

Was spricht eigentlich gegen die Videoüberwachung aller Kraftfahrzeuge?

Von Dr. jur. Andreas Trupp, Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg, Prenzlauer Str. 66-70,
16352 Basdorf

I. Die aktuelle Diskussion über die Einführung einer allgemeinen polizeilichen Videoüberwachung des Kraftfahrzeugverkehrs lässt bislang die entscheidenden Gesichtspunkte vermissen. Während die Befürworter sich mit dem Hinweis auf gesteigerte Fahndungserfolge begnügen, mit denen ihrer Meinung nach zu rechnen wäre, fände bei jedem erfassten Fahrzeugkennzeichen ein automatischer Abgleich mit dem zentralen Fahndungscomputer statt, malen die Skeptiker den Orwellschen Überwachungsstaat an die Wand, ohne dies im Einzelnen zu begründen. Unterbleibt jedoch eine nähere Erläuterung, so drängt sich die Frage auf, warum niemand ernsthaft die Existenzberechtigung von fotografierenden „Blitzgeräten“ oder Überwachungskameras vor Bankautomaten in Frage stellt. Sind solche Anlagen letztlich unbedenklich, dann könne -so die Meinung Vieler- die Einführung weiterer Überwachungskameras kein rechtskultureller Dammbbruch sein.

II. 1. Aus eingriffsrechtlicher Sicht stellt die Erhebung jeglicher personenbezogener Daten durch ein staatliches Organ, d.h. bereits die gezielte Beobachtung des Verhaltens einer Person und ihrer sonstigen Merkmale, einen Eingriff in die Rechte des „Beobachteten“ dar, der nur auf Grundlage einer Rechtsnorm und unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erlaubt ist. Gleiches gilt für eine anschließende Speicherung und Verwertung, zu der auch ein Abgleich mit einer bereits vorhandenen Datensammlung gehört. Jeder soll grundsätzlich selber darüber entscheiden können, ob er Informationen über seine Person für sich behält oder freigibt. Gibt er sie frei, soll er grundsätzlich entscheiden können, in welchem *Umfang* sie verbreitet werden dürfen.

Eine solche Haltung mag auf den ersten Blick übertrieben wirken. Schließlich wählen wir, wie uns Soziologen und Marketingexperten versichern, unsere Kleidung, unser Auto, unsere Wohnung und andere Dinge gerade deshalb, um eine bestimmte Botschaft über uns auszusenden. „Gesellschaft“ ist ohne Austausch personenbezogener Daten nicht denkbar. Besonders schützenswert, so könnte man meinen, dürfe daher nur das Interesse jedes Einzelnen sein, jederzeit die seiner Meinung nach „richtige“ Botschaft über die eigene Person aussenden zu können, um von seinen Mitmenschen genau so eingeschätzt zu werden, wie man eingeschätzt werden möchte. Niemand hat hingegen (in der Regel) etwas dagegen, wenn er als Tourist vor dem Brandenburger Tor von einem anderen Touristen fotografiert wird, und kein fotografierender Tourist muss -rechtlich gesehen- die Erlaubnis zum Fotografieren des „Mittouristen“ einholen.

2. Dem Einwand ist wie folgt zu begegnen: Der wichtigste Grund für die genannte Beschränkung des Staates bei der Erhebung, Speicherung und Verwertung personenbezogener Daten ist weniger im Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts als subjektivem Recht des Einzelnen zu erblicken, als vielmehr in dem Ziel der Pflege und Entwicklung einer -für eine funktionierende Demokratie unerlässlichen- Kultur des „aufrechten Ganges“ gegenüber der Staatsgewalt. Diese nimmt Schaden, wenn dem Staat bei der Erhebung, Speicherung oder Verwertung personenbezogener Daten keine Grenzen gesetzt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinem berühmten „Volkszählungsurteil“ erläutert: Könnte ich nicht wissen, was der Staat über mich weiß,

könne ich auch nicht beurteilen, wann der Staat mich ins Visier eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens nehme. Ich würde mich daher bei regierungskritischen Aktionen wie Unterschriftensammlungen, Demos, Mitgliedschaften in Bürgerinitiativen etc. zurückhalten. Gefördert werde diese Tendenz der Zurückhaltung durch die in rechtsnormgeleiteten Gesellschaften verbreitete subjektive Befindlichkeit, in der Vergangenheit vielleicht tatsächlich nicht alle Normen des Rechts eingehalten und daher die eine oder andere Bagatelldelikt begangen zu haben.

Diesen Ausführungen ist uneingeschränkt zuzustimmen. Sie liefern zugleich die Antwort auf die oft in einem anderen Zusammenhang, nämlich dem des Versammlungswesens, gestellte Frage, wieso denn das Demonstrieren zum Kernbestand einer demokratischen Kultur gehören solle, da doch der Grundsatz „Wer am lautesten schreit, wird am ehesten gehört“ dem Mehrheitsprinzip entgegenlaufe: Allgemein ist die Teilnahme an einer regierungskritischen Versammlung -solange nicht bloß Partikularinteressen vertreten werden, sondern darüber hinaus Vorstellungen vom Gemeinwohl befördert werden sollen- deshalb in kultureller Hinsicht zu begrüßen, weil sich der aufrecht gehende Bürger auf diese Weise selbst den Rücken stärkt. Die Pflege einer demokratieorientierten Mentalität muss dabei als ein Gut von so hohem Stellenwert angesehen werden, dass selbst die Entstehung eines hin- und wieder verzerrten Bildes, das ein Gesetzgebungsorgan daraufhin von den Meinungsverhältnissen in der Bevölkerung gewinnen mag, in Kauf zu nehmen ist.

So erklärt es sich auch, dass bei der Sammlung von personenbezogenen Daten für den Staat andere rechtliche Maßstäbe gelten als für den Privatmann, selbst wenn der Grad der Betroffenheit des allgemeinen Persönlichkeitsrechts derselbe sein sollte.

III. 1. Andererseits ist nicht zu leugnen, dass der Staat zur Erfüllung einer Vielzahl seiner Funktionen auf die Erhebung, Speicherung und Verwertung personenbezogener Daten nicht verzichten kann. Das Bundesverfassungsgericht verlangt in diesem Zusammenhang jedoch zu Recht eine hinreichend konkretisierte Rechtsgrundlage und -besonders wichtig- die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Dabei hat ein westlich orientierter Rechtsstaat sich folgenden Basissatz des Polizei- und Strafverfolgungsrechts zu eigen zu machen: Wer nichts weiter unternimmt, als am Alltagsgeschehen teilzunehmen, ist keine Quelle einer Gefahr, die dahin ginge, er könne im nächsten Moment etwas Böses tun; genauso wenig ist er verdächtig, eine noch nicht aufgeklärte Straftat begangen zu haben. Daher besteht grundsätzlich kein Recht der Polizei, ihn mit Eingriffsmaßnahmen irgendeiner Art zu überziehen.

Dieses Prinzip beruht weniger auf einer statistischen Grundlage als auf der Erkenntnis, dass etwas anderes mit einem durch die Aufklärung geprägten Verhältnis zwischen Staat und Bürger unvereinbar wäre: Man stelle sich nur eine Modellgesellschaft im „Wilden Westen“ Amerikas (des 19. Jahrhunderts) vor, in der die Bürger einer kleinen Stadt einem Sheriff den Stern an die Brust heften und ihn dafür bezahlen, ihre Sicherheitsinteressen zu wahren. Würde der Sheriff daraufhin jeden Bürger der Stadt unter den Generalverdacht stellen, ein Krimineller zu sein oder demnächst eine kriminelle Handlung zu begehen, wäre er den Job schnell wieder los. Würden die Bürger es hingegen versäumen, den Sheriff aus dem Dienst entfernen, so würde dies schließlich auf sie zurückwirken, indem sich bei ihnen im Laufe der Zeit ganz unmerklich eine „feudale“ Unterwürfigkeit herausbildet.

Damals galt es, eben dies zu verhindern. Bereits die Verfassung des Staates Virginia aus dem Jahre 1776 (die erste moderne Verfassung überhaupt) bestimmte deshalb in ihrem Artikel 10: „*Allgemeine Vollziehungs- oder Verhaftungsbefehle, durch die ein Beamter oder ein Bote beauftragt wird, verdächtige Plätze ohne den Beweis für eine begangene Tat zu durchsuchen ... , sind kränkend und bedrückend (!) und sollen nicht ausgestellt werden.*“

Der oft gehörte Spruch: „*Wer nichts zu verbergen hat, hat auch nichts gegen die Erhebung, Speicherung und Verwertung seiner personenbezogenen Daten einzuwenden, wenn dies denn in irgendeiner Weise der Verhinderung von Straftaten dient*“, muss folglich als Dokument eines Bewusstseins angesehen werden, das sich die Werte der Aufklärung nur unvollständig zu eigen gemacht hat und nicht ganz frei von Opportunismus ist. Denn dränge nicht der Staat, sondern ein *Privatdetektiv* in die Privatsphäre des scheinbar so großzügig Auskunftswilligen ein, wäre die Reaktion sicherlich eine ganz andere, selbst wenn das Ziel des Detektivs ebenfalls in der Verhinderung einer Straftat läge.

2. Ausnahmen von dem gerade genannten Grundsatz, wonach niemand, der bloß am Alltagsgeschehen teilnimmt, mit einer Behelligung durch die Polizei zu rechnen habe, müssen demnach besonders gut begründet sein, wenn sie verhältnismäßig und damit der Vorgabe der Verfassung genügen wollen. Das Straßenverkehrsgesetz des Bundes gestattet es der Polizei, ohne Vorliegen eines besonderen Anlasses Verkehrskontrollen durchzuführen und auf diese Weise personenbezogene Daten zu erheben. Das vom Bundesverfassungsgericht in *formeller* Hinsicht für jede Art des Eingriffs in das Recht der informationellen Selbstbestimmung aufgestellte Erfordernis einer rechtlichen Normierung ist somit zwar erfüllt. Allerdings mag man in dem Inhalt dieser Rechtsnorm bereits eine bedenkliche Ausnahme vom gerade dargestellten Grundsatz sehen. Denn nach richtiger Sicht will derjenige, der mit einem Fahrzeug am Straßenverkehr teilnimmt, kein Sonderprivileg in Anspruch nehmen (das als Kehrseite die Bereitschaft zur Duldung gewisser Eingriffe erforderlich machen würde), vielmehr ist die Teilnahme am Straßenverkehr durchaus ein Unterfall der Teilnahme am allgemeinen Alltagsgeschehen. Trotzdem ist die Regelung letztlich unbedenklich. Das polizeiliche Motiv der Verkehrskontrolle liegt erkennbar nicht in einer vermuteten Gefährlichkeit der Person des Kontrollierten, sondern allein in der Gefährlichkeit des Straßenverkehrs und seiner technischen Risiken. Dies dokumentiert sich durch den Umstand, dass Beifahrer, denen nicht selber Ordnungswidrigkeiten vorzuwerfen sind, von der Kontrolle völlig unbehelligt bleiben.

3. Eine echte Ausnahme von dem oben aufgestellten Grundsatz bildet jedoch die in den Polizeigesetzen der Länder enthaltene Befugnis der Polizei, alle zulässigerweise -mithin auch im Rahmen einer allgemeinen Verkehrskontrolle- erhobenen personenbezogenen Daten mit dem Bestand der allgemeinen Fahndungsdatei abzugleichen, selbst wenn -wie in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle- der Betroffene nicht konkret verdächtig ist, eine Straftat begangen zu haben. Anders als bei der Grenzkontrolle, wo der unverdächtige Reisende beim Vorzeigen seines Ausweises ebenfalls mit einem Zugriff der Behörde auf die Fahndungsdatei rechnen muss, fehlt es -was die Bedenklichkeit der Ausnahme erhöht- hier zudem an einem engeren sachlichen Zusammenhang: Grenzkontrollen erfüllen seit jeher den Zweck, diejenigen Personen „herauszufiltern“, die entweder überhaupt nicht einreisen dürfen oder aber zwar einreisen, sich jedoch -wegen des Vorliegens eines Haftbefehls- nicht frei im Land

bewegen dürfen. Hier ist ein Abgleich mit der Fahndungsdatei naheliegend und sachlich gerechtfertigt, zumal derjenige, der einreist, nicht bloß am Alltagsgeschehen teilnimmt, sondern ein besonderes Recht in Anspruch nimmt. Bei der Verkehrskontrolle erfolgt der Abgleich jedoch allein deshalb, weil sich gerade eine günstige Gelegenheit für die Polizei ergibt. Der Unterschied zu der in vielen autoritären Staaten geübten Praxis, vor jeder Stadt sämtliche Fahrzeuginsassen einer Personenkontrolle zu unterziehen, liegt im wesentlichen darin, dass man darauf verzichtet, das Fahrzeug zusätzlich zu einer primär auf die Erhöhung der Verkehrssicherheit ausgerichteten Kontrolle ein weiteres Mal allein aus Gründen der *allgemeinen* Sicherheit anzuhalten. Man erspart dem Fahrzeugführer somit nur einen erneuten Zeitverlust, nicht hingegen die Eröffnung, er könne ja -obwohl er keinen besonderen Anlass zu einer solchen Vermutung liefert- ein gesuchter Straftäter sein. Im übrigen bestehen, wie unten noch erläutert werden wird, durchgreifende Bedenken dahingehend, ob die Länder überhaupt die Kompetenz zu einer solchen Regelung besitzen oder ob dies nicht vielmehr dem Bund vorbehalten ist.

Zwar kann -anders als etwa bei einer durch keine gesetzlichen Bestimmungen eingeengten Volkszählung- die demokratische Kultur bei dem geplanten Projekt nicht dadurch Schaden leiden, dass der Bürger darüber im Unklaren bleibt, was der Staat mit den über ihn erhobenen und gespeicherten Daten anfängt; denn beim Abgleich mit der Fahndungsdatei werden keine Daten gespeichert. Die demokratische Kultur kann dennoch in ganz ähnlicher Weise beeinträchtigt werden bzw. sich gar nicht erst entwickeln, wenn der Staat den Bürger ohne konkreten Anlass als potentiellen Störer oder als zu verfolgenden Straftäter behandelt. Auch hier findet der vom Bundesverfassungsgericht angeführte und bereits genannte Gesichtspunkt unmittelbare Anwendung, wonach fast niemand vor sich selbst den Gedanken zurückweisen könne, in der Vergangenheit vielleicht doch einen Rechtsbruch begangen zu haben. Dieser Umstand ist dazu geeignet, den inneren Widerstand des Betroffenen gegen eine Polizei, die sich nicht in Gemäßheit der Grundsätze der politischen Aufklärung verhält (indem sie eine Kultur der generellen Verdächtigung des Bürgers pflegt) zu einem erheblichen Grad aufzuweichen.

4. Nichtsdestotrotz mag man diese Ausnahme vom genannten eingriffsrechtlichen Grundprinzip angesichts des damit verfolgten Ziels noch als verhältnismäßig ansehen. Der Schaden für die Kultur des „aufrechten Ganges“ ist nicht allein eine Funktion der *Qualität* einer Eingriffsmaßnahme, sondern auch ihrer *Quantität*. Die Maßnahme des Abgleichs seiner personenbezogenen Daten mit der Fahndungsdatei trifft den Verkehrsteilnehmer bislang recht selten, da er im Durchschnitt vielleicht nur alle 30000 km „Opfer“ einer Verkehrskontrolle wird. Gerade wegen der *Seltenheit* einer Verkehrskontrolle kann im übrigen dem Abgleich mit der Fahndungsdatei überhaupt nur ein nennenswerter Erfolg beschieden sein: Geht ein gesuchter Straftäter davon aus, er werde mit hoher Wahrscheinlichkeit in eine Verkehrskontrolle geraten, wird er oftmals darauf verzichten, sein Fahrzeug zu benutzen. Denn anders als bei einer Grenzkontrolle kann er eine *Verkehrskontrolle* allein durch Wahl eines anderen Beförderungsmittels vermeiden. Es gilt also: Je seltener die (einen Abgleich mit dem Fahndungscomputer beinhaltenden) Verkehrskontrollen, desto *geringer* ist der Schaden für die demokratische Kultur, aber desto *größer* ist gleichzeitig die relative Häufigkeit eines Fahndungserfolges.

IV. 1. Gestattet das Straßenverkehrsrecht des Bundes die Erhebung personenbezogener Daten

im Rahmen einer ungerichteten Verkehrskontrolle bzw. das Polizeigesetz eines Bundeslandes den Abgleich personenbezogener Daten mit der Fahndungsdatei, soweit „lebendige“ Polizeibeamte tätig werden, so erlauben diese Gesetze nach Ansicht einiger Innenministerien die Erhebung und den Abgleich von Daten auch dann, wenn die Verkehrskontrolle durch Automaten vorgenommen werde. Die geplante Art der Videoüberwachung kann dabei durchaus als eine der Sicherheit des Straßenverkehrs dienende „Verkehrskontrolle“ angesehen werden, soweit -wie beabsichtigt und technisch unerlässlich- ein Abgleich nicht nur mit der allgemeinen Fahndungsdatei, sondern zuvor mit dem Fahrzeugzentralregister (in dem der jeweilige Halter erfasst ist) stattfinden soll. Denn dadurch kann festgestellt werden, ob das Fahrzeug gestohlen wurde und deshalb eine nur unvollständige versicherungsmäßige Abdeckung von Schadensersatzansprüchen anderer Verkehrsteilnehmer im Falle eines durch das Fahrzeug verursachten Unfalls existiert.

2. Dennoch ist der Schluss, die vorhandene Regelung erlaube auch den Betrieb einer Videoüberwachung mit automatischem Abgleich der allgemeinen Fahndungsdatei, nicht begründet. Der jeweilige Landesgesetzgeber mag zwar an die Existenz von Datenerhebungs- und -verwertungsautomaten gedacht haben, dabei schwebten ihm aber lediglich solche Automaten vor, die eine Datenerfassung und -verwertung ausschließlich im Falle des begründeten Verdachts einer Ordnungswidrigkeit vornehmen („Blitzer“) und somit keine Ausnahme von dem bereits genannten Grundprinzip des Eingriffsrechts darstellen.

V. 1. Die geplante Videoüberwachung bedarf mithin einer speziellen, erst noch zu schaffenden Rechtsgrundlage. Hierbei ist fraglich, ob eine spezielle Regelung in das Straßenverkehrsrecht des Bundes oder in das Polizeirecht der Länder eingearbeitet werden müsste. Die Länder müssten, wenn sie eine eigene Gesetzgebungskompetenz in Anspruch nehmen wollten, den Schwerpunkt der neu zu schaffenden Regelung im Bereich der Abwehr von Gefahren setzen. Wäre statt dessen eine effektivere *Strafverfolgung* das primäre Ziel des Landesgesetzgebers, so würde er durch die Schaffung einer Norm, die -im Ergebnis- die als Bundesrecht geltende, das Strafverfahren abschließend regelnde Strafprozessordnung verändern will, rechtswidrig in die Kompetenz des Bundes eingreifen. Andererseits dient eine Verkehrskontrolle zwar schwerpunktmäßig der Gefahrenabwehr, jedoch allein der speziellen Gefahren, die mit dem Straßenverkehr verbunden sind. Diese Gefahren zu bekämpfen obliegt -wegen der engen Verbindung mit dem Straßenverkehr und dem Kraftfahrwesen- dem Bund. Die Berechtigung zur automatischen *Erhebung* von Daten im Rahmen einer „Verkehrskontrolle“ einschließlich eines automatischen Abgleichs mit dem Fahrzeugzentralregister kann sich demnach allein durch eine spezielle Regelung des *Straßenverkehrsrechts* ergeben.

2. Für den Abgleich mit der allgemeinen Fahndungsdatei (d.h. für die Verwertung der erhobenen Daten zu anderen als verkehrsspezifischen Zwecken) kann -was die Zuständigkeit des Bundes betrifft- nichts anderes gelten. Der Schwerpunkt einer solchen Maßnahme ist eindeutig im Gebiet der Strafverfolgung (deren Regelung dem Bund obliegt) zu verorten, da Fahndungen nur dann als im Rahmen der Gefahrenabwehr liegend angesehen werden, wenn bereits verurteilte und aus der Haft entwichene Straftäter gesucht werden (das drohende „Auf-freiem-Fuße-Verbleiben“ des Entwichenen in den nächsten Stunden oder Tagen stellt für sich genommen bereits eine drohende Verletzung der Rechtsordnung dar, ohne dass weitere Straftaten des Entwichenen befürchtet werden müssten). Wird hingegen -was viel

häufiger den Grund für eine Fahndung liefert- ein Verdächtiger mit Haftbefehl gesucht oder hat sich ein Verurteilter dem Strafantritt entzogen, so ist die Fahndung -und damit auch der Datenabgleich mit der Fahndungsdatei- als Maßnahme der *Strafverfolgung* einzuordnen (zwar droht auch hier ein Abweichen des rechtlichen „Ist“ vom rechtlichen „Soll“, diese Gefahr ist aber eine solche, die typischerweise mit der Strafverfolgung verbunden ist; will man die Unterscheidung zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung nicht völlig verwischen, muss man solche Gefahren aus dem Begriff der Gefahrenabwehr „herausdefinieren“).

Allerdings kennt das Eingriffsrecht das Institut der „Annexkompetenz“, wonach das Land eine an sich nicht in seine Zuständigkeit fallende Materie dennoch zu regeln befugt ist, wenn sie mit einer Angelegenheit, in der das Land die Regelungszuständigkeit besitzt, in einem engen sachlichen Zusammenhang steht. So wird der Schwerpunkt einer im Drogenmilieu durchgeführten „Razzia“ in der *Gefahrenabwehr* gesehen, da es primär darum gehe, die gesetzwidrige Verbreitung von Drogen künftig zu unterbinden. An den örtlichen Zentren des Drogenhandels halten sich jedoch oftmals Personen auf, die in der Vergangenheit straffällig geworden sind; eben aus diesem Grunde mag die Annahme berechtigt sein, an solchen Lokalisationen könnten häufig Personen anzutreffen sein, die im Rahmen eines Strafverfahrens gesucht werden. Der Landesgesetzgeber darf daher im Wege der „Annexkompetenz“ die Landespolizei berechtigen, die festgestellten Personalien mit der Fahndungsdatei abzugleichen, selbst wenn die betroffenen Personen nicht als Verdächtige eingestuft werden können (wodurch eine Ausnahme vom genannten Basissatz des Eingriffsrechts geschaffen wird).

Ein ähnlicher Zusammenhang *fehlt* jedoch beim Abgleich mit der Fahndungsdatei, wenn die Daten im Rahmen einer allgemeinen Verkehrskontrolle erhoben worden sind. Wie bereits ausgeführt, findet eine Befragung des Fahndungscomputers eigentlich nur deshalb statt, weil sich für die Polizei eine günstige Gelegenheit bietet. Unabhängig davon kann die „Annexkompetenz“ nur derjenigen juristischen Person des öffentlichen Rechts eine Erweiterung ihrer Zuständigkeit verschaffen, die zur Regelung der „Ausgangsmaterie“ befugt ist. Die „Ausgangsmaterie“ des Straßenverkehrs und des Kraftfahrwesens ist aber nach dem Grundgesetz dem Bund -und nicht dem Land- zur Regelung zugewiesen.

3. Hiernach ist es konsequenterweise auch jetzt schon der Polizei verwehrt, bei einer „regulären“ Verkehrskontrolle einen Abgleich mit dem Fahndungscomputer herbeizuführen, der allein auf eine *landesrechtliche* Ermächtigung gestützt wird. Der Vollständigkeit halber ist immerhin zu erwähnen, dass die Länder sich auch schon in der Vergangenheit gesetzgeberisch in den Bereich der Strafverfolgung vorgewagt haben, indem sie die Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten, die erst in Zukunft begangen werden, kurzerhand als Aufgabe der Gefahrenabwehr im erweiterten Sinne definierten, ohne dass dies beim Bund auf Widerspruch stieß. Es handelt sich aber *deshalb* nicht um eine wirkliche Aufgabe der Gefahrenabwehr, weil es bei der polizeilichen Gefahrenabwehr u.a. darum zu gehen hat, die sich *konkret abzeichnende* Begehung einer bestimmten Straftat zu *verhindern*, es aber bei der „Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten“ gar kein Anliegen der Polizei ist, eine Straftat zu *verhindern*, sondern sie *aufzuklären* (nachdem sie begangen wurde). Würde man ebenso großzügige rechtliche Maßstäbe an die geplante Videoüberwachung anlegen, wäre den Ländern eine eigene Normierung nicht zu versagen. Freilich ist zu beachten, dass das

Grundgesetz den Innenministern von Bund und Ländern nicht gestattet, über die in seinen Artikeln enthaltene Kompetenzverteilung zu verhandeln (der Bund kann sich im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung lediglich aus einer bislang abschließend von ihm selbst geregelten Materie „zurückziehen“ und sie auf *diese* Weise den Ländern überlassen). Dass dies in Vergangenheit und Gegenwart dennoch geschah bzw. geschieht, sollte als Alarmsignal gewertet werden. Offenbar ist die Politik zur Zeit dabei, beim Thema „Innere Sicherheit“ das Augenmaß zu verlieren. (In die gleiche Richtung ging bereits der Beitrag „Defekte Demokratie“ von Thomas Assheuer in der „Zeit“ vom 4. April 2002: „Nach einem Jahrzehnt der Deregulierung wächst die Versuchung, es mit der Legislative nicht mehr ganz so ernst und es mit der Gewaltenteilung nicht mehr allzu genau zu nehmen.“)

VI. In der *Sache* würde eine Regelung der Videoüberwachung, die einen automatischen Abgleich mit der Fahndungsdatei vorsieht, dann nicht dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit genügen, wenn sie flächendeckend wäre. Denn wie schon bei der regulären Verkehrskontrolle (mit Fahndungsdateiabgleich) gilt auch hier: Die Verhältnismäßigkeit ist nicht nur an der *Qualität*, sondern auch an der *Quantität* des Eingriffs zu messen. In der flächendeckenden Videoüberwachung mit automatischem Fahndungsdateiabgleich läge keine bloße *Ausnahme* von dem genannten Grundprinzip des Eingriffsrechts („Unschuldsvermutung“) wie im Falle der Razzia, sondern dessen Aufhebung.

In ihrer Wirkung würde die Umsetzung eines solchen Vorhabens in viel stärkerer Weise auf die Mentalität der Bevölkerung einwirken, als dies bei einer allgemeinen Videoüberwachung bestimmter, als Kriminalitätsschwerpunkte bekannter Plätze der Fall ist. Bei der Videoüberwachung solcher Örtlichkeiten kann sich der betroffene Bürger einreden, die Kamera nehme ja nicht bloß potentielle Rechtsbrecher, sondern auch deren mögliche Opfer ins Visier. Mit anderen Worten: Nicht jeder, der erfasst wird, werde von der Polizei unter Generalverdacht gestellt. Bei einem automatischen Datenabgleich mit dem Fahndungscomputer ist dieser gedankliche Ausweg versperrt.

Erst recht würde das Vorhaben die Auswirkungen der von Banken, Flughafengesellschaften und anderen Privatpersonen betriebenen Videoüberwachung weit übertreffen. Mit solchen Maßnahmen schützen diese (nicht der Sphäre des Staatlichen zuzurechnenden) Betreiber aus Sicht eines Betroffenen letztlich nur ihre eigenen Vermögensinteressen. Die Fülle derartiger Überwachungsanlagen, denen ein Bürger im Alltag begegnet, mag bei ihm das Gefühl erwecken, er lebe in einer von Kriminalität bedrohten Welt; sein „aufrechter Gang“ gegenüber der Staatsgewalt wird dadurch jedoch nicht unmittelbar beeinträchtigt.

Wie bereits bei der regulären gilt auch für die automatische Verkehrskontrolle: Das Ausmaß des Schadens für die Mentalität der Bevölkerung wird nicht allein durch die *Qualität* der Eingriffsmaßnahme, sondern auch durch ihre *Quantität* bestimmt. Ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit, insbesondere ihre Verhältnismäßigkeit, wird folglich daran zu messen sein, an welchen Orten und in welcher Zahl die technischen Einrichtungen installiert werden.

In jedem Fall muss sich die Politik darüber im Klaren sein, dass sie im Falle der Einführung einer automatischen Verkehrsüberwachung (einschließlich eines automatischen Abgleichs mit der allgemeinen Fahndungsdatei) fraglos eine Position einnimmt, die zu Zeiten eines Bundeskanzlers Adenauer als „ultrarechts“ gegolten hätte.