

Kennzeichenscanning

Verfassungsrechtliche Bewertung der verdachtslosen automatisierten Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen

Kurzfassung eines Rechtsgutachtens für den ADAC e.V.

1. Seit wenigen Jahren setzt die Polizei zu Kontrollen im Straßenverkehr Techniken zur automatisierten Erfassung und Auswertung von Kfz-Kennzeichen ein: Die Kraftfahrzeuge werden mit Videokameras aufgenommen, die Kennzeichen werden ausgelesen, gespeichert, übertragen und mit zentralen Dateien abgeglichen. Bei einer Übereinstimmung (Treffer) erfolgt eine Rückmeldung an die Polizei vor Ort, die weitere Maßnahmen ergreift. Im Nicht-Treffer-Fall werden die Daten gelöscht. Mit dieser Technik können von einem System viele tausend Kennzeichen pro Stunde mit einer Fehlerrate von 2 % bis 10% verarbeitet werden, selbst wenn die Autos mit 160 km/h die Kontrollstelle passieren.

Etwa nur die Hälfte der Länder, nämlich Bayern, Bremen, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein hat spezifische Regelungen zur automatisierten Erfassung und Auswertung von Kfz-Kennzeichen in ihren Polizeigesetzen erlassen. In den anderen Ländern fehlen solche Regelungen.

Die bestehenden Regelungen sind sehr unterschiedlich: Brandenburg hat eine ausführliche, aber inhaltlich enge Ermächtigung zum Einsatz dieser Fahndungsmaßnahme. In Bayern und in Mecklenburg-Vorpommern verweisen die Vorschriften auf die Einsatzvoraussetzungen zur Schleierfahndung. Dagegen hat Rheinland-Pfalz eine sehr knappe Regelung gewählt. Nach dieser darf die Polizei „bei Kontrollen im öffentlichen Verkehrsraum ... personenbezogene Daten durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur elektronischen Erkennung von Kfz-Kennzeichen zum Zwecke des automatisierten Abgleichs mit dem Fahndungsbestand erheben“. Diese Regelung findet sich nahezu wortgleich in Bremen, in Hamburg und in Schleswig-Holstein sowie in einer noch schlichteren Form in Hessen.

2. In einem Rechtsgutachten wurde auf der Grundlage der Rechtsprechung des BVerfG geprüft, ob diese Regelungen verfassungsgemäß sind oder gegen die Regelungszuständigkeit der Länder, gegen das Bestimmtheitsgebot und das Verhältnismäßigkeitsprinzip verstoßen.

Die Kfz-Kennzeichen sind personenbeziehbare Daten. Ihre Erhebung und ihr Abgleich sind Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Dies gilt auch dann, wenn die Polizei nur für einen kleinen Kreis der erhobenen Daten die Halter feststellen will. Der Eingriff ist schwerwiegend, weil die Freiheiten ignoriert werden, über die Preisgabe personenbezogener Daten selbst zu bestimmen sowie von staatlichen Kontrollmaßnahmen und dem Risiko polizeilicher Behandlungen verschont zu bleiben. Ein solcher Grundrechtseingriff ist nur zulässig, wenn er im überwiegenden Allgemeininteresse durch ein ordnungsgemäß zustande gekommenes Gesetz erlaubt wird, das Zweck, Voraussetzungen und Grenzen des Eingriffs bereichsspezifisch und bestimmt festlegt und einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen den zu schützenden Allgemeininteressen und der Schwere des Eingriffs findet.

3. Für die Regelungen in Bayern, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein fehlt den Ländern die Gesetzgebungszuständigkeit. Für die Regelung polizeilichen Handelns ist die Kompetenz zur Gesetzgebung nämlich zwischen dem Bund und den Ländern geteilt. Der Bund regelt Fragen der Strafverfolgung, die Länder sind für die Regelung der Gefahrenabwehr zuständig. Da der Bund in § 111 StPO die Durchführung allgemeiner Kontrollen im öffentlichen Straßenverkehr zu Zwecken der Strafverfolgung abschließend geregelt hat, dürfen die Länder diese Frage nicht selbst regeln. Dies haben Brandenburg und Bremen beachtet. Sie regeln ausdrücklich, dass dieses Fahndungsmittel nur für die Gefahrenabwehr eingesetzt werden darf. Dagegen lassen die anderen Länder es zu, dass es sowohl für die Gefahrenabwehr als auch die Strafverfolgung eingesetzt wird. Dies ist in Bezug auf die Strafverfolgung unzulässig.

4. Das BVerfG fordert für die Erlaubnis, in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung einzugreifen, aus drei Gründen eine ausreichend bestimmte Regelung: Der Betroffene soll erkennen können, bei welchen Anlässen und unter welchen Voraussetzungen ein Verhalten mit dem Risiko der Überwachung verbunden ist, so dass er sein Verhalten danach auszurichten vermag. Die Entscheidung über die Grenzen der Freiheit der Bürger darf nicht einseitig in das Ermessen der Verwaltung gestellt sein. Schließlich sollen die Gerichte in die Lage sein, die Verwaltung anhand rechtlicher Maßstäbe zu kontrollieren.

Die Vorschrift in Brandenburg ist ausreichend bestimmt. Das gleiche Ergebnis gilt für die Regelungen in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern mit jeweils einer Ausnahme. Dagegen sind die Regelungen in den anderen Ländern zu unbestimmt. Sie ermöglichen Kontrollen ohne jeden Anlass und ohne jeden Verdacht. Sie lassen nicht erkennen, bei welchen Anlässen und unter welchen Voraussetzungen ein Verhalten mit dem Risiko der Überwachung verbunden ist. Die Entscheidung über die Grenzen der Freiheit des Bürgers ist einseitig in das Ermessen der Polizei gestellt. Die Regelungen bieten auch der gerichtlichen Kontrolle keine ausreichend klaren rechtlichen Maßstäbe. Sie sind daher verfassungswidrig.

5. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass Einbußen an grundrechtlich geschützter Freiheit in einem angemessenen Verhältnis zu Gemeinwohlzwecken stehen, denen die Grundrechtsbeschränkung dient. Maßgebend sind hierfür insbesondere die Gestaltung der Eingriffsschwellen, die Zahl der Betroffenen und die Intensität der Beeinträchtigungen.

Verhältnismäßig ist der Eingriff, wenn er der Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für bedeutende Rechtsgüter dient oder wenn er an Kontrollstellen erfolgt, die zur Verhütung besonders schwerer Straftaten dienen, und für beide Annahmen tatsächliche Anhaltspunkte bestehen. Dies ist für die Regelungen in Brandenburg und für fast alle Eingriffsvoraussetzungen in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern der Fall.

Dagegen fehlt die Verhältnismäßigkeit, wenn die automatisierte Erfassung in den übrigen Regelungen erlaubt wird, ohne dass zwischen Schutzgut und möglicher Eingriffstiefe ein angemessenes Verhältnis besteht („Gewicht der geschützten Rechtsgüter“), ohne dass ein nachvollziehbarer und ausreichend enger Zusammenhang zwischen dem Anlass und dem Eingriff vorliegt („Einschreitschwelle“) und ohne dass die notwendige Prognosesicherheit für diese Nähebeziehung sich auf ausreichende Tatsachengrundlagen („Tatsachenbasis“) stützt. Es ist dem Betroffenen nicht zumutbar, an jedem Ort dem Risiko der Überwachung ausgesetzt zu sein, ohne dass ein besonders hohes Rechtsgut dies erfordert, ohne spezifischen Anlass und ohne erhöhte Wahrscheinlichkeit, gesuchte Kfz-Kennzeichen zu finden. Unter diesen Umständen hat er keine Möglichkeit, die Überwachung zu vermeiden, außer auf die Teilnahme am Straßenverkehr zu verzichten.

Die Polizeigesetze erfordern überwiegend die offene Erfassung der Kfz-Kennzeichen. Nur Bayern und Brandenburg lassen dies grundsätzlich in verdeckter Form zu. Dies ist unverhältnismäßig, da es auch die verdeckte Erfassung zum Schutz nicht hochrangiger Rechtsgüter erlaubt.

Schließlich fehlt die Verhältnismäßigkeit, wenn Rheinland-Pfalz es zulässt, dass die Daten der „Nicht-Treffer“ zwei Monate gespeichert bleiben. Sie werden nach dem negativen Abgleich nicht mehr für Polizeiaufgaben benötigt und sind sofort zu löschen.

6. Im Ergebnis ist mit dem BVerfG festzuhalten: „Das Grundgesetz unterwirft auch die Verfolgung des Ziels, die nach den tatsächlichen Umständen größtmögliche Sicherheit herzustellen, rechtsstaatlichen Bindungen, zu denen insbesondere das Verbot unangemessener Eingriffe in die Grundrechte als Rechte staatlicher Eingriffsabwehr zählt.“

In Brandenburg, aber weitgehend auch in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern begrenzen die untersuchten Vorschriften die automatisierte Erfassung und Auswertung von Kfz-Kennzeichen zum Schutz der Freiheit. In Bayern und Mecklenburg-Vorpommern fehlt allerdings für die Fassung der geltenden Vorschriften die Gesetzgebungskompetenz. Die Vorschriften in Bremen, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sind zwar schlank gehalten, enthalten dadurch aber auch keine Beschränkungen der Polizeimacht und verstoßen gleich aus mehreren Gründen wegen unzureichendem Respekt vor der Freiheit der Bürger gegen die Verfassung.