38. Jahrgang ISSN 0175-4815 E 8625

DPolBl

Deutsches Polizeiblatt

für die Aus- und Fortbildung

6.2020

Neue Einsatzmittel und neue Einsatzverfahren

- Digitale Unfallrekonstruktion
- Automatisierte Kennzeichenkontrolle
- Elektronische Fußfessel
- Distanzwaffen
- Drohnen
- Maritimer Einsatzflugbetrieb
- Polizeiboote

BOORBERG

DPOLBl 6.2020

Vor- und Nachteile eines modernen Fahndungsverfahrens

Automatische Kennzeichenerfassung – taktischer Heilsbringer oder Placebo?

von **PROF. DR. DIETER MÜLLER,** Hochschule der Sächsischen Polizei (FH)/ Rothenburg, O. L.

Automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen sind eine noch verhältnismäßig neue Polizeitechnik mit einem vermuteten großen taktischen Nutzwert für die operative Polizeiarbeit. Auf einem ganz anderen Blatt steht das Verhältnis zwischen Kosten-/Nutzen-Verhältnis, über das bislang keine einzige der zahlreichen Polizeiorganisationen von Bund und Ländern eine objektive Untersuchung in Auftrag gegeben oder gar publiziert hat. Die Möglichkeit, von einer polizeilichen Kennzeichenerfassung praktisch betroffen zu sein, besteht dabei für jeden Kraftfahrzeughalter, dessen Fahrzeug auf den Straßen eines Bundeslandes unterwegs ist.

Historie und technische Funktionsweise

Die Technik der automatischen Kennzeichenerkennung wurde zuerst in Großbritannien entwickelt („Automatic Number Plate Recognition" ANPR[1]). Sie wird dort in dem derzeit weltweit wohl größten Umfang eingesetzt.[2] So wird sie in der Londoner Innenstadt verwendet, um die Zahlung der Londoner City-Maut zu kontrollieren und auf die erhobenen Informationen darf die Polizei seit Sommer 2007 auch zu Zwecken der nationalen Sicherheit zugreifen.[3] An einer eigenständigen gesetzlichen Grundlage für die Kennzeichenerfassung fehlt es derzeit.[4] Auch in Frankreich wird die automatisierte Kennzeichenerfassung zur Verhütung und Ahndung terrorismusbezogener Straftaten sowie zur Verfolgung von Straftaten der organisierten Kriminalität, des Diebstahls und der Unterschlagung gestohlener Fahrzeuge sowie bestimmter Zollvergehen seit eineinhalb Jahrzehnten eingesetzt.[5]

Mit der automatischen Kennzeichenerfassung soll mindestens die Information erhoben werden, dass das Fahrzeug mit dem erfassten Kennzeichen im Zeitpunkt der Erfassung den Standort des Aufnahmegeräts passiert hat.[6] Die Information, dass ein Fahrzeug mit einem bestimmten Kennzeichen den Erfassungsstandort passiert hat, enthält ferner, etwa wenn das Fahrzeug in der Folge angehalten wird und die Insassen kontrolliert werden, einen Bezug zu derjenigen Person, die das Fahrzeug im Erfassungszeitpunkt gefahren hat sowie gegebenenfalls zu den weiteren Fahrzeuginsassen.

Die entweder stationär oder semi-stationär eingesetzten Systeme bestehen aus Kameras, Computern und Software und sind ggf. online mit einer Leitstelle verbunden. Der Einsatz der Systeme erfolgt in mehreren Schritten.

Schritt 1

Die Kameras erfassen den fließenden Verkehr auf jeweils einem Fahrstreifen aus rückwärtiger Richtung und nehmen das Kennzeichen eines jeden durchfahrenden Fahrzeugs mittels nicht sichtbaren Infrarotblitzes bildlich auf.[7]

Schritt 2

Aus dem digitalen Bild des Kennzeichens wird durch eine spezielle OCR-Software ein digitaler Datensatz mit den Buchstaben und Ziffern des Kennzeichens ausgelesen.

Schritt 3

Über eine Datenleitung wird der Datensatz an einen am Fahrbahnrand in einem verschlossenen Behälter untergebrachten stationären Rechner weitergeleitet, in dem das erfasste Kennzeichen automatisch mit verschiedenen abgespeicherten Fahndungs-Dateien abgeglichen wird. Die erfassten Kraftfahrzeugkennzeichen werden ausschließlich mit den jeweils tagesaktuellen Datensätzen verglichen, die aus Kennzeichen von Kraftfahrzeugen bestehen und aus dem neuesten Sachfahndungsbestand von INPOL sowie für den Schengenbereich von SIS bzw. NSIS stammen. Anlass- und einzelfallbezogen findet auch ein Abgleich mit spezifischen Dateien (z. B. der Datei „Gewalttäter Sport") statt. Nach diesem weiten Verständnis des Fahndungsbestands kommen nicht nur die „klassischen" Fahndungsdateien Personenfahndung und Sachfahndung in Betracht, die zu den beim Bundeskriminalamt angelegten Verbunddatenbeständen des polizeilichen Informationssystems (INPOL) zählen, sondern auch weiterreichende Datenverarbeitungssysteme, bei denen es nicht mehr allein um das Führen von Akten über Straftäter oder Beschuldigte und Verdächtige geht, sondern auch darum, Informationen über einen ganzen Kriminalitätsbereich, das Umfeld, die „Szene" und den gesellschaftlichen Hintergrund zu sammeln, also auch über andere Personen wie Anzeigenerstatter, Zeugen und Hinweisgeber oder Personen, die im Kontakt mit verdächtigen Personen oder Organisationen stehen oder bei denen dies angenommen wird.[8]

Schritt 4

Das im Bildspeicher (RAM) der automatisierten Kennzeichenerkennungssysteme digital erfasste Bild des Kennzeichens wird nach dem Datenbankabgleich sogleich mit einem Grauwert überschrieben. Die zum Abgleich verwendeten stationären oder mobilen Rechner verfügen über eine sog. Log-Datei, in der die Kennzeichen jedoch nicht bildlich, sondern in anonymisierter Form

1 Dies ist die international gebräuchliche Bezeichnung. In Deutschland werden die inhaltlich gleich arbeitenden Systeme in den Bundesländern als „Automatisches Kennzeichenerkennungssystem (AKES)", „Automatisches Kennzeichenlesesystem (AKLS)" oder „Kraftfahrzeug-Kennzeichen-Erkennungssystem (KESY)" bezeichnet.

2 BVerfG, Urt. v. 11.03.2008, Az.: 1 BvR 2074/05, BVerfGE 120, 378–433, Rn. 3, auch zum Folgenden.

3 Travis, Guardian July 18th 2007; Ford, The Times July 18th 2007.

4 Vgl. dazu Office of Surveillance Commissioners, Annual Report of the Chief Surveillance Commissioner to the Prime Minister and to Scottish Ministers for 2006–2007, 2007, S. 3, 16 f.

5 Vgl. Conseil Constitutionnel, Entscheidung vom 19.01.2006 – Nr. 2005-532 DC.

6 BVerfG, Urt. v. 11.03.2008, Az.: 1 BvR 2074/05, BVerfGE 120, 378–433, Rn. 71 f.

7 Näher dazu BVerwG, Urt. v. 22.10.2014, Az.: 6 C 7/13, Rn. 3, juris, auch zum Folgenden.

8 BVerfG, Urt. v. 11.03.2008, Az.: 1 BvR 2074/05, BVerfGE 120, 378–433, Rn. 102, auch zum Folgenden.

und mit einer kryptologischen Hashfunktion (als sog. MD5-Checksumme) des Kennzeichentextes gespeichert werden.

Schritt 5 a (Nicht-Treffer)

Ergibt sich beim Datenabgleich kein Treffer auf dem jeweiligen Rechner, wird das aufgenommene Kennzeichen nach dem Abgleich automatisch aus dem Arbeitsspeicher des Rechners gelöscht.

Schritt 5 b (Fahndungstreffer)

Im Fall eines Treffers, d. h. einer vom System festgestellten Übereinstimmung zwischen dem erfassten Kennzeichen und den abgespeicherten Datensätzen aus den Fahndungsdateien wird der Treffer temporär in der Datenbank auf diesem Rechner gespeichert und entweder gleichzeitig über eine Datenleitung an den Zentralrechner der Einsatzzentrale des jeweils zuständigen Polizeipräsidiums übermittelt oder auf einem Notebook vor Ort am Bildschirm aufgezeigt.

Schritt 5 b.1 (Fahndungstreffer mit Fehler)

Nach einem technischen Fahndungstreffer wird durch einen Polizeibeamten die vom System gemeldete Übereinstimmung visuell überprüft, d. h. ein Mensch ist die Rückfallebene für die eingesetzte Technik. Erweist sich der Treffer als Fehlermeldung, weil das tatsächlich erfasste und das in einer Fahndungsdatei abgespeicherte Kraftfahrzeugkennzeichen tatsächlich doch nicht übereinstimmen, gibt der Polizeibeamte durch Betätigen des Buttons „Entfernen" auf dem Rechner den Befehl, den gesamten Vorgang zu entfernen; in diesem Fall verbleibt auch auf dem Rechner in der Einsatzzentrale als „Spur" der Treffermeldung nur noch die MD5-Quersumme.

Schritt 5 b.2 (Fahndungstreffer ohne Fehler)

Im Trefferfall, also bei Übereinstimmung des erfassten mit einem gespeicherten Kraftfahrzeugkennzeichen startet der Polizeibeamte eine manuelle Abfrage bei der betreffenden Fahndungsdatei, speichert dann den Vorgang bzw. die Daten und veranlasst gegebenenfalls weitere polizeiliche Maßnahmen. Als weitere Maßnahme kann sich zunächst eine Verfolgungsfahrt ergeben, wenn eine Kennzeichenerfassung mit einer Kontrollstelle verbunden war oder eine Dienststelle in der Nähe der Erfassung über freie Kapazitäten verfügt, ansonsten bietet sich die Einleitung einer Fahndung an. Wird keine der beiden Maßnahmen getroffen, eignet sich die Erkenntnis lediglich für eine Einbindung in einen größeren Erkenntnisprozess, in den u. a. das betreffende Fahrzeug involviert ist.

Kennzeichenlesesysteme werden derzeit in 10 Bundesländern genutzt.[9]

Einsatzanlass und Einsatztaktik

Dem erheblichen Eingriffsgewicht automatisierter Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen in geschützte Grundrechte entspricht es nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, dass sie zu ihrer Rechtfertigung jeweils auf Gründe gestützt werden müssen, die dem Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht oder sonst einem vergleichbar gewichtigen öffentlichen Interesse dienen.[10] Zu diesen Rechtsgütern zählen zunächst die besonders schutzwürdigen Rechtsgüter wie Leib, Leben und Freiheit der Person und der Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder sowie auch Rechtsgüter, die unterhalb dieser für besonders eingriffsintensive Überwachungsmaßnahmen geltenden Schwelle liegen wie etwa der Schutz von nicht unerheblichen Sachwerten.

Die automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen darf zudem in der Praxis weder anlasslos erfolgen noch flächendeckend durchgeführt werden.[11] Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist somit nicht gewahrt, wenn eine gesetzliche Ermächtigung die automatisierte Erfassung und Auswertung von Kraftfahrzeugkennzeichen ermöglicht, ohne dass konkrete Gefahrenlagen oder allgemein gesteigerte Risiken von Rechtsgutgefährdungen oder -verletzungen einen Anlass zur Einrichtung der Kennzeichenerfassung geben. Auch die stichprobenhafte Durchführung einer solchen Maßnahme kann gegebenenfalls zu Eingriffen von lediglich geringerer Intensität zulässig sein.

Kennzeichenkontrollen stehen als Unterstützung von polizeilichen Kontrollstellen zur Verhinderung von schweren oder versammlungsrechtlichen Straftaten mit dem Verfassungsrecht in Einklang, wenn die Einrichtung solcher Kontrollstellen selbst an einen hinreichend gewichtigen Anlass gebunden ist. Das ist der Fall, wenn dies eine konkrete Gefahr voraussetzt.[12] Auch als Mittel der Schleierfahndung bedürfen Kennzeichenkontrollen einer besonderen Rechtfertigung, die sich aus dem Wegfall der innereuropäischen Grenzkontrollen und dem Ziel ergibt, einer hierdurch erleichterten Begehung von Straftaten entgegenzutreten. Voraussetzung für einen solchen taktisch erlaubten Einsatz ist, dass die Kontrollen sachlich und örtlich einen konsequenten Grenzbezug aufweisen.

Ermöglicht es die Ermächtigung, persönlichkeitsrelevante Informationen über einzelne Fahrten zu gewinnen, oder sollen Informationen über mehrere Einzelfahrten zu einem Bewegungsprofil zusammengestellt werden, so kann die Kennzeichenerfassung als ein Mittel der technischen Observation eingesetzt werden.[13] Sie bietet dann nicht mehr lediglich einen Schlüssel zu Folgemaßnahmen, indem sie den Adressaten für diese weiteren Maßnahmen greifbar macht. Vielmehr liefert sie selbst dann schon diejenigen Informationen, auf deren Sammlung es der Polizei ankommt. Die Maßnahme effektiviert in diesem Fall nicht lediglich das bisherige Eingriffsinstrumentarium der Polizei, sondern stellt sich selbst als eine neuartige Eingriffsmöglichkeit mit potenziell hoher Persönlichkeitsrelevanz dar. Eine Benutzung des in Brandenburg eingesetzten automatischen Kennzeichenerfassungssystems „Kesy" im Aufzeichnungsmodus ist jedenfalls im Rahmen einer Dauerobservation von Beschuldigten unzulässig.[14] Für die in dem Betrieb der Kesy-Anlagen im Aufzeichnungsmodus insbesondere auch liegende Speicherung massenhaft erhobener Daten unbeteiligter Dritter sowie deren unabdingbare Auswertung in automatisierten Verfahren existiert, anders als bei anderen Arten von Datenerhebungen, ersichtlich keine diese Maßnahme speziell ausgestaltende Ermächtigungsgrundlage in der Strafprozessordnung.[15]

Dient die Kennzeichenerfassung allein dem Zweck, gestohlene Fahrzeuge ausfindig zu machen und deren Fahrer – die mutmaßlichen Diebe – zu „stellen", insbesondere auch um Anschlusstaten zu verhindern, oder die Weiterfahrt von Fahrzeugen ohne ausreichenden Versicherungsschutz auszuschließen, weist die Informationserhebung für den konkret Betroffenen eine vergleichsweise geringe Persönlichkeitsrelevanz auf.[16]

9 Eine Auflistung der betreffenden Bundesländer inkl. der landesrechtlich verankerten Rechtsgrundlagen finden Sie in einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen BT-Drs. 19/9705, S. 3.

10 BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, Az.: 1 BvR 142/15, BVerfGE 150, 244–309, Rn. 99, auch zum Folgenden.

11 BVerfG, Urt. v. 11.03.2008, Az.: 1 BvR 2074/05, BVerfGE 120, 378–433.

12 BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, Az.: 1 BvR 142/15, BVerfGE 150, 244–309, auch zum Folgenden.

13 BVerfG, Urt. v. 11.03.2008, Az.: 1 BvR 2074/05, BVerfGE 120, 378–433, Rn. 90, auch zum Folgenden.

14 LG Frankfurt (Oder), Beschl. v. 22.10.2019, Az.: 22 Qs 56/19, Rn. 1, juris.

15 LG Frankfurt (Oder), a. a. O., Rn. 4, juris.

Zwar erlangt der Eingriff auch in diesen Fällen dadurch ein gewisses Gewicht, dass er die Wahrscheinlichkeit für anschließende Eingriffe anderer Art erhöht, wie etwa das Anhalten des Fahrzeugs, eine nachfolgende Identitätsfeststellung, gegebenenfalls auch eine Durchsuchung des Fahrzeugs oder eine Ingewahrsamnahme des Fahrers oder der Fahrzeuginsassen. Sollen jedoch durch die Informationserhebung selbst weder weitere Schlüsse über das Verhalten des Betroffenen gezogen noch die gewonnenen Informationen gesammelt oder mit weiteren Informationen verknüpft werden, ist der Informationseingriff für sich genommen nicht besonders intensiv.

Die Erkenntnis, dass auch durch das Bundeskriminalamt in Einzelfällen Daten für konkrete deliktsspezifische kriminalpolizeiliche Auswertungen genutzt werden, die länderseitig mittels des sogenannten KESY-Systems erhoben worden sind sowie auch die Zollverwaltung diese Daten in der Vergangenheit in Fällen strafrechtlicher Ermittlungsverfahren für Observationszwecke auf Grundlage richterlicher Beschlüsse genutzt hat, ist einer Kleinen Anfrage im Bundestag zu verdanken.[17]

(Selbst-)Kritische Analyse – Fehlanzeige

Da die Polizei in Deutschland bislang keine kritischen Analysen zum Einsatz von Kennzeichenlesesystem publiziert hat, müssen neben den Informationen aus den Judikaten der Gerichte auch die Antworten der Bundesregierung sowie einiger Landesregierungen als Hilfsmittel für eine kritische Bewertung des praktischen und taktischen Nutzwertes der eingesetzten Technik herangezogen werden.

Der Anschaffungspreis von Kennzeichenlesesystemen sowie deren Unterhaltung wurde von der Bundesregierung im Rahmen einer Begründung eines Gesetzesentwurfs hinsichtlich der Ausstattung der Bundespolizei öffentlich bekanntgegeben, wonach für acht Kennzeichenlesesysteme eines bestimmten Herstellers ein Kaufpreis von ca. 800.000 Euro, ein Wartungsaufwand von jährlich ca. 20.000 Euro und der jährliche rechnerische Personalaufwand bei ca. 55.000 Euro bei veranschlagten 12 Einsatzanlässen je Gerät zu veranschlagen sind.[18]

Im Zeitraum Juni bis einschließlich September 2011, für den erstmals detaillierte Zahlen ermittelt wurden, kam es allein im Freistaat Bayern monatlich zu etwa acht Millionen Kennzeichenerfassungen bei 25 eingesetzten automatisierten Kennzeichenerkennungssystemen, davon 22 stationäre, die insgesamt 30 Fahrspuren abdecken, und drei mobilen.[19] Davon waren 40.000 bis 50.000 Treffermeldungen (Übereinstimmungen und Fehlermeldungen) und 500 bis 600 echte Treffer (nur Übereinstimmungen) pro Monat. Demnach ergaben sich mathematisch rund 0,5 % Treffermeldungen bei rund 0,005 % echten Treffern. Im Jahr 2018 wurden im Freistaat Sachsen insgesamt 10.775 „Treffer" erfasst.[20] Die Zahl der „Echttreffer" lag bei 302 und entsprach somit 2,8 %.

Vor diesem statistischen Ergebnis drängt sich die Frage der Effizienz des nicht unerheblichen, aber im tatsächlichen Umfang weiterhin nahezu unbekannten Sach- und Personaleinsatzes geradezu auf. Man muss jedoch auch die Tatsache betonen, dass den Millionen von Grundrechtseingriffen gegenüber den technisch detektierten Fahrzeugen der Fahrzeughalter als Grundrechtsträger die zahlreichen Grundrechtsträger gegenüberstehen, deren gestohlene Gegenstände in den herangezogenen Fahndungsdateien zu finden sind – ein Argument, das von den Gegner des Einsatzes von Polizeitechnik gern einmal ignoriert wird, jedenfalls solange sie nicht selbst von einem Kfz-Diebstahl betroffen sind.[21]

Fazit

Kennzeichenlesesysteme können die Fahndungsarbeit der Polizei erheblich erleichtern und rsetzen zahlreiche Augen von Polizeibeamten. Ohne diese neue Technik stünde die Polizei vermutlich schlechter da. Das geschulte Auge eines nahezu mit maschineller Perfektion arbeitenden Polizeibeamten wird zur visuellen Überprüfung der technischen Treffer dennoch benötigt.

Eine Voraussetzung für den gelingenden Einsatz des aus Technik und Polizeibeamten bestehenden Gesamtsystems ist ein hochaktueller Datenbestand aus den Fahndungsdateien, der möglichst noch während des Einsatzes der Technik quasi „in Lichtgeschwindigkeit" online laufend aktualisiert wird.

Erst nach der positiven menschlichen Verifizierung eines technischen Treffers beginnt die eigentliche Polizeiarbeit. Dabei erscheint der Einsatz dieser Technik nur dann überhaupt sinnvoll, wenn eine realistische Chance dafür besteht, den potenziellen Straftäter, der mit dem betreffenden Fahrzeug fährt, auch während seiner Fahrt noch anhalten zu können.

Inwieweit die Fahndungstreffer in Kombination mit erfolgreichen Verfolgungsfahrten und Anhaltungen auch zu erfolgreich abgeschlossenen Ermittlungsverfahren oder gar Verurteilungen geführt haben, werden die Bundesländer sicherlich regelmäßig an Hand einschlägiger Kennzahlen von ihren polizeieigenen Forschungsinstituten ermitteln, wenn sie einen Anspruch moderner und effizienter Polizeiarbeit verfolgen. Echte Effizienzbetrachtungen sind vor dem hier aus allgemein zugänglichen öffentlichen Quellen ermittelten Hintergrund schlechterdings unmöglich und es verbleibt für einen wissenschaftlich tätigen Betrachter so lange bei einem dilettierenden Stochern im Nebel, bis die Polizei zu einer echten lernenden Organisation wird, die sich über den Einsatz qualitativer Methoden auch in potenziell brisanten Bereichen ihrer Tätigkeit einer kritischen wissenschaftlichen Diskussion stellen will. Das Potenzial dafür ist in der DHPol sowie in den Polizeifachhochschulen und polizeilichen Forschungsinstituten in den Bundesländern schon seit vielen Jahren vorhanden, wird aber nur unzureichend genutzt. Eine vergleichende bundesweite und länderübergreifende Untersuchung nach dem Best-Practice-Prinzip scheiterte bislang noch immer an der polizeilichen Kleinstaaterei. Über die Gründe für diese zögerliche Herangehensweise gegenüber der Implementierung einer modernen Organisationskultur kann nur gemutmaßt werden und dafür ist hier nicht der richtige Ort. Jeder in der Polizeiorganisation seit längerer Zeit beheimatete Leser mag sich dazu seinen Teil denken. ◆

16 BVerfG, Urt. v. 11.03.2008, Az.: 1 BvR 2074/05, BVerfGE 120, 378–433, Rn. 82, auch zum Folgenden.

17 BT-Drs. 19/9705, S. 3.

18 BT-Drs. 18/10939, S. 11 f., ob zuvor eine internationale Marktanalyse und Ausschreibung nach technischer Leistungsfähigkeit und Kosten-/Nutzen-Analyse der zahlreichen auf dem Markt befindlichen Systeme stattfanden, erfährt der Leser nicht.

19 BVerwG, Urt. v. 22.10.2014, Az.: 6 C 7/13, Rn. 2, juris, auch zum Folgenden.

20 Sächs. LT-Drs. 6/16053, S. 2.

21 Zu den grundrechtlichen Implikationen näher die Analyse von *Rebler*, Die automatische Erfassung von Kfz-Kennzeichen, in: DPolBl 1.2020, S. 24 ff.