

Verfassungsbeschwerde gegen allgemeine Kfz-Kennzeichenüberwachung in Hessen geplant

Patrick Breyer

Ende des letzten Jahres erhielt die hessische Polizei die Befugnis, mit Hilfe spezieller Lesegeräte die Kennzeichen von Fahrzeugen auf hessischen Straßen zu erfassen und mit Fahndungsdaten abzugleichen. Die Vorschrift lautet im Wortlaut: *“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.”*¹

Gegen diese Vorschrift soll nun Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht erhoben werden. § 14 Abs. 5 HSOG ist aus verschiedenen Gründen mit dem Grundgesetz unvereinbar. Insbesondere liegt ein Verstoß gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit vor. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt, dass der Verlust an grundrechtlich geschützter Freiheit nicht in einem unangemessenen Verhältnis zu den Gemeinwohlzwecken stehen darf, denen die Grundrechtsbeschränkung dient. Jede Grundrechtsbeschränkung muss durch überwiegende Allgemeininteressen gerechtfertigt sein, so dass nicht jedes staatliche Interesse zur Rechtfertigung einer Grundrechtsbeschränkung genügt.

Den Ergebnissen entsprechender Feldversuche zufolge ist davon auszugehen, dass eine verdachtslose Kennzeichenüberwachung regelmäßig nur in wenig bedeutenden Einzelfällen den Schutz von Rechtsgütern fördern kann, etwa wenn im Bereich von Kfz-Diebstählen ein Fahrzeug seinem Eigentümer zurückgegeben werden kann. In Bayern etwa resultierte ein sechsmonatiger Test von Kennzeichenlesegeräten zwar in etlichen Treffermeldungen. Eine Treffermeldung bewirkt für sich genommen jedoch noch keinen Rechtsgüterschutz. Dies kann erst nach einer erfolgreichen polizeilichen Reaktion auf die Meldung der Fall sein. An konkreten Resultaten hatte der bayerische Feldversuch gerade einmal die Sicherstellung von vier Fahrzeugen in sechs Monaten zur Folge! Dabei ist nach allgemeinen Erfahrungen davon auszugehen, dass Kriminelle nach einiger Zeit Umgehungsstrategien einsetzen werden, was die mittel- und langfristige Erfolgsquote im Vergleich zu den Resultaten kurzer Feldversuche erheblich mindert.

¹ § 14 Abs. 5 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, HSOG.

Eine Gefährdung der Allgemeinheit oder der physischen Sicherheit einzelner Bürger wird mit Hilfe einer Kennzeichenüberwachung nur in seltenen Ausnahmefällen abgewehrt werden können. In Fällen dringender Gefahren würde es auch genügen, anlassbezogen eine Kfz-Kennzeichenüberwachung durchzuführen, ohne dass dies zur generellen Standardmaßnahme gemacht werden muss.

Abgewehrt werden können vorwiegend Gefahren für das Vermögen Einzelner, also ein Rechtsgut von vergleichsweise geringem Gewicht. Die vielfältigen Möglichkeiten zur Verhinderung einer erfolgreichen Zuordnung, von denen bei Einführung einer verdachtslosen Kennzeichenüberwachung erfahrungsgemäß verstärkt Gebrauch gemacht würde, stellen den möglichen Nutzen der Maßnahme zudem grundlegend in Frage. Personen, die sich der Überwachung entziehen wollen, können beispielsweise ein Kraftfahrzeug eigens für ihre Zwecke steuern. Dieses ist dann im Fahndungsbestand noch nicht verzeichnet, so dass ein Abgleich zu keinem Ergebnis führt. Weiter kommt ein Auswechseln der Kennzeichen in Betracht, das sich schnell durchführen lässt. Schließlich kann auch die Nutzung von Straßen vermieden werden, auf denen eine Kennzeichenerfassung durchgeführt wird. Gerade ernsthafte Kriminelle werden von solchen Ausweichmöglichkeiten Gebrauch machen. Die Eignung der Maßnahme zur Bekämpfung organisierter Kriminalität ist folglich als äußerst gering bis nicht gegeben einzuschätzen. Ein weiteres Effektivitätsproblem besteht darin, dass es im Trefferfall personell nicht immer möglich sein wird, zu reagieren, und dass eine Reaktion keineswegs immer erfolgreich sein wird.

Dem sehr beschränkten Nutzen einer allgemeinen Kennzeichenüberwachung steht aufgrund der Vielzahl betroffener Personen und wegen der fehlenden Verdachtsschwelle ein schwerwiegender Eingriff in die Freiheit der Bürger gegenüber:

- Nicht nur einzelne Personen, sondern grundsätzlich jeder Fahrzeughalter und -fahrer wäre von dem Abgleich seiner Daten betroffen.
- Nicht nur vermutete Straftäter oder Störer oder deren vermutete Kontaktpersonen wären betroffen, sondern jeder Fahrzeughalter, ohne dass er einen Grund für die Überwachung geliefert hat oder in einer besonderen Nähebeziehung zu kriminellen Verhalten steht. Anders als bisher bekannte Vorfeldebefugnisse ist die Kennzeichenerfassung weder sachlich auf gefahrenträchtige Situationen noch zeitlich auf Sondersituationen oder auf Fälle begrenzt, in denen Anhaltspunkte für das Vorliegen oder Bestehen einer konkreten Straftat oder Gefahr gegeben sind.

- Jede Kfz-Nutzung auf einer überwachten Straße würde automatisch erfasst, ohne dass es eine Eingriffsschwelle gäbe. Eine Einzelfallprüfung mit Verhältnismäßigkeitskontrolle fände nicht statt. Entsprechend der fehlenden Eingriffsschwelle würde nur ein verschwindend geringer Teil der erfassten Daten später tatsächlich benötigt. Auf den überwachten Straßen würde es im Wesentlichen keinen unbeobachteten Fahrzeugverkehr mehr geben.
- Mit der Einführung einer generellen Kennzeichenüberwachung sind Änderungen und Einschränkungen des Bewegungsverhaltens zu befürchten, etwa auf Seiten regierungskritischer Personen, deren Aktivitäten in einer Demokratie besonders wichtig sind. Diese Personen müssten nämlich eine staatliche Überwachung ihres Bewegungsverhaltens befürchten.

Auch wenn eine Kennzeichenerfassung mit anschließender Löschung der Nicht-Treffer für sich genommen harmlos erscheinen mag, stellt sie im Kern einen Präzedenzfall einer allgemeinen, vorsorglichen Überwachung der Bevölkerung dar. Das Gewicht des Eingriffs wird deutlich, wenn man sich die Konsequenzen verdeutlicht, die seine Zulassung hätte: Erlaubte man eine generelle, verdachtslose Kennzeichenüberwachung, mit welcher Begründung wollte man dann einer sonstigen generellen, verdachtslosen Überwachung der Bevölkerung zwecks "Abgleichs mit dem Fahndungsbestand" entgegen treten, etwa einer allgemeinen Videoüberwachung auf auffällige Bewegungen hin oder einer generellen biometrischen Gesichtserkennung an jeder Straßenecke?

Wägt man die verfassungsrechtlichen Interessen auf der Grundlage dieser Erwägungen gegeneinander ab, so ergibt 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 steht. Während der drohende Schaden für unser demokratisches Gemeinwesen groß wäre, ist der zu erwartende Zusatznutzen einer allgemeinen Kennzeichenüberwachung insgesamt gering. Eine situations- und verdachtsunabhängige Kennzeichenüberwachung lässt den Schutz von Rechtsgütern nur in regelmäßig wenig bedeutenden Einzelfällen erwarten, ohne dass mit einer dauerhaften Stärkung des Sicherheitsniveaus zu rechnen wäre. Erfolge in Einzelfällen genügen aber nicht zur Legitimation des schwerwiegenden Grundrechtseingriffs, der mit einer Generalkontrolle der Bürger verbunden ist. Eine allgemeine, verdachtslose Überwachung der Bürger beeinträchtigt ihre Unbefangenheit und damit die Funktionsfähigkeit unseres demokratischen Staatssystems. Ein Poli-

zeistaat, der den Bürger unter Generalverdacht stellt, ist mit der freiheitlichen, demokratischen Grundordnung unserer Verfassung unvereinbar. Wäre zur Aufdeckung von Gefahren und Straftaten eine allgemeine Überwachung und Kontrolle der Bürger zulässig, wären die Grundrechte obsolet.

Das Bundesverwaltungsgericht formulierte diesen Gedanken treffend wie folgt: *“Ausgangspunkt hat die Feststellung zu sein, daß nach dem Menschenbild des Grundgesetzes die Polizeibehörde nicht jedermann als potenziellen Rechtsbrecher betrachten und auch nicht jeden, der sich irgendwie verdächtig gemacht hat (,aufgefallen ist‘) oder bei der Polizei angezeigt worden ist, ohne weiteres ,erkennungsdienstlich behandeln‘ darf. Eine derart weitgehende Registrierung der Bürger aus dem Bestreben nach möglichst großer Effektivität der Polizeigewalt und Erleichterung der polizeilichen Überwachung der Bevölkerung widerspräche den Prinzipien des freiheitlichen Rechtsstaates.”*²

Für den Bereich des Polizeirechts bekräftigte dies das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern: *“Der Freiheitsanspruch des Einzelnen verlangt, daß er von polizeilichen Maßnahmen verschont bleibt, die nicht durch eine hinreichende Beziehung zwischen ihm und einer Gefährdung eines zu schützenden Rechtsguts oder eine entsprechende Gefahrennähe legitimiert sind. Anderenfalls wird gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Verbot unnötiger Eingriffe (BVerfGE 17, 306, 313 f., 30, 250, 263) verstoßen. [...] Ebenso wie im Rechtsstaat nicht jedermann als potentieller Verbrecher behandelt werden darf (BVerwGE 26, 169, 170), darf im Polizeirecht die Unterscheidung zwischen Störern und Nichtstörern nicht nivelliert werden (vgl. SächsVerfGH, LVerfGE 4, 303, 349 f.) [...] Verdachtslose Eingriffe können außerhalb des Polizeirechts - nämlich nach dem Gesetz zu Art. 10 GG - ausnahmsweise zur Aufrechterhaltung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Gefahren, die nicht vornehmlich personenbezogen sind, zulässig sein; das ist aber nur aus dem gegenüber dem Polizeirecht und dem Strafprozeßrecht unterschiedlichen Zweck dieses Gesetzes gerechtfertigt (BVerfG, Urteil vom 14.07.1999, S. 93, 97 = EuGRZ 1999, 389, 408 f.)”*³

Von der Frage der Verhältnismäßigkeit abgesehen fehlte dem hessischen Gesetzgeber auch die Kompetenz für den Erlass des § 14 Abs. 5 HSOG. Der Abgleich von Kennzeichen mit dem “Fahndungsbestand” dient nämlich zentral nicht der Gefahrenabwehr, sondern der Strafverfolgung, für die die Länderparlamente nicht zu-

2 BVerwGE 26, 169 (170 f.).

3 MVVerfG, LKV 2000, 149 (153).

ständig sind. Schließlich verstößt § 14 Abs. 5 HSOG auch gegen das verfassungsrechtliche Gebot der Normenklarheit. Die Vorschrift legt z.B. nicht fest, mit welchen Datenbanken erhobene Kfz-Kennzeichen abgeglichen werden dürfen und zu welchen Zwecken.

Vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Trends hin zur Massendatenverarbeitung und Massenüberwachung kommt der Verfassungsbeschwerde grundsätzliche Bedeutung zu. Die im Entwurf bereits vorliegende Beschwerdeschrift soll in den kommenden Monaten eingereicht werden, nachdem sich genügend hessische Autofahrer gefunden haben, die sich der Beschwerde anschließen möchten. Die Vertretung der Beschwerdeführer vor Gericht wird voraussichtlich Clemens Arzt, Professor für Polizei- und Ordnungsrecht an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege in Berlin, übernehmen.

Es ist zu hoffen, dass die Gerichte die zunehmende Grundrechtserosion in Deutschland stoppen oder zumindest einschränken werden, denn die Grundrechte leisten einen unentbehrlichen Beitrag zu Demokratie und Sicherheit in Deutschland. Der Oberste Gerichtshof des Staates Israel führte bereits im Jahr 1999 zutreffend aus: *“Dies ist das Schicksal der Demokratie, weil nicht alle Mittel mit ihr vereinbar und nicht alle Methoden ihrer Feinde für sie verfügbar sind. Obwohl eine Demokratie oft mit einer Hand auf ihren Rücken gebunden kämpfen muss, behält sie trotzdem die Oberhand. Die Erhaltung der Rechtsstaatlichkeit und die Anerkennung der Freiheit des Einzelnen bilden einen wichtigen Bestandteil ihres Verständnisses von Sicherheit. Letztlich erhöht dies ihre Stärke.”*⁴

Dieser Beitrag ist in der Zeitschrift DANA (Datenschutz-Nachrichten) 2005, S. 25-26 erschienen.

⁴ Zitiert bei Gore, Al: Freedom and Security, 09.11.2003, www.scoop.co.nz/mason/stories/WO0311/S00068.htm.