

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Dr. Irene Mihalic, Stefan Gelbhaar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/9313 –**

Nutzung von Kfz-Kennzeichenerfassungssystemen durch deutsche Sicherheitsbehörden

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Rahmen von polizeilichen Ermittlungen nach einer vermissten Person (Fall Rebecca) wurde seitens der Berliner Behörden offenbar auch auf Daten aus dem KESY-Kennzeichenerfassungssystem des Landes Brandenburg zugegriffen. Dieses soll zur Tat- bzw. Suchzeit nach der Tat aktiv geschaltet gewesen sein im Zusammenhang mit einer in Polen ablaufenden, mit Deutschland nicht abgestimmten Nahostkonferenz Polens und den USA am 13. Februar 2019 (vgl. www.deutschlandfunk.de/nahost-konferenz-in-polen-gemeinsam-gegen-iran-795.de.html?dram:article_id=440906). Die Nutzung des Systems soll dem Schutz vor Terror gegen diese Konferenz gedient haben (vgl. www.sueddeutsche.de/panorama/rebecca-kennzeichenerfassung-kesy-1.4379203) und zumindest zu dieser Zeit die Kennzeichen unterschiedslos aller Fahrzeuge erfasst und über einen nicht näher bekannten Zeitraum gespeichert haben. Die Daten des brandenburgischen KESY-Systems sollen auch nach ihrer Löschung wiederherstellbar gewesen und im Rahmen der Anfrage aus Berlin entsprechend genutzt worden sein.

Die automatisierte Kennzeichenerkennung greift generell in allen ihren Teilschritten in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Eine flächendeckende anlasslose Erfassung des Straßenverkehrs und damit der Bewegungen der Bundesbürger wäre verfassungswidrig. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hatte bereits am 18. Dezember 2018 die Rechtsgrundlagen der Polizeigesetze von Bayern, Baden-Württemberg und Hessen für teilweise verfassungswidrig erklärt (vgl. BVerfG NJW 2019, 827). So formuliert das Gericht: „Zur Freiheitlichkeit des Gemeinwesens gehört es, dass sich die Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich fortbewegen können, ohne dabei beliebig staatlich registriert zu werden, hinsichtlich ihrer Rechtschaffenheit Rechenschaft ablegen zu müssen und dem Gefühl eines ständigen Überwachtwerdens ausgesetzt zu sein. Jederzeit an jeder Stelle unbemerkt registriert und darauf überprüft werden zu können, ob man auf irgendeiner Fahndungsliste steht oder sonst in einem Datenbestand erfasst ist, ist damit unvereinbar.“

Dabei hatte das Gericht den grundrechtlichen Eingriffscharakter massenhafter, auch nur vorübergehender Erfassungen von Kfz-Kennzeichen im Rahmen von Schleierfahndungsmaßnahmen (auch der sog. Nicht-Treffer) betont und (nach dem Urteil BVerfGE 120, 370) erneut weitere grundlegende Anforderungen an die Zulässigkeit solcher Videorasterfahndungen festgelegt. Die Bundesregierung hat kürzlich eine automatisierte Kfz-Kennzeichenfahndung zur Durchsetzung von Dieselfahrverboten legalisiert. Im Autobahnmautgesetz gilt eine strenge Zweckbindung, der einen strafprozessualen Zugriff auf die flächendeckende Erfassung von TollCollect auch in Einzelfällen ausschließt. Angesichts zahlreicher anderweitiger anlassloser Erfassungsmaßnahmen von Sicherheitsbehörden und Unternehmen, wie z. B. der sog. intelligenten Videoüberwachung, der polizeilichen BodyCam-Erfassung, der Vorratsdatenerfassung bei TK-Providern oder der Flugreisedatenspeicherung (PNR-Daten) fordert das Bundesverfassungsgericht eine Überwachungsgesamtrechnung (vgl. dazu im Einzelnen Roßnagel, NJW 2010, 1238).

1. Inwieweit waren die Bundesregierung und die in ihrem Geschäftsbereich tätigen Stellen und nachgeordneten Behörden in Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz der genannten Warschauer Nahostkonferenz einbezogen, aufgrund der Anfragen welcher ausländischen Stellen (bitte die beteiligten Behörden und konkrete Teilnehmungsmaßnahmen im Einzelnen darlegen)?

Im Zeitraum vom 10. bis 16. Februar 2019 führte die Republik Polen anlassbezogen an ihren Schengen-Binnengrenzen vorübergehend Grenzkontrollen wieder ein. Die Bundesregierung wurde darüber durch die Republik Polen informiert. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat die Bundespolizei darüber informiert und gebeten, die an die Republik Polen angrenzenden Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen über die beabsichtigten polnischen Binnengrenzkontrollen zu informieren. Gesonderte Unterstützungsanfragen der polnischen Behörden im Sinne der Fragestellung lagen der Bundespolizei oder anderen Stellen der Bundesregierung nicht vor.

Seitens der Bundesregierung und ihrer im Geschäftsbereich tätigen Stellen und Behörden war die Bundespolizei im Zuge der eigenen gesetzlichen Aufgabewahrnehmung gemäß § 2 Absatz 1 i. V. m. § 2 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 des Bundespolizeigesetzes im Grenzgebiet tätig. Ein anlassbezogener Informationsaustausch im Einzelfall erfolgte im Rahmen der bestehenden Zusammenarbeit über die Gemeinsamen Deutsch-Polnischen Dienststellen in Pomellen, Swiecko und Ludwigsdorf.

2. Über welchen Zeitraum erstreckten oder erstrecken sich insgesamt jeweils die angeordneten Maßnahmen (bitte im Einzelnen auflisten)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

3. Für welchen Zweck und für welchen Anlass wurde nach Kenntnis der Bundesregierung das KESY-System ursprünglich aufgebaut?
4. Wie lange wurden nach Kenntnis der Bundesregierung in der Vergangenheit die Daten innerhalb des KESY-Systems gespeichert, und hat sich an der Speicherdauer etwas verändert, und wenn ja, inwiefern genau?
5. Wo werden die Daten aus dem KESY-System nach Kenntnis der Bundesregierung gespeichert, und welche staatlichen Stellen haben darauf Zugriff?

6. Kommt das KESY-System nach Kenntnis der Bundesregierung nur auf Autobahnen oder auch auf Bundesstraßen, Landesstraßen und kommunalen Straßen zum Einsatz?
7. Wie lang sind nach Kenntnis der Bundesregierung die jeweiligen Streckenabschnitte, auf denen die Kennzeichenerfassung erfolgt?
8. Ist das KESY-System nach Kenntnis der Bundesregierung rein technisch in der Lage, auch andere Aufgaben zu übernehmen als die, für die es derzeit benutzt wird, und wenn ja, welche wären diese Aufgaben?

Die Fragen 3 bis 8 werden zusammen beantwortet.

Der Bundesregierung liegen keine eigenen Erkenntnisse im Sinne der Fragestellung zum sogenannten KESY-Kennzeichenerfassungssystem des Landes Brandenburg vor.

9. Haben die Bundesregierung oder Behörden in ihrem Geschäftsbereich in der Vergangenheit bereits die Daten des KESY-Systems genutzt, und wenn ja, in welchen Fällen, und für welche Zwecke (bitte im Einzelnen auflisten)?

Durch das Bundeskriminalamt werden in Einzelfällen Daten, die länderseitig mittels des sogenannten KESY-Systems erhoben worden sind, für konkrete deliktspezifische kriminalpolizeiliche Auswertungen genutzt.

Die Zollverwaltung hat Daten, die länderseitig mittels des sogenannten KESY-Systems erhoben worden sind, in der Vergangenheit in Fällen strafrechtlicher Ermittlungsverfahren für Observationszwecke auf Grundlage richterlicher Beschlüsse genutzt.

10. Welche Weisungen der zuständigen Ressortbehörden ergingen gegenüber den nachgeordneten Behörden mit Blick auf die von ausländischen Stellen erfolgten Anfragen bzw. Ersuchen um Unterstützung bei der Absicherung des Konferenzgeschehens in Warschau?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

11. Welche Rechtsgrundlagen liegen nach Auffassung der Bundesregierung den Unterstützungshandlungen bundesdeutscher Stellen im Zusammenhang mit der Nahostkonferenz in Warschau im Einzelnen zugrunde?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen, wonach gesonderte Unterstützungsanfragen/-ersuchen der polnischen Behörden nicht vorlagen, aber ein anlassbezogener Informationsaustausch im Einzelfall im Rahmen der bestehenden Zusammenarbeit über die Gemeinsamen Deutsch-Polnischen Dienststellen in Pomellen, Swiecko und Ludwigsdorf erfolgte. Die Übermittlung personenbezogener Daten seitens der Bundespolizei richtete sich nach §§ 32 bis 33 des Bundespolizeigesetzes. Die Einrichtung dieser Gemeinsamen Deutsch-Polnischen Dienststellen beruht auf Artikel 28 in Verbindung mit Artikel 31 des Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Polen über die Zusammenarbeit der Polizei-, Grenz- und Zollbehörden.

12. Hat die Bundesregierung entsprechende Koordinierungen mit den zu beteiligten Länderstellen (welcher Bundesländer) übernommen, und wenn ja, in welchem Rahmen, und mit welchen inhaltlichen Zielen, bzw. gab oder gibt es für derartige Fälle eine operative Koordination auch und gerade zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit bei Ausdehnung und Inhalt der veranlassenen Maßnahmen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

13. Liegen der Bundesregierung bzw. den ihr nachgeordneten Behörden eigene Erkenntnisse hinsichtlich des Ablaufes und des Inhaltes der Ermittlungen im Fall Rebecca und des dabei erfolgten Datenzugriffes auf bereits gelöschte Daten des KESY-Systems des Landes Brandenburg vor, bzw. waren oder sind Bundesbehörden in irgendeiner Form in die Ermittlungen mit eingebunden?

Der Bundesregierung bzw. den ihr nachgeordneten Behörden liegen keine eigenen Erkenntnisse im Sinne der Fragestellung vor, sie wurden bzw. werden insoweit nicht in die Ermittlungen eingebunden.

14. Verfügen die Bundesregierung oder die ihr nachgeordneten Behörden über Erkenntnisse, welche Datenabgleiche welcher Datenbanken bzw. Datenbestände im Bund und bei den Ländern konkret veranlasst wurden, um dem Unterstützungsersuchen der polnischen und/oder anderer Regierungen im Zusammenhang mit der Nahostkonferenz nachzukommen, und wenn ja, um welche handelte es sich?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

15. Hat die Bundespolizei ebenfalls zum Zeitpunkt der Tat im Rahmen der Unterstützung der Nahostkonferenz in Polen Schleierfahndungsmaßnahmen durchgeführt, und wenn ja, welche, und ist es in diesem Zusammenhang zu Datenübermittlungen an polnische, US-amerikanische oder anderweitige ausländische Dienststellen gekommen, und wenn ja, welche?

Die grenzpolizeiliche Aufgabenwahrnehmung nach § 2 Absatz 2 Nummer 3 des Bundespolizeigesetzes ist stetige Aufgabe der Bundespolizei. Ein systematischer Datenaustausch mit ausländischen Stellen aufgrund der in den Vorfragen genannten Veranstaltung in der Republik Polen erfolgte nicht. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

16. In wie vielen Bundesländern kommen Kfz-Kennzeichenabgleichssysteme nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit tatsächlich in welcher Anzahl zum Einsatz, und welche Rechtsgrundlagen bestehen in den Ländern hierzu?

Nach derzeitigem Kenntnisstand der Bundesregierung nutzen folgende zehn Länder nach Maßgabe der jeweils angeführten Rechtsgrundlage sogenannten KFZ-Kennzeichenabgleichssysteme:

- Brandenburg: § 36a, § 28b Absatz 5 des Brandenburgischen Polizeigesetzes (BbgPolG)
- Berlin: § 24c des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes des Landes Berlin (ASOG)

- Bayern: Artikel 39 des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (PAG) (bis zur Neuregelung durch den Gesetzgeber, längstens bis zum 31. Dezember 2019 weiter anwendbar, BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, 1 BvR 142/15)
- Hessen: § 14a des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) (bis zur Neuregelung durch den Gesetzgeber, längstens bis zum 31. Dezember 2019 weiter anwendbar, BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, 1 BvR 3187/10). § 14 Absatz 5 HSOG ist nichtig, s. BVerfG Urteil vom 11. März 2008, BGBl. I S. 541
- Hamburg: § 8a des Gesetzes über die Datenverarbeitung der Polizei (PolDVG)
- Mecklenburg-Vorpommern: § 43a des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (SOG M-V)
- Niedersachsen: § 32 Absatz 5 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG)
- Rheinland-Pfalz: § 27b des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes (POG)
- Sachsen: § 19a des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen (SächsPolG)
- Thüringen: §§ 33 Absatz 7, 43 Absatz 2, 3 des Thüringer Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei (PAG)

17. Auf der Grundlage welcher Rechtsnormen kann im Rahmen strafprozessualer Maßnahmen wie im vorliegenden Fall nach Auffassung der Bundesregierung auf die zu präventiven Zwecken erfolgenden polizeilichen Länderdatenbanken der Kfz-Kennzeichenraasterung zugegriffen werden?

Nach den allgemeinen strafprozessualen Befugnisnormen kann die Polizei gemäß § 163 Absatz 1 Satz 2 der Strafprozessordnung (StPO) bei Bestehen eines Tatverdachts zur Erforschung des Sachverhalts alle Behörden um Auskunft ersuchen und die Staatsanwaltschaft gemäß § 161 Absatz 1 Satz 1 StPO von ihnen Auskunft verlangen.

Dies gilt auch für Daten, die für präventive Zwecke erhoben wurden, wobei nach § 161 Absatz 2 StPO zu beachten ist, dass bei Maßnahmen, die nach der StPO nur bei Verdacht bestimmter Straftaten erhoben werden dürfen, auch die auf Grund einer entsprechenden Maßnahme nach anderen Gesetzen erlangten personenbezogenen Daten ohne Einwilligung der von der Maßnahme betroffenen Personen zu Beweis Zwecken im Strafverfahren nur zur Aufklärung solcher Straftaten verwendet werden dürfen, zu deren Aufklärung eine solche Maßnahme nach der StPO hätte angeordnet werden dürfen.

18. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass von solchen Zugriffen keinesfalls Daten zu sog. Nichttreffern erfasst sein können, da diese rein rechtlich ohnehin nicht mehr vorliegen dürften bzw. nicht wiederherstellbar gelöscht sein müssten, und wenn nein, warum nicht?

Nicht mehr vorhandene Daten können durch die Staatsanwaltschaft zwangsläufig nicht mehr abgefragt bzw. seitens der Polizeibehörde nicht mehr positiv beauskunftet werden.

19. Hat die Innenministerkonferenz bereits einen Prozess zur Auswertung der aus dem Urteil des BVerfG zu Kfz-Kennzeichenabgleichssystemen (NJW 2019, 344) zu ziehenden Folgerungen aufgenommen, und wenn ja, mit bislang welchen Ergebnissen?

Die Innenministerkonferenz hat bisher einen solchen Prozess nicht eingeleitet.

20. Welche Maßnahmen, Vorschläge und/oder politischen Prozesse hat die Bundesregierung bislang angestoßen oder plant sie aufzunehmen, um der in BVerfG, NJW 2010, 833 Rn. 218 dargelegten „Notwendigkeit, alle staatlichen Überwachungsmöglichkeiten auf ein Maß zu beschränken, bei dem die Freiheitswahrnehmung der Bürger nicht total erfasst und registriert wird“, gerecht zu werden, welche nach Auffassung des höchsten deutschen Gerichts zur europarechtsfesten „verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland“ zählt?

Das Bundesverfassungsgericht hat in der von den Fragestellern in Bezug genommenen Entscheidung zur Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten unter der angegebenen Fundstelle folgendes ausgeführt: „Dass die Freiheitswahrnehmung der Bürger nicht total erfasst und registriert werden darf, gehört zur verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland, für deren Wahrung sich die Bundesrepublik in europäischen und internationalen Zusammenhängen einsetzen muss.“ Nach Ansicht der Bundesregierung wird durch Rechtsordnung und Verwaltungsvollzug gewährleistet, dass „die Freiheitswahrnehmung der Bürger nicht total erfasst und registriert“ wird. Die Bundesregierung setzt sich in europäischen und internationalen Zusammenhängen für die Wahrung der verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland ein.

21. Teilt die Bundesregierung die Auffassung (vgl. etwa Roggan, NVwZ 2019, 344), dass mit BVerfG, NJW 2019, 827 eine Überarbeitung der bestehenden Normen des Bundes und der Länder zur gesetzlichen Rechtfertigung des sog. Pre-Recording bei anlasslosen Bilddatenerhebungen durch sog. BodyCams erforderlich wird, weil die bestehenden Regelungen keine dem Grundrechtseingriff entsprechenden, erforderlichen Einsatzvoraussetzungen vorsehen, und wenn nein, warum nicht?
22. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die in Frage 7 genannte BVerfG-Rechtsprechung eine Datenerhebung mittels sog. intelligenter Videoüberwachung auf der Grundlage der bestehenden Erhebungsbefugnisse von Dienststellen (z. B. § 27 des Bundespolizeigesetzes) erst Recht ausschließt, und wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 21 und 22 werden zusammen beantwortet.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der von den Fragestellern in Bezug genommenen Entscheidung Voraussetzungen speziell für „polizeiliche Kontrollen zur gezielten Suche nach Personen oder Sachen“ bezeichnet und dies ausdrücklich von anderen Datenerhebungen – etwa „Kontrollen, die an ein risikobehaftetes Tun oder die Beherrschung besonderer Gefahrenquellen anknüpfen“ – abgegrenzt. Nach Auffassung der Bundesregierung bedarf es für die in den Fragen 21 und 22 genannten Sachverhalte einer eigenständigen rechtlichen Prüfung.

