs sowie auf Durchgangsstraßen (Bundesautobahnen, Europastraßen und andere Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität).

(2) - (3) ...

b) Der Beschwerdeführer in dem Verfahren 1 BvR 3187/10 greift § 14a in Verbindung mit § 18 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 3 bis 6 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze vom 14. Dezember 2009 (GVBl I S. 635) an. § 14a HSOG lautet:

§ 14a

Automatische Kennzeichenlesesysteme

9

(1) <sup>1</sup>Die Polizeibehörden können unter den Voraussetzungen des § 18 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 3 bis 6 zur Abwehr einer Gefahr oder zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten durch den Einsatz technischer Mittel automatisch Bilder von Fahrzeugen aufzeichnen und deren Kennzeichen erfassen. <sup>2</sup>Die Bildaufzeichnung nach Satz 1 kann auch erfolgen, wenn die Insassen der Fahrzeuge unvermeidbar betroffen werden. <sup>3</sup>Datenerhebungen nach Satz 1 und 2 dürfen

1. nicht flächendeckend,

2. in den Fällen des § 18 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 3 und 4 nicht dauerhaft und

3. in den Fällen des § 18 Abs. 2 Nr. 5 und 6 nicht längerfristig

durchgeführt werden. <sup>4</sup>Der Einsatz technischer Mittel nach Satz 1 ist in geeigneter Weise für Kontrollzwecke zu dokumentieren.

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

1. nach den §§ 163e und 463a der Strafprozessordnung, Art. 99 des Schengener Durchführungsübereinkommens, § 17 Abs. 3 des Bundesverfassungsschutzgesetzes, § 20i des Bundeskriminalamtgesetzes, § 17 oder einer vergleichbaren Rechtsvorschrift eines anderen Bundeslandes,

2. aufgrund einer Gefahr zur Abwehr einer Gefahr,

3. aufgrund des Verdachts einer Straftat für Zwecke der Strafverfolgung oder

4. aus Gründen der Strafvollstreckung

ausgeschrieben sind. <sup>4</sup>Der Abgleich hat sofort nach der Erhebung der Daten nach Abs. 1 Satz 1 stattzufinden und darf nur mit vollständigen Kennzeichen des Fahndungsbestands erfolgen. <sup>5</sup>Bewegungsbilder dürfen nicht erstellt werden; Satz 3 Nr. 1 bleibt unberührt.

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

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

§ 18 HSOG, auf den § 14a Abs. 1 HSOG verweist, lautet:

10

## § 18

### Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungsscheinen

(1) Die Gefahrenabwehr- und die Polizeibehörden können die Identität einer Person feststellen, wenn dies zur Abwehr einer Gefahr, zur Erfüllung der ihnen durch andere Rechtsvorschriften zugewiesenen weiteren Aufgaben (§ 1 Abs. 2) oder zum Schutz privater Rechte (§ 1 Abs. 3) erforderlich ist.

(2) Die Polizeibehörden können die Identität einer Person feststellen, wenn

1. die Person sich an einem Ort aufhält,
  - a) von dem aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass dort
    - aa) Personen Straftaten verabreden, vorbereiten oder verüben,
    - bb) sich Personen ohne erforderlichen Aufenthaltstitel treffen oder
    - cc) sich Straftäterinnen oder Straftäter verbergen, oder
  - b) an dem Personen der Prostitution nachgehen,
2. dies zur Leistung von Vollzugshilfe (§ 1 Abs. 5) erforderlich ist,
3. die Person sich in einer Verkehrs- oder Versorgungsanlage oder -einrichtung, einem öffentlichen Verkehrsmittel, Amtsgebäude oder einem anderen besonders gefährdeten Objekt oder in dessen unmittelbarer Nähe aufhält und tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass in oder an diesen Objekten Straftaten began-

gen werden sollen, durch die in oder an diesen Objekten befindliche Personen oder diese Objekte selbst unmittelbar gefährdet sind, und dies aufgrund der Gefährdungslage oder auf die Person bezogener Anhaltspunkte erforderlich ist,

4. die Person sich im räumlichen Umfeld einer Person aufhält, die in besonderem Maße als gefährdet erscheint, und tatsächliche Anhaltspunkte die Maßnahme zum Schutz der Personen rechtfertigen,

5. die Person an einer Kontrollstelle angetroffen wird, die von der Polizeibehörde auf öffentlichen Straßen oder Plätzen oder an anderen öffentlich zugänglichen Orten eingerichtet worden ist, um eine der in § 100a der Strafprozessordnung bezeichneten Straftaten oder eine Straftat nach § 27 des Versammlungsgesetzes zu verhüten. Die Einrichtung von Kontrollstellen ist nur mit Zustimmung des für die Polizei zuständigen Ministeriums oder von ihm benannter Stellen zulässig, es sei denn, dass Gefahr im Verzug vorliegt, oder

6. die Person in Einrichtungen des internationalen Verkehrs, auf Straßen oder auf Bundeswasserstraßen, soweit aufgrund von Lageerkenntnissen oder polizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass diese von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität sind, angetroffen wird zur vorbeugenden Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität.

(3) - (7) ...

Der von dem Beschwerdeführer außerdem angegriffene § 22 Abs. 1 Satz 2 HSOG regelt in der vom 23. Dezember 2009 bis 24. Mai 2018 geltenden Fassung die Übermittlung von Daten an Polizeibehörden des Bundes und anderer Länder sowie der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der am Schengen-Besitzstand teilhabenden assoziierten Staaten.

11

2. a) Die Beschwerdeführerin und die Beschwerdeführer sehen sich durch diese Regelungen selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihren Grundrechten betroffen. Sie seien eingetragene Halter von Personenkraftwagen, mit denen sie regelmäßig auf den Straßen des jeweiligen Bundeslandes unterwegs seien, und würden mit erheblicher Wahrscheinlichkeit in nach den angegriffenen Vorschriften durchgeführte Kennzeichenkontrollen geraten. Eine gerichtliche Überprüfung der Kennzeichenkontrollen sei aufgrund der verdeckten Durchführung und der nicht vorgesehenen Benachrichtigung nicht gewährleistet. Dies rügt der Beschwerdeführer zu II. auch für die Übermittlung von Daten nach § 22 Abs. 1 Satz 2 HSOG.

12

b) Die Kennzeichenkontrolle greife in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Die Kennzeichenerfassung verfolge das Ziel, die erhobenen Daten für die staatlichen Datenverarbeitungssysteme verfügbar zu machen, um sie mit dem Fahndungsbestand abgleichen zu können. Die Löschung in Nichttrefferfällen und un-

13

echten Trefferfällen erfolge erst nach dem Abgleich, sodass ein Grundrechtseingriff vorliege.

c) Die gesetzlichen Grundlagen der Kennzeichenkontrolle seien formell verfassungswidrig. Die Länder verfügten für den Erlass der Regelungen nicht über die entsprechende Gesetzgebungskompetenz. Zweck der Kennzeichenkontrolle sei der Abgleich mit den im Fahndungsbestand enthaltenen Ausschreibungen, die auch repressive Zwecke verfolgten. Maßnahmen zum Zwecke der Strafverfolgung unterfielen jedoch der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Dieser habe von seiner Kompetenz abschließend Gebrauch gemacht. 14

Zudem verstießen die angegriffenen Normen gegen die Grundsätze der Bestimmtheit und der Verhältnismäßigkeit. Sowohl der zum Abgleich herangezogene Fahndungsbestand als auch die Verwendung der erhobenen Daten seien nicht hinreichend bestimmt geregelt. Angesichts der hohen Eingriffstiefe seien die Regelungen zur Kennzeichenkontrolle auch unverhältnismäßig ausgestaltet. Es fehlten spezifisch auf die Maßnahme der automatisierten Kennzeichenkontrolle abgestimmte Voraussetzungen, da lediglich auf die weiten Tatbestandsvoraussetzungen der Identitätsfeststellung verwiesen werde. Des Weiteren sei der abzugleichende Fahndungsbestand nicht auf die Zwecke der Kennzeichenkontrolle abgestimmt. Die angegriffenen Normen enthielten zudem keine ausreichende Zweckbindung der erhobenen Daten für Fälle der Verwendung zu anderen Zwecken. 15

d) Weiterhin verlange Art. 19 Abs. 4 GG, dass die von einer Kennzeichenkontrolle Betroffenen hierüber in Kenntnis gesetzt würden. Dazu könnten Hinweisschilder nach der Kontrollstelle aufgestellt werden. 16

e) Hinsichtlich der Datenübermittlung an ausländische Stellen in § 22 Abs. 1 Satz 2 HSOG macht der Beschwerdeführer zu II. geltend, dass die Regelung angesichts der zur Übermittlung vorgesehenen Daten in seine Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1, Art. 10 und Art. 13 GG eingreife. Die Norm sei nicht bestimmt genug. Zudem enthalte die Vorschrift kaum Voraussetzungen und Grenzen für die Datenübermittlung, was die Unverhältnismäßigkeit der Regelung begründe. 17

### III.

Zu den Verfassungsbeschwerden Stellung genommen haben die Landesregierung von Baden-Württemberg, die Hessische Staatskanzlei, das Bundesverwaltungsgericht, der Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg, der Hessische Datenschutzbeauftragte, der Sächsische Datenschutzbeauftragte und das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein. 18

1. Die Landesregierung von Baden-Württemberg hält die Verfassungsbeschwerde im Verfahren 1 BvR 2795/09 für nicht begründet. 19

a) Der Einsatz automatischer Kennzeichensysteme greife nur dann in den Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung ein, wenn das Kenn- 20

zeichen nicht unverzüglich mit dem Fahndungsbestand abgeglichen und ohne weitere Auswertung sofort wieder gelöscht werde. Das vom Land Baden-Württemberg beschaffte Gerät sichere bei Nichttreffern die Spurenlosigkeit und Anonymität des Verfahrens. § 22a Abs. 3 Satz 1 PolG BW sichere, dass der Abgleich unverzüglich nach der Erfassung und die Löschung unverzüglich nach dem Abgleich erfolge.

b) Im Falle eines Eingriffs in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sei dieser durch die Regelungen in § 22a PolG BW gerechtfertigt. Diese Norm sei formell und materiell mit der Verfassung vereinbar. Das Land besitze die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der automatisierten Kennzeichenkontrolle, da diese nach ihrem Schwerpunkt der Abwehr allgemeiner Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung diene. Dies ergebe sich bereits aus dem Wortlaut der Regelung. Im Übrigen mache die Bezugnahme auf § 26 Abs. 1 PolG BW die präventive Ausrichtung deutlich. Dass die Fahndungsdateien auch Ausschreibungen zu repressiven Zwecken enthielten, stehe dem nicht entgegen. 21

c) Die angegriffenen Regelungen seien auch materiell verfassungskonform. Die Voraussetzungen für die Erfassung der Kennzeichen seien in § 22a Abs. 1 PolG BW und § 26 Abs. 1 PolG BW tatbestandlich hinreichend handlungsbegrenzend geregelt. Der zum Abgleich heranziehbare Datenbestand und der Zweck des Abgleichs würden in § 22a Abs. 2 PolG BW hinreichend bestimmt aufgeführt. Die Regelung der Kennzeichenkontrolle wahre auch die Anforderungen der Verhältnismäßigkeit. Die Verknüpfung von § 22a PolG BW mit § 26 Abs. 1 PolG BW sichere, dass die Kennzeichenkontrolle nur unter engen rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen zulässig sei. Es seien zudem verschiedene gesetzliche Beschränkungen der Kennzeichenkontrolle in § 22a Abs. 1 Satz 3 PolG BW vorgesehen. Dass im Rahmen des Abgleichs auch auf Mischdateien zugegriffen werde, führe nicht zur Unverhältnismäßigkeit der Regelung, da die Zugriffszwecke hinreichend gesetzlich bestimmt seien. 22

d) Es liege auch kein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG vor. Die Kennzeichenerfassung dürfe verdeckt erfolgen. Aus Art. 19 Abs. 4 GG folge keine Pflicht, Betroffene zu benachrichtigen. Vielmehr bestehe nach § 45 PolG BW ein Auskunftsanspruch. 23

2. Die Hessische Staatskanzlei hält die Verfassungsbeschwerde im Verfahren 1 BvR 3187/10 für unzulässig und unbegründet. 24

a) Die Verfassungsbeschwerde missachte den Grundsatz der Subsidiarität, da ein Fahrzeughalter im Wege der vorbeugenden Unterlassungsklage vor den Verwaltungsgerichten gegen die ihn möglicherweise betreffende Kennzeichenerfassung vorgehen könne. Dies gelte auch für eine mögliche Datenübermittlung. Fachgerichtlichen Rechtsschutz habe der Beschwerdeführer jedoch nicht gesucht. 25

b) Die Regelungen zur Kennzeichenkontrolle hielten sich im Rahmen der dem Land zustehenden Gesetzgebungskompetenz. Die Kennzeichenkontrolle diene der Gefahrenabwehr und der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten. Zwar habe die Verfolgungsvorsorge repressiven Charakter, sie sei allerdings bundesrechtlich nicht er- 26

schöpfend geregelt. Die Aufgabe der Gefahrenabwehr werde durch den Wortlaut der angegriffenen Regelungen deutlich. Die Zuständigkeit des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG sei nicht betroffen.

c) Der Beschwerdeführer könne durch die Regelungen zur Kennzeichenkontrolle nicht in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt sein. Er könne allenfalls zum Gegenstand eines unechten Treffers werden, da sein Kennzeichen nicht im Fahndungsbestand enthalten sei. Bei unechten Treffern liege jedoch kein Grundrechtseingriff vor, da sich das behördliche Interesse in einem solchen Fall darauf beschränke, den Fehler zu erkennen und die Darstellung des unrichtig erkannten Kennzeichens umgehend zu löschen. Auch in Nichttrefferfällen sei ein Eingriff in den Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts ausgeschlossen. Ob die angegriffenen Regelungen auch bei Trefferfällen mit Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG vereinbar seien, könne dahinstehen, da der Beschwerdeführer nicht ausreichend vorgetragen habe, dass sein Fahrzeugkennzeichen in dem für den Abgleich heranzuziehenden Fahndungsbestand erfasst sein könne.

27

3. Nach Auffassung des Landesbeauftragten für den Datenschutz Baden-Württemberg liegt in der automatischen Kennzeichenerfassung ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Es sei überprüfungsbedürftig, ob der Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht berührt sei, wenn nach dem Abgleich eine unverzügliche Löschung erfolge. Die vom Bundesverfassungsgericht vorgenommene Einschränkung des Schutzbereichs führe in der Praxis immer wieder zu Abgrenzungsschwierigkeiten. Die Löschung könne ausreichend als Frage der Eingriffstiefe berücksichtigt werden. Ferner müsse beachtet werden, dass die Information, dass ein das Kennzeichenlesegerät durchfahrendes Kraftfahrzeug nicht im Datenbestand enthalten ist (Nichttrefferfall), ein personenbezogenes Datum sei, dessen Erhebung in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreife. Im Falle des unechten Treffers sowie des Treffers liege ohne Zweifel ein Grundrechtseingriff vor. Die Regelungen der Kennzeichenkontrolle in Baden-Württemberg stießen im Hinblick auf die Bestimmtheit und die Verhältnismäßigkeit auf Bedenken.

28

4. Nach Auffassung des Hessischen Datenschutzbeauftragten ist eine allgemeine Aussage, dass eine Datenerhebung nur vorliege, wenn mehr als eine rein technische Verarbeitung von Informationen erfolgt, nicht mehr sachdienlich. Dies hänge vielmehr von der konkreten technischen Ausgestaltung, aber auch vom Zweck und den besonderen Umständen der Informationsverarbeitung ab. Hinsichtlich der hessischen Regelungen zur Kennzeichenkontrolle sei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt, da die Eingriffsschwelle zu niedrig sei. Zudem enthielten die Normen keine ausreichende Differenzierung der bei dem jeweiligen Einsatz zu verwendenden Abgleichdatenbestände. Der zum Abgleich heranziehbare Datenbestand enthalte in nicht unerheblicher Menge Daten, die im Zusammenhang mit strafprozessualen Maßnahmen eingestellt worden seien.

29

5. Zu den Verfassungsbeschwerden hat sich auch der Sächsische Datenschutzbe-

30

auftragte geäußert. Er erläutert die Funktionsweise der in Sachsen eingesetzten Kennzeichenlesegeräte und teilt statistische Zahlen zum Einsatz dieser Systeme mit. Nach Auffassung des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein bedarf es angesichts der zunehmenden Möglichkeit der automatisierten Auswertung von Daten einer erneuten Prüfung, ob die im Urteil zu den Regelungen der Kennzeichenkontrolle in Hessen und Schleswig-Holstein (vgl. BVerfGE 120, 378) aufgestellten Maßstäbe zutreffend und ausreichend seien, um dem im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts formulierten Schutzgedanken des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung zu tragen. Das für Kennzeichenkontrollen herangezogene Eingriffskriterium der Interessenverdichtung der Behörde könne dazu führen, dass anlasslos sämtliches Verhalten der Bürgerinnen und Bürger im Vorfeld von Gefahren oder Straftaten automatisiert erfasst und auf bestimmte gefahren- oder verdachtsbegründende Kriterien ausgewertet werde.

## **B.**

Die Verfassungsbeschwerden sind im Wesentlichen zulässig. 31

### **I.**

Die Beschwerdeführerin und die Beschwerdeführer sind beschwerdebefugt. 32

1. Sie machen geltend, durch Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen auf der Grundlage der von ihnen angegriffenen Vorschriften in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG verletzt zu sein. Weil solche Kontrollen in den Schutzbereich dieses Grundrechts fallen und gegenüber den von ihnen erfassten Personen auch einen Eingriff begründen (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 35 ff.), ist eine Verletzung dieses Grundrechts möglich. 33

2. Die Beschwerdeführerin und die Beschwerdeführer sind durch die angegriffenen Vorschriften unmittelbar, selbst und gegenwärtig in ihren Grundrechten betroffen. Ihre Verfassungsbeschwerden erfüllen damit die spezifischen Anforderungen für Verfassungsbeschwerden unmittelbar gegen ein Gesetz. 34

a) Es fehlt nicht an einer unmittelbaren Betroffenheit. Zwar bedürfen die angegriffenen Regelungen der Umsetzung durch weitere Vollzugsakte. Von einer unmittelbaren Betroffenheit durch ein vollziehungsbedürftiges Gesetz ist jedoch auch dann auszugehen, wenn ein Beschwerdeführer den Rechtsweg nicht beschreiten kann, weil er keine Kenntnis von der Maßnahme erlangt oder wenn eine nachträgliche Bekanntgabe zwar vorgesehen ist, von ihr aber aufgrund weitreichender Ausnahmetatbestände auch langfristig abgesehen werden kann (vgl. BVerfGE 109, 279 <306 f.>; 120, 378 <394>; 141, 220 <261 f. Rn. 82>; stRspr). So liegt es hier. 35

Nach § 22a Abs. 1 Satz 1 PolG BW werden Kennzeichenkontrollen in Baden-Württemberg grundsätzlich verdeckt durchgeführt. Dass die Beschwerdeführer die Möglichkeit haben, auf Antrag Auskunft über die Speicherung der Daten zu erhalten (vgl. 36

§ 45 PolG BW) und gegen die Speicherung und Übermittlung die Gerichte anzurufen, ändert hieran nichts. Denn die Möglichkeit, eine Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen ein Gesetz zu erheben, das zu heimlichen Maßnahmen berechtigt, entfällt unter dem Gesichtspunkt der Unmittelbarkeit jedenfalls in der Regel nur, wenn die spätere Kenntniserlangung des Betroffenen durch eine aktive Informationspflicht des Staates rechtlich gesichert ist (vgl. BVerfGE 133, 277 <312 Rn. 84>). Eine solche Informationspflicht ist für die Kennzeichenkontrolle systemimmanent schon deshalb nicht vorgesehen, weil in Nichttrefferfällen eine sofortige Löschung erfolgt; darüber hinausgehende Benachrichtigungspflichten sind weder vorgesehen noch verfassungsrechtlich geboten (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 154).

Nicht anders liegt dies im Ergebnis in Hessen. Zwar gelten dort auch für die Kennzeichenerfassung der Grundsatz der offenen Datenerhebung (§ 13 Abs. 7 Satz 1 HSOG) sowie - zum Zeitpunkt der Erhebung der Verfassungsbeschwerde - auch allgemeine Regelungen zu nachträglichen Benachrichtigungspflichten (§ 29 Abs. 6 HSOG a.F.). Jedoch sind in diesen Vorschriften zahlreiche Ausnahmen vorgesehen, die im Falle von Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen regelmäßig dazu führen werden, dass keine Benachrichtigung erfolgt (vgl. § 13 Abs. 7 Satz 2 HSOG, § 29 Abs. 6 Satz 3, 4 HSOG a.F.). Daher ist eine zeitnahe Kenntnis von der Maßnahme nicht gesichert. Insoweit ist auch hier eine Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen die gesetzliche Regelung für zulässig zu erachten (vgl. BVerfGE 120, 378 <395 f.>).

37

b) Die Beschwerdeführerin und die Beschwerdeführer sind durch die angegriffenen Vorschriften auch selbst und gegenwärtig betroffen.

38

Ergibt sich die konkrete Beeinträchtigung erst durch die Vollziehung des angegriffenen Gesetzes und erlangen die Betroffenen in der Regel keine Kenntnis von den Vollzugsakten, besteht jedenfalls die Möglichkeit der eigenen und gegenwärtigen Betroffenheit, wenn der Beschwerdeführer darlegt, dass er mit einiger Wahrscheinlichkeit durch die auf den angegriffenen Rechtsnormen beruhenden Maßnahmen in seinen Grundrechten berührt wird. Hier tragen die Beschwerdeführer vor, eingetragene Halter ihrer Personenkraftwagen zu sein und mit ihnen regelmäßig auf Straßen in dem jeweiligen Bundesland unterwegs zu sein. Dies reicht für die Annahme einer eigenen und gegenwärtigen Betroffenheit aus (vgl. BVerfGE 120, 378 <396 f.>).

39

## II.

Die Verfassungsbeschwerden genügen den Anforderungen der Subsidiarität.

40

1. Auch vor der Erhebung von Rechtssatzverfassungsbeschwerden sind nach dem Grundsatz der Subsidiarität grundsätzlich alle Mittel zu ergreifen, die der geltend gemachten Grundrechtsverletzung abhelfen können.

41

a) Unmittelbar gegen Gesetze steht der fachgerichtliche Rechtsweg in der Regel nicht offen. Die Anforderungen der Subsidiarität beschränken sich jedoch nicht darauf, nur die zur Erreichung des unmittelbaren Prozessziels förmlich eröffneten

42

Rechtsmittel zu ergreifen, sondern verlangen, alle Mittel zu ergreifen, die der geltend gemachten Grundrechtsverletzung abhelfen können. Damit soll erreicht werden, dass das Bundesverfassungsgericht nicht auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage weitreichende Entscheidungen treffen muss, sondern zunächst die für die Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts primär zuständigen Fachgerichte die Sach- und Rechtslage vor einer Anrufung des Bundesverfassungsgerichts aufgearbeitet haben (vgl. BVerfGE 79, 1 <20>; 123, 148 <172>; 143, 246 <321 Rn. 209>; stRspr).

Der Grundsatz der Subsidiarität erfordert deshalb grundsätzlich, vor Einlegung einer Verfassungsbeschwerde alle zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten zu ergreifen, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erwirken oder eine Grundrechtsverletzung zu verhindern. Das gilt auch, wenn zweifelhaft ist, ob ein entsprechender Rechtsbehelf statthaft ist und im konkreten Fall in zulässiger Weise eingelegt werden kann (vgl. BVerfGE 16, 1 <2 f.>; 145, 20 <54 Rn. 85> m.w.N.; stRspr).

43

b) Wenn sich eine Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen ein Gesetz wendet, kann daher gegebenenfalls auch die Erhebung einer Feststellungs- oder Unterlassungsklage zu den zuvor zu ergreifenden Rechtsbehelfen gehören. Das ist selbst dann nicht ausgeschlossen, wenn die Vorschriften abschließend gefasst sind und die fachgerichtliche Prüfung für den Beschwerdeführer günstigstenfalls dazu führen kann, dass das angegriffene Gesetz gemäß Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt wird. Entscheidend ist, ob die fachgerichtliche Klärung erforderlich ist, um zu vermeiden, dass das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidungen auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage trifft. Ein solcher Fall wird in der Regel dann gegeben sein, wenn die angegriffenen Vorschriften auslegungsbedürftige und -fähige Rechtsbegriffe enthalten, von deren Auslegung und Anwendung es maßgeblich abhängt, inwieweit ein Beschwerdeführer durch die angegriffenen Vorschriften tatsächlich und rechtlich beschwert ist (vgl. BVerfGE 145, 20 <54 f. Rn. 86>). Anders liegt das, soweit es allein um die sich unmittelbar aus der Verfassung ergebenden Grenzen für die Auslegung der Normen geht. Soweit die Beurteilung einer Norm allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen aufwirft, die das Bundesverfassungsgericht zu beantworten hat, ohne dass von einer vorausgegangen fachgerichtlichen Prüfung verbesserte Entscheidungsgrundlagen zu erwarten wären, bedarf es einer vorangehenden fachgerichtlichen Entscheidung nicht (vgl. BVerfGE 123, 148 <172 f.>; 138, 261 <271 f. Rn. 23>; 143, 246 <322 Rn. 211>; stRspr). Insoweit bleibt es dabei, dass Verfassungsbeschwerden unmittelbar gegen ein Gesetz weithin auch ohne vorherige Anrufung der Fachgerichte zulässig sind.

44

Eine Pflicht zur Anrufung der Fachgerichte besteht des Weiteren nicht, wenn die angegriffene Regelung die Beschwerdeführer zu gewichtigen Dispositionen zwingt, die später nicht mehr korrigiert werden können (vgl. BVerfGE 43, 291 <386>; 60, 360 <372>), wenn die Anrufung der Fachgerichte offensichtlich sinn- und aussichtslos wäre (vgl. BVerfGE 55, 154 <157>; 65, 1 <37 f.>; 102, 197 <208>) oder sie sonst

45

nicht zumutbar ist. Dies gilt - vorbehaltlich der Möglichkeit vorbeugenden einstweiligen Rechtsschutzes (vgl. BVerfGE 145, 20 <54 f. Rn. 86>) - grundsätzlich auch dann, wenn Beschwerdeführer zunächst ein Straf- oder Bußgeldverfahren gegen sich ergehen lassen müssten und sie erst in diesem Rahmen die Verfassungswidrigkeit der Norm geltend machen könnten (vgl. BVerfGE 81, 70 <82 f.>; 97, 157 <165>; 138, 261 <271 f. Rn. 23>; stRspr).

c) Die Pflicht zur vorherigen Anrufung der Fachgerichte darf Beschwerdeführer nicht vor unabsehbare Risiken hinsichtlich der ihnen zu Gebote stehenden Handlungsmöglichkeiten und der hierbei zu beachtenden Fristen stellen. Im Hinblick auf die Subsidiaritätsanforderungen sind die gesetzlichen Fristen deshalb rechtsschutzfreundlich auszulegen. 46

§ 93 Abs. 3 BVerfGG bindet die Erhebung von Verfassungsbeschwerden unmittelbar gegen ein Gesetz, gegen das ein Rechtsweg nicht offensteht, an eine Frist von einem Jahr seit seinem Inkrafttreten. Die vorstehenden Subsidiaritätsanforderungen (oben Rn. 42 ff.) bringen einen Beschwerdeführer nicht in die Gefahr, diese Frist zu versäumen. Soweit ein Beschwerdeführer gegenüber Wirkungen eines Gesetzes - etwa im Rahmen einer Feststellungsklage oder einer Unterlassungsklage - in zulässiger Weise fachgerichtlichen Rechtsschutz erwirkt und ein Sachurteil erstreitet, steht ihm hiergegen schon nach allgemeinen Grundsätzen die Verfassungsbeschwerde in Form einer Urteilsverfassungsbeschwerde offen, in deren Rahmen er mittelbar auch die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes geltend machen kann. Insoweit gilt - unabhängig von dem Zeitpunkt, zu dem der fachgerichtliche Rechtsstreit anhängig gemacht wird und unabhängig von der Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG - die Monatsfrist des § 93 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG. 47

Einer rechtsschutzfreundlichen Auslegung bedarf es aber dann, wenn ein Beschwerdeführer in Rücksicht auf die genannten Subsidiaritätsanforderungen gegenüber den unmittelbaren Wirkungen eines Gesetzes zunächst fachgerichtlichen Rechtsschutz gegenüber den von ihm gerügten Grundrechtsverletzungen sucht, dieses Begehren dann aber von den Fachgerichten letztlich als unstatthaft oder aus anderen Gründen als unzulässig beurteilt wird. Einer Verfassungsbeschwerde derselben Person, die diese anschließend unmittelbar gegen das Gesetz erhebt, kann dann die Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG nicht entgegengehalten werden. Sofern die Person den fachgerichtlichen Rechtsschutz gegen das Gesetz innerhalb eines Jahres nach dessen Inkrafttreten anhängig gemacht hat, gilt vielmehr - bezogen auf die abschließende fachgerichtliche Entscheidung - die Monatsfrist des § 93 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG für die Einlegung der Rechtssatzverfassungsbeschwerde entsprechend. Dem kann nur in Fällen der Offensichtlichkeit entgegengehalten werden, dass der Beschwerdeführer hätte erkennen müssen, dass das fachgerichtliche Verfahren keine Aussicht auf Erfolg hatte. 48

2. Danach genügen die Verfassungsbeschwerden den Anforderungen des Subsidiaritätsgrundsatzes. 49

a) Zwar haben die Beschwerdeführer gegenüber den von ihnen angegriffenen Vorschriften nicht zunächst fachgerichtlichen Rechtsschutz in Form einer Unterlassungsklage erhoben. Nach dem derzeitigen Stand der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wäre diesbezüglich Rechtsschutz auch nicht von vornherein unerreichbar gewesen (vgl. dazu nur den Verfahrensgang in BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 11 ff.).

b) Den Beschwerdeführern war vorliegend die Beschreitung des fachgerichtlichen Rechtswegs jedoch nicht zumutbar. Sie haben ihre Verfassungsbeschwerden nur ein beziehungsweise zwei Jahre nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu dem gleichen Thema und mit gleicher verfassungsprozessualer Ausgangslage (vgl. BVerfGE 120, 378) eingereicht. In dem Verfahren 1 BvR 3187/10 betrifft die Verfassungsbeschwerde sogar unmittelbar die Nachfolgeregelung der vom Bundesverfassungsgericht beanstandeten Regelung. Das Bundesverfassungsgericht hatte in jener Entscheidung die Zulässigkeit der Rechtssatzverfassungsbeschwerde ohne vorherige Anrufung der Fachgerichte einschränkungslos für zulässig erachtet und die Möglichkeit einer Unterlassungsklage noch nicht einmal in Erwägung gezogen. Unter diesen Umständen kann den Beschwerdeführern nicht vorgehalten werden, sie hätten gegen die Vorschriften nunmehr zunächst vor den Fachgerichten Rechtsschutz suchen müssen. Dazu kommt, dass nach dem heutigen Stand, auf den es für die Beurteilung der Zulässigkeit ankommt, inzwischen über den Kern des Beschwerdevorbringens von den Fachgerichten bis hin zum Bundesverwaltungsgericht entschieden wurde (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2014 - 6 C 7/13 -, juris; dazu BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -). Die Verweisung der Beschwerdeführer auf den Rechtsweg könnte die Entscheidungsgrundlagen für die Beurteilung der Vorschriften heute daher nicht mehr verbreitern.

### III.

Soweit der Beschwerdeführer zu II. auch die Datenübermittlung nach § 22 Abs. 1 Satz 2 HSOG zum Gegenstand seiner Verfassungsbeschwerde macht, mangelt es an einer den Substantiierungsanforderungen genügenden Darlegung der Beschwerdebefugnis. Der Beschwerdeführer zu II. hat eine spezifische Wahrscheinlichkeit, von der Datenübermittlung betroffen zu sein, nicht nachvollziehbar aufgezeigt.

### C.

Die Verfassungsbeschwerden sind teilweise begründet.

#### I.

Die Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen, zu denen die angegriffenen Vorschriften ermächtigen, greifen in Grundrechte der Beschwerdeführerin und der Beschwerdeführer ein. Indem bei solchen Kontrollen die Kennzeichen der betroffenen Fahrzeuge als den Haltern zuordenbare und damit personenbezogene Daten erhoben und dann mit Datenbeständen von zur Fahndung ausgeschriebenen Personen oder Sachen

abgeglichen werden, liegen in ihnen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG). Eine Kraftfahrzeugkennzeichenkontrolle begründet dabei Grundrechtseingriffe gegenüber allen von ihr erfassten Personen und muss ihnen gegenüber verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden können (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 35 ff.).

## II.

Die angegriffenen Vorschriften genügen, soweit sie Kennzeichenkontrollen an polizeilichen Kontrollstellen regeln, teilweise nicht den formellen Anforderungen der Verfassung. Hinsichtlich der anderen Tatbestandsvarianten sind sie mit den formellen Anforderungen der Verfassung vereinbar und insbesondere von den Gesetzgebungskompetenzen der Länder gedeckt. 55

1. § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG BW unmittelbar sowie § 22a Abs. 1 Satz 1 PolG BW, soweit er auf diese Vorschrift verweist, sind aus formellen Gründen mit der Verfassung nicht vereinbar. 56

§ 22a Abs. 1 Satz 1 PolG BW erlaubt die Kraftfahrzeugkennzeichenkontrolle bei Kontrollen nach § 26 Abs. 1 PolG BW. Er nimmt auf die dort genannten konkreten Zwecke und Voraussetzungen Bezug und bezieht aus ihnen die Rechtfertigung und Begrenzung auch für die Durchführung der Kennzeichenkontrollen. § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG BW ermächtigt insoweit zu Kennzeichenkontrollen an Kontrollstellen und in Kontrollbereichen, die von der Polizei zur Fahndung nach Straftätern eingerichtet sind. Da § 22a Abs. 1 Satz 1 PolG BW damit nicht nur auf die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG BW verweist, sondern zunächst eine eigenständige und wirksame Einrichtung solcher Kontrollstellen oder -bereiche voraussetzt, muss sich die verfassungsrechtliche Prüfung inzident auch auf die Vereinbarkeit der Regelung über die Einrichtung solcher Kontrollstellen selbst mit dem Grundgesetz beziehen. Diese Prüfung ergibt, dass § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG BW durch die Gesetzgebungskompetenz des Landes nicht gedeckt ist. Damit wird auch der hierauf bezogenen Ermächtigung zur Kennzeichenkontrolle die verfassungsrechtliche Grundlage entzogen. 57

a) § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG BW ist mit der grundgesetzlichen Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen nicht vereinbar. Anders etwa als § 18 Abs. 2 Nr. 5 HSOG regelt die Vorschrift ihrem klaren Wortlaut nach nicht die Verhütung von Straftaten, sondern die Fahndung nach Straftätern. Eine Ermächtigung zur Fahndung nach Straftätern kann jedoch nicht als Regelung verstanden werden, die ihrem Schwerpunkt nach präventiven Zwecken dient. Zwar liegen strafprozessuale und präventive Zwecke oft nahe beieinander und bestehen für die Regelung von Ermittlungsmaßnahmen kompetenzrechtlich erhebliche Überschneidungsbereiche (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 71 ff.). Wenn jedoch eine Norm ihrer objektiven Fassung nach allein auf das Strafrecht bezogen ist, kann sie kompetenzrechtlich nicht bereits deshalb der Gefahrenabwehr zugeordnet 58

werden, weil das Strafrecht immer auch präventiv der Sicherheit dient. Die Fahndung nach Straftätern gehört vielmehr unzweifelhaft zur Strafverfolgung.

Danach ist das Land nicht befugt, die Einrichtung solcher Kontrollstellen und -bereiche zu regeln. Die Regelung der Einrichtung von Kontrollstellen zur Strafverfolgung gehört zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG („gerichtliches Verfahren“). Von dieser Kompetenz hat der Bund mit § 111 StPO auch Gebrauch gemacht. Maßnahmen zur Identitätsfeststellung gegenüber jedermann bei der Fahndung zur Verfolgung von Straftaten sind hier abschließend geregelt. Die insoweit bewusst eng gefasste Regelung kann damit gemäß Art. 72 Abs. 1 GG nicht durch Landesrecht ergänzt werden (vgl. bereits Sächs-VerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 - Vf. 43-II-00 -, juris, Rn. 261 ff.).

59

b) Die formelle Verfassungswidrigkeit des § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG BW erfasst auch die Ermächtigung zur Kennzeichenkontrolle nach § 22a Abs. 1 Satz 1 PolG BW, soweit sie auf § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG BW verweist. Der Verweis des § 22a Abs. 1 Satz 1 PolG BW auf § 26 Abs. 1 PolG BW dient dazu, die Kennzeichenkontrolle zu begrenzen, indem er sie an die dort festgelegten Zwecke und Voraussetzungen bindet. Wenn dieser Anknüpfungspunkt hier wegen der fehlenden Gesetzgebungskompetenz für die Regelung leerläuft, dann fehlt es insoweit an einer hinreichend bestimmten und begrenzenden Anknüpfung für die Kennzeichenerfassung und ist diesbezüglich auch die Ermächtigung zu einer hierauf gestützten Kennzeichenkontrolle verfassungsrechtlich nicht tragfähig. Die nur allgemeine Ausrichtung der Kontrollen auf präventive polizeiliche Aufgaben nach § 22a Abs. 1 Satz 1 PolG BW und die Umschreibung bestimmter Anlässe für Kennzeichenkontrollen in § 22a Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 PolG BW können das nicht kompensieren.

60

2. Desgleichen sind § 18 Abs. 2 Nr. 5 HSOG unmittelbar, soweit er polizeiliche Kontrollstellen zur Verhütung von versammlungsrechtlichen Straftaten vorsieht, sowie § 14a Abs. 1 Satz 1 HSOG, soweit er auf diese Vorschrift verweist, aus formellen Gründen mit der Verfassung nicht vereinbar. Sie verstoßen als Eingriffe in Art. 8 Abs. 1 GG gegen das Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG.

61

Die Regelung der Identitätsfeststellung an polizeilichen Kontrollstellen zur Verhütung von versammlungsrechtlichen Straftaten sowie der Unterstützung solcher Kontrollen durch eine automatisierte Kennzeichenkontrolle setzt materiell voraus, dass konkrete Hinweise auf erhebliche Straftaten in Bezug auf eine konkrete Versammlung vorliegen und in örtlichem Bezug hierzu eine polizeiliche Kontrollstelle eingerichtet wurde. Da die Vorschrift folglich dazu ermächtigt, den Zugang zu Versammlungen zu kontrollieren, liegt in ihr ein Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 136). Ein solcher Eingriff unterliegt nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG in formeller Hinsicht dem Zitiergebot, dem das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht genügt (vgl. § 10 HSOG, der Art. 8 GG nicht aufführt).

62

3. Im Übrigen sind Bedenken gegen die angegriffenen Vorschriften in formeller Hin-

63

sicht nicht ersichtlich. Insbesondere fehlt es im Hinblick auf die weiteren angegriffenen Vorschriften nicht an der Gesetzgebungskompetenz der Länder.

a) Den Vorschriften steht nicht die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Strafverfolgung nach Art. 72, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG („gerichtliches Verfahren“) entgegen. Es handelt sich nicht um Regelungen zur Strafverfolgung, sondern um Regelungen zur Gefahrenabwehr, für die die Gesetzgebungszuständigkeit bei den Ländern liegt. 64

aa) Maßgeblich für die Abgrenzung zwischen Regeln zur Strafverfolgung und Regeln der Gefahrenabwehr ist die Zielsetzung der betreffenden Normen, wie sie sich in objektivierter Sicht aus ihrer Ausgestaltung ergibt (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 66 ff.). Danach dienen sowohl die Kennzeichenkontrolle nach § 22a Abs. 1 Satz 1, § 26 Abs. 1 Nr. 1 bis 3, 6 PolG BW als auch nach § 14a Abs. 1 Satz 1, § 18 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 3 bis 6 HSOG präventiven Zwecken. Die Vorschriften erlauben die Kennzeichenerfassung als Grundlage für eine Kennzeichenkontrolle in beiden Ländern nur für die Zwecke, für die auch eine Identitätsfeststellung zulässig ist. Diese haben - außer dem oben genannten § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG BW - ihrem Schwerpunkt nach alle eine präventive Zielrichtung, nämlich die Unterstützung der Polizei bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben der Gefahrenabwehr nach dem Polizeigesetz. Genauer sind dies nach dem Recht beider Länder die Abwehr von einzelnen Gefahren, die Gefahrenabwehr in Bezug auf gefährliche Orte, der Schutz von gefährdeten Orten sowie der Schutz vor grenzüberschreitender Kriminalität. In Hessen kommen einige weitere präventive Zwecke hinzu wie insbesondere der Schutz gefährdeter Personen sowie die Unterstützung von polizeilichen Kontrollstellen zum Schutz vor schweren Straftaten. Dass einige dieser Zwecke bei objektivierter Betrachtung im Ergebnis zugleich der Strafverfolgung dienen, stellt die präventive Ausrichtung der Normen nicht in Frage (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 71 ff.). 65

bb) Auf diese präventiven Zwecke ausgerichtet ist auch der Datenabgleich nach § 22a Abs. 2 PolG BW und § 14a Abs. 2 HSOG. Er dient dazu, durch das Auffinden der zur Fahndung ausgeschriebenen Personen oder Sachen die Erreichung der sich aus § 26 Abs. 1 Nr. 1 bis 3, 6 PolG BW oder aus § 18 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 3 bis 6 HSOG ergebenden Zwecke zu unterstützen. Dass der Gesetzgeber dabei auch Datenbestände einbezogen hat, die auf strafrechtlichen Ausschreibungen beruhen, ändert nichts daran, dass der diesbezügliche Abgleich der Verfolgung der genannten präventiven Zwecke dient. 66

In der weiten Fassung der für den Abgleich eröffneten Datenbestände liegt auch nicht die Ermächtigung zu einem von den präventiven Zwecken abgelösten, unbegrenzten Fahndungsabgleich, der der Strafverfolgung zuzurechnen wäre. Vielmehr müssen § 22a Abs. 2 PolG BW und § 14a Abs. 2 HSOG schon aus materiellen Gründen verfassungskonform so ausgelegt werden, dass in den Datenabgleich nur solche Fahndungsbestände einbezogen werden dürfen, die zur Erreichung des jeweiligen 67

Zwecks der Kennzeichenkontrolle beitragen können (unten Rn. 83 ff.). Eine Ermächtigung zur Kennzeichenkontrolle als allgemeine Maßnahme der Straffahndung liegt in den einschlägigen Vorschriften folglich nicht.

cc) Kompetenzwidrig ist auch nicht, dass § 22a Abs. 4 Satz 4 Nr. 1 und 2 PolG BW eine Verwendung von zufällig angefallenen Informationen im Wege der Zweckänderung unabhängig von den Zwecken des § 26 Abs. 1 Nr. 1 bis 3, 6 PolG BW für die Zwecke öffnet, die den Ausschreibungen zur Straffahndung unterliegen oder allgemein der Strafverfolgung dienen. Denn hierin liegt - nach dem Bild der Doppeltür (vgl. BVerfGE 130, 151 <184>; 141, 220 <333 f. Rn. 305>) - lediglich die dem Land obliegende Öffnung der ersten Tür für die weitere Datennutzung; die abschließende Entscheidung über die Ermächtigung zu einer solchen Nutzung bleibt als Öffnung der zweiten Tür dem Bund vorbehalten (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 80).

68

b) Der Gesetzgebungskompetenz der Länder stehen auch keine anderen Kompetenztitel des Bundes entgegen. Insbesondere handelt es sich bei den angegriffenen Vorschriften nicht um Regelungen des Straßenverkehrs im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 60). Kompetenzrechtlich unbedenklich ist gleichfalls, dass die Vorschriften auch eine Ermächtigung für Kennzeichenkontrollen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität schaffen (§ 22a Abs. 1 Satz 1, § 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG BW und § 14a Abs. 1 Satz 1, § 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOG). Eine Regelung des Grenzschutzes liegt hierin nicht (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 58).

69

### III.

Die angegriffenen Vorschriften genügen in materieller Hinsicht nicht in jeder Hinsicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG.

70

1. Nicht in allen Tatbestandsvarianten hinreichend begrenzt sind die Voraussetzungen für die Kennzeichenerfassung und damit die - für die Verhältnismäßigkeit ausschlaggebenden - Zwecke der Kennzeichenkontrolle, die sich aus dem Verweis auf die Regelung zur Identitätsfeststellung ergeben.

71

a) Mit den Verhältnismäßigkeitsanforderungen nicht vereinbar sind die angegriffenen Vorschriften, soweit sie Kennzeichenkontrollen - in Hessen - zur Abwehr einer Gefahr, zur Erfüllung der den Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden durch andere Rechtsvorschriften zugewiesenen weiteren Aufgaben oder zum Schutz privater Rechte eröffnen (§ 14a Abs. 1, Abs. 2, § 18 Abs. 1 HSOG), oder - in Baden-Württemberg - erlauben, um im einzelnen Falle eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren oder eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen (§ 22a Abs. 1, Abs. 2, § 26 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW).

72

Automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen zur Fahndung nach Personen oder Sachen sind Eingriffe von erheblichem Gewicht. Ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung setzt demnach voraus, dass sie auf Gründe gestützt werden, die dem Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht oder sonst einem vergleichbar gewichtigen öffentlichen Interesse dienen (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 95 ff.). Die uneingeschränkte Ermächtigung zu Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen zur Abwehr konkreter Gefahren oder noch weiter auch zum Schutz privater Rechte und sonstiger nicht näher benannter Aufgaben der Polizei genügt dem nicht. Indem solche Kontrollen durch die angegriffenen Vorschriften allgemein zum Schutz der Rechtsordnung insgesamt erlaubt werden, fehlt es ihnen an einer hinreichenden Begrenzung auf einen Verhältnismäßigkeitsanforderungen genügenden Rechtsgüterschutz (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 104 ff.).

73

b) Nicht hinreichend begrenzt sind auch die Regelungen zur Kennzeichenkontrolle als Mittel der Schleierfahndung. Zwar ist verfassungsrechtlich nicht schon grundsätzlich zu beanstanden, dass die Vorschrift von ihrer Zielrichtung her weit gefasst ist und die Kennzeichenkontrollen nicht auf objektiv umgrenzte Anlassfälle begrenzt. Als Ausgleich für den Wegfall von Grenzkontrollen und getragen von dem Ziel, einer hierdurch erleichterten Durchführung bestimmter Straftaten entgegenzutreten, ist das verfassungsrechtlich ausnahmsweise gerechtfertigt (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 143 ff.). Das gilt freilich nur insoweit, als für die Orte solcher Kontrollen in einer den Bestimmtheitsanforderungen genügenden Weise ein konsequenter Grenzbezug sichergestellt ist. Dem entsprechen die Vorschriften zum Teil nicht.

74

Nicht hinreichend begrenzt ist unter diesem Gesichtspunkt § 22a Abs. 1, Abs. 2, § 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG BW, der Kennzeichenkontrollen allgemein auf Durchgangsstraßen im ganzen Land eröffnet. Indem er sie ohne weitere Einschränkung - etwa auf Bundesautobahnen und Europastraßen - allgemein auf allen Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität für zulässig erklärt, fehlt es an einer hinreichend klaren örtlich grenzbezogenen Beschränkung solcher Kontrollen (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 147 ff.).

75

Dies gilt erst recht für Hessen, wo § 14a Abs. 1, Abs. 2, § 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOG Kennzeichenkontrollen schon ohne Beschränkung auf Durchgangsstraßen auf allen Straßen insgesamt eröffnet, soweit aufgrund von Lageerkenntnissen oder polizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass diese von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität sind. Dadurch werden Kontrollen im ganzen Land eröffnet, soweit es nur um die Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität als solcher geht. Dies stellt einen örtlichen Bezug solcher Kontrollen zur Grenze als Ausgleich für die Abschaffung der Grenzkontrollen nicht hinreichend sicher. Im Ergebnis führte dies - zumal angesichts des weitreichenden Begriffs der grenzüberschreitenden Kriminalität - zu einer kaum mehr auf konkrete Anlässe beschränkten und nach

76

objektiven Kriterien kontrollierbaren Befugnis zur Durchführung von Kennzeichenkontrollen im ganzen Land. Dies ist mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht vereinbar. Der weder verfahrensrechtlich noch inhaltlich näher bestimmte Verweis auf Lageerkenntnisse oder schon die durch nichts objektiv nachvollziehbare polizeiliche Erfahrung ändert hieran nichts.

Keine Bedenken bestehen, soweit die angegriffenen Vorschriften beider Länder zu Kennzeichenkontrollen in Einrichtungen des internationalen Verkehrs ermächtigen. Der Verweis auf solche Einrichtungen hat örtlich einen klaren Grenzbezug (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 149).

77

c) Im Übrigen sind die Voraussetzungen für die Durchführung der Kennzeichenkontrolle, wie sie sich aus dem Verweis in § 22a Abs. 1 PolG BW und § 14a Abs. 1 HSOG auf die jeweilige Regelung zur Identitätskontrolle ergeben, verfassungsrechtlich weder hinsichtlich der Anforderungen an einen hinreichend bestimmten konkreten Anlass noch hinsichtlich der Anforderungen an einen hinreichend gewichtigen Rechtsgüterschutz zu beanstanden. Dies gilt sowohl für die Ermächtigung zu Kennzeichenkontrollen an gefährlichen Orten nach § 26 Abs. 1 Nr. 2 PolG BW und § 18 Abs. 2 Nr. 1 HSOG als auch an gefährdeten Orten nach § 26 Abs. 1 Nr. 3 PolG BW und § 18 Abs. 2 Nr. 3 HSOG (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 117 ff.). Verfassungsrechtlich unbedenklich sind auch Kennzeichenkontrollen, die aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zum Schutz besonders gefährdeter Personen durchgeführt werden (§ 14a Abs. 1, Abs. 2, § 18 Abs. 2 Nr. 4 HSOG). Nichts anderes gilt auch für die Kennzeichenkontrollen zur Unterstützung von polizeilichen Kontrollstellen zur Verhütung von den in § 100a StPO bezeichneten Straftaten nach § 14a Abs. 1, Abs. 2, § 18 Abs. 2 Nr. 5 HSOG, soweit die Ermächtigung in § 18 Abs. 2 Nr. 5 HSOG zur Einrichtung solcher Kontrollstellen nach den Grundsätzen des allgemeinen Sicherheitsrechts dahingehend ausgelegt wird, dass sie eine konkrete Gefahr voraussetzt. Bei diesem Verständnis ist sichergestellt, dass eine Kennzeichenkontrolle nur erlaubt ist, wenn konkrete Hinweise auf schwere Straftaten vorliegen und in örtlichem Bezug hierzu eine polizeiliche Kontrollstelle eingerichtet wurde. Dies ist verfassungsrechtlich tragfähig (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 131 ff.).

78

Die Kennzeichenkontrollen sind auch durch übergreifende allgemeine Maßgaben in einer den Verhältnismäßigkeitsanforderungen genügenden Weise eingeehgt. So regeln die Vorschriften beider Länder, dass die Kontrollen nicht flächendeckend durchgeführt werden dürfen und zeitlich zum Teil zu begrenzen sind. Es handelt sich hierbei um hinreichend bestimmte Kriterien, die als übergreifend ergänzende Anforderungen die jeweiligen Tatbestandsvoraussetzungen unberührt lassen (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 113 ff.). Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist auch, dass § 22a Abs. 1 PolG BW und § 14a Abs. 1 HSOG den Einsatz der Kennzeichenkontrolle nicht ausdrücklich vom Vorliegen polizeilicher Lageerkenntnisse abhängig machen, denn ein solches Erfordernis wird vom Gesetzgeber ersichtlich vorausgesetzt und lässt sich auch ohne aus-

79

drückliche gesetzliche Anordnung in die Vorschrift hineinlesen (vgl. bereits Bay-VerfGH, Urteil vom 28. März 2003 - Vf. 7-VII-00 u.a. -, juris, Rn. 115). Insoweit bedarf es weiterer übergreifender Maßgaben von Verfassungs wegen nicht. Davon bleibt unberührt, dass die Vorschriften nach allgemeinen Grundsätzen im Einzelfall unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auszulegen sind.

2. Die Regelungen zum Datenabgleich sind verfassungsrechtlich gleichfalls nicht zu beanstanden. 80

a) Die gesetzliche Umschreibung der für den Datenabgleich berücksichtigungsfähigen Fahndungsbestände genügt den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen. 81

Allerdings verweisen die angegriffenen Vorschriften zunächst nur pauschal auf die Sachfahndungsdateien des beim Bundeskriminalamt nach den Vorschriften des Bundeskriminalamtgesetzes geführten polizeilichen Informationssystems sowie in Hessen außerdem auf die Sachfahndungsdateien des beim Hessischen Landeskriminalamt geführten polizeilichen Informationssystems (vgl. § 22a Abs. 2 Satz 1 und 2 PolG BW, § 14a Abs. 2 Satz 1 und 2 HSOG). Dies allein bestimmt die zum Abgleich eröffneten Datenbestände noch nicht in einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Weise (vgl. BVerfGE 120, 378 <409 ff.>). Jedoch schränken im Folgenden sowohl § 22a Abs. 2 Satz 3 PolG BW als auch § 14a Abs. 2 Satz 3 HSOG die für den Abgleich berücksichtigungsfähigen Datenbestände nach im einzelnen aufgeführten Sachkriterien weiter ein und verpflichten damit die Polizeibehörden, die aus dem jeweiligen polizeilichen Informationssystem übernommenen Datensätze näher einzuengen. Damit erhalten die für den Abgleich insgesamt eröffneten Fahndungsbestände Konturen, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit genügen. Eine Benennung der einzelnen Dateien, die für den Abgleich herangezogen werden dürfen, ist auch angesichts der ständigen Fortschreibung solcher Bestände verfassungsrechtlich nicht geboten (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 112). 82

b) Die gesetzliche Umschreibung der für den Datenabgleich berücksichtigungsfähigen Fahndungsbestände ist auch inhaltlich hinreichend begrenzt. Um den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu genügen, muss die Regelung allerdings - anders als nach derzeitiger Praxis - verfassungskonform ausgelegt werden. 83

§ 22a Abs. 2 PolG BW und § 14a Abs. 2 HSOG ermächtigen dazu, die erfassten Kraftfahrzeugkennzeichen mit den dort genannten Fahndungsbeständen automatisiert abzugleichen. Die Bedeutung dieser Regelungen lässt sich dem Gesetzeswortlaut nicht eindeutig entnehmen. Versteht man sie weit, ermächtigen sie dazu, bei jeder Kennzeichenkontrolle einen Abgleich mit allen genannten Fahndungsbeständen vorzunehmen. Eine solche Auslegung ist jedoch nicht zwingend. Vielmehr stehen die Regelungen ebenso einer engeren Auslegung offen, wonach die in den Vorschriften genannten Fahndungsbestände nur den Rahmen der für den Abgleich überhaupt eröffneten Daten bilden, aus denen je nach Anlass die zweckbezogenen zu bestimmen- 84

den Daten nach pflichtgemäßem Ermessen auszuwählen sind. Ein solches enge Verständnis der Regelung ist verfassungsrechtlich auch geboten. Aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergibt sich, dass der jeweilige Zweck einer Maßnahme auch deren verfassungsrechtlich gerechtfertigten Umfang bestimmt. Soweit der Gesetzgeber den Zweck der Kennzeichenerfassung in Anknüpfung an die Identitätsfeststellung bestimmt, müssen diese Zwecke auch jeweils für den Umfang des Datenabgleichs maßgeblich sein. Ohne einen eigenen rechtfertigenden Anlass ist die allgemeine Fahndung nach allen in den Vorschriften genannten Personen oder Sachen mit Verhältnismäßigkeitsanforderungen nicht vereinbar (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 107 ff.).

c) Die angegriffenen Vorschriften bedürfen demnach einer verfassungskonformen Auslegung, wonach bei Erstellung der Abgleichdatei ein Selektionsprozess hinsichtlich der in den Datenabgleich einzubeziehenden Fahndungsbestände vorzunehmen ist. Dabei sind die gemäß § 22a Abs. 2 Satz 1 PolG BW oder § 14a Abs. 2 Satz 1 HSOG zum Ausgangspunkt zu nehmenden Sachfahndungsdateien des Bundes- oder Landeskriminalamtes zum einen nach Maßgabe der Kriterien des § 22a Abs. 2 Satz 3 PolG BW oder § 14a Abs. 2 Satz 3 HSOG einzugrenzen sowie zum anderen aus ihnen jeweils die Datenbestände auszuwählen, die für den konkreten Zweck der Kennzeichenkontrolle von Bedeutung sind. Die in den Stellungnahmen der Landesregierung von Baden-Württemberg und der Hessischen Staatskanzlei mitgeteilte Praxis, nach der die vom Bundeskriminalamt bereitgestellten Sachfahndungsdaten automatisiert in den Kennzeichenfahndungsbestand des Landes übernommen und bei allen Kennzeichenkontrollen dieselben Abgleichdateien genutzt würden, ohne nach Zweck oder Anlass der Kennzeichenerfassung zu differenzieren, genügt diesen Anforderungen nicht.

85

3. Die angegriffenen Vorschriften tragen den aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgenden übergreifenden Maßgaben an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle hinreichend Rechnung.

86

Keinen Bedenken unterliegt es verfassungsrechtlich, dass die Kennzeichenkontrolle in Baden-Württemberg nach § 22a Abs. 1 Satz 1 PolG BW ausdrücklich - und nach § 13 Abs. 7 Satz 2 HSOG im Ergebnis letztlich ähnlich auch in Hessen - grundsätzlich verdeckt durchgeführt wird. Das ist zur Erreichung der Zwecke der Kennzeichenkontrolle gerechtfertigt. Dabei bedarf es auch keiner anschließenden Benachrichtigungspflicht (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 154).

87

Wie verfassungsrechtlich erforderlich, wird sowohl in Hessen als auch in Baden-Württemberg neben der Fachaufsicht eine datenschutzrechtliche Kontrolle durch die Datenschutzbeauftragten gewährleistet (vgl. § 24 Abs. 1 des Hessischen Datenschutzgesetzes [HDSG] a.F., jetzt: § 13 Abs. 1 des Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes [HDSIG]; § 48 PolG BW i.V.m. § 28 des Datenschutzgesetzes des Landes Baden-Württemberg [LDSG BW] a.F., jetzt: § 48 PolG BW i.V.m.

88

§ 28 LDSG BW a.F., der über § 30 Abs. 1 LDSG BW n.F. weiterhin anwendbar ist). In beiden Ländern sind auch Dokumentationspflichten vorgesehen (vgl. § 22a Abs. 1 Satz 4 PolG BW, § 14a Abs. 1 Satz 4 HSOG). Die Vorschriften sind dahingehend auszulegen, dass nach ihnen alle maßgeblichen Entscheidungen und deren Grundlagen für die Durchführung einer Kennzeichenkontrolle, einschließlich der Entscheidung über die für den Abgleich zu berücksichtigenden Fahndungsbestände, nachvollziehbar festzuhalten sind, und damit, wie verfassungsrechtlich geboten, eine wirksame Kontrolle durch die Datenschutzbeauftragten und die Gerichte ermöglicht wird (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 157).

4. Nicht hinreichend eingegrenzt ist allerdings in beiden Ländern die Regelung zur Verwendung der Daten für weitere Zwecke. 89

§ 22a Abs. 4 Satz 4 PolG BW und § 14a Abs. 4 Satz 4 HSOG regeln eine Ausnahme von der Löschungspflicht in Hinblick auf eine weitere Verarbeitung von aus der Kennzeichenkontrolle gewonnenen Informationen für andere Zwecke, als sie der Kennzeichenkontrolle zugrunde lagen. Es handelt sich somit um Regelungen zur datenschutzrechtlichen Zweckänderung, die einen eigenständigen Eingriff begründen. Vom Grundsatz her ist gegen eine solche Regelung verfassungsrechtlich nichts zu erinnern. Das gilt auch, soweit § 22a Abs. 4 Satz 4 PolG BW auf Aufgaben der Strafverfolgung abstellt, denn die Vorschrift regelt allein die weitere Speicherung der Informationen und damit nur eine Öffnung, die deren Nutzung für weitere Zwecke ermöglicht; endgültig und genauer entscheidet über die weitere Nutzung der Daten im Rahmen dieser Öffnung dann jedoch Bundesrecht (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 164 f.). 90

Die Vorschriften genügen jedoch nicht dem Erfordernis eines hinreichend gewichtigen Rechtsgüterschutzes nach dem Kriterium der Datenneuerhebung. Danach ist die Verwendung der Informationen zu neuen Zwecken nur dann mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar, wenn diese nach verfassungsrechtlichen Maßstäben auch für den geänderten Zweck mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln neu erhoben werden dürften (vgl. BVerfGE 141, 220 <327 f. Rn. 286 f.> m.w.N.). Vorliegend kommt eine Nutzung der Daten zu weiteren Zwecken daher nur zum Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht oder sonst einem vergleichbar gewichtigen öffentlichen Interesse in Betracht, das heißt für das Strafrecht zur Verfolgung von Straftaten von zumindest erheblicher Bedeutung (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 165). Das stellen weder § 22a Abs. 4 Satz 4 PolG BW noch § 14a Abs. 4 Satz 4 HSOG sicher. 91

5. Demgegenüber bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf die Gewährleistung von Lösungsregelungen. § 22a Abs. 3 PolG BW und § 14a Abs. 3 HSOG sehen eine strikt an den Zwecken orientierte Regelung zur Löschung der erhobenen Daten vor (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom selben Tag - 1 BvR 142/15 -, Rn. 160). 92

## D.

### I.

Die angegriffenen Vorschriften sind teilweise für nichtig und im Übrigen für mit der Verfassung unvereinbar zu erklären. 93

1. Die Feststellung einer Verfassungswidrigkeit gesetzlicher Vorschriften führt grundsätzlich zu deren Nichtigkeit. Allerdings kann sich das Bundesverfassungsgericht, wie sich aus § 31 Abs. 2 Satz 2 und 3 BVerfGG ergibt, auch darauf beschränken, eine verfassungswidrige Norm nur für mit der Verfassung unvereinbar zu erklären (vgl. BVerfGE 109, 190 <235>). Es verbleibt dann bei einer bloßen Beanstandung der Verfassungswidrigkeit ohne den Ausspruch der Nichtigkeit. Die Unvereinbarkeitserklärung kann das Bundesverfassungsgericht dabei zugleich mit der Anordnung einer befristeten Fortgeltung der verfassungswidrigen Regelung verbinden. Dies kommt in Betracht, wenn die sofortige Ungültigkeit der zu beanstandenden Norm dem Schutz überragender Güter des Gemeinwohls die Grundlage entziehen würde und eine Abwägung mit den betroffenen Grundrechten ergibt, dass der Eingriff für eine Übergangszeit hinzunehmen ist (vgl. BVerfGE 33, 1 <13>; 109, 190 <235 f.>; 141, 220 <351 Rn. 355>; stRspr). 94

2. Danach sind § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG BW unmittelbar und § 22a Abs. 1 PolG BW, soweit er auf diesen verweist, für mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) unvereinbar und nichtig zu erklären. Da dem Landesgesetzgeber für die Regelung des § 26 Abs. 1 Nr. 4 und 5 PolG BW die Kompetenz fehlt, kommt eine Nachbesserung nicht in Betracht. 95

3. Nur für mit der Verfassung unvereinbar zu erklären sind demgegenüber § 18 Abs. 2 Nr. 5 HSOG, soweit polizeiliche Kontrollstellen zur Verhütung von versammlungsrechtlichen Straftaten geregelt sind und dabei dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG nicht genügt wird, sowie § 14a Abs. 1 Satz 1 HSOG, soweit er auf diesen verweist. Dies gilt auch für § 22a Abs. 1 Satz 1 PolG BW, soweit mit ihm auf § 26 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW, und für § 14a Abs. 1 Satz 1 HSOG, soweit mit ihm auf § 18 Abs. 1 HSOG verwiesen wird, und dabei die Einrichtung der automatisierten Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen nicht auf den Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht beschränkt wird. Ebenfalls nur für mit der Verfassung unvereinbar zu erklären sind § 22a Abs. 1 Satz 1 PolG BW, soweit mit ihm auf § 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG BW, und § 14a Abs. 1 Satz 1 HSOG, soweit mit ihm auf § 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOG verwiesen wird, und dabei die Orte für die Durchführung der Kontrollen in Hinblick auf deren Grenzbezug nicht hinreichend bestimmt beschränkt sind. Weiterhin gilt dies auch für § 22a Abs. 4 Satz 4 PolG BW und § 14a Abs. 4 Satz 4 HSOG, soweit diese eine weitere Verarbeitung der Informationen nicht auf den Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht oder einem vergleichbar gewichtigen öffentlichen Interesse begrenzen. 96

All diese Vorschriften sind nicht für nichtig, sondern nur für mit der Verfassung un- 97

vereinbar zu erklären. Die Gründe für die Verfassungswidrigkeit betreffen hier nicht den Kern der mit ihnen eingeräumten Befugnisse, sondern nur einzelne Aspekte ihrer rechtsstaatlichen Ausgestaltung, die der Gesetzgeber nachbessern kann. Er kann damit den Kern der mit den Vorschriften verfolgten Ziele auf verfassungsmäßige Weise verwirklichen. Angesichts der Bedeutung, die der Gesetzgeber der Kennzeichenkontrolle für eine wirksame Gefahrenabwehr beimessen darf, ist unter diesen Umständen deren vorübergehende Fortgeltung eher hinzunehmen als deren Nichtigkeitserklärung.

4. Die Unvereinbarkeitserklärung wird mit der Anordnung ihrer vorübergehenden Fortgeltung bis zum Ablauf des 31. Dezember 2019 verbunden. 98

5. Im Übrigen sind die Vorschriften nach Maßgabe der Gründe verfassungskonform auszulegen. 99

## II.

Die Auslagenentscheidung beruht auf § 34a Abs. 2 BVerfGG. 100

Masing

Paulus

Baer

Britz

Ott

Christ

Radtke

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 -  
1 BvR 2795/09, 1 BvR 3187/10**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 -  
1 BvR 2795/09, 1 BvR 3187/10 - Rn. (1 - 100), [http://www.bverfg.de/e/  
rs20181218\\_1bvr279509.html](http://www.bverfg.de/e/rs20181218_1bvr279509.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2018:rs20181218.1bvr279509