

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Möglichkeit der Einführung fälschungssicherer amtlicher Kfz-Kennzeichen zur Bekämpfung von Kfz-Diebstählen

1. Einleitung

1.1 Fälschungssichere Kfz-Kennzeichen setzen ihre diebstahlsichere Anbringung am Fahrzeug voraus. Ohne Diebstahlsicherheit hat die Fälschungssicherheit von Kennzeichen keinen Sinn. Fälschungssichere Kennzeichen bringen keinen Nutzen, wenn sie ohne weiteres durch leichtes Entfernen vom Fahrzeug gestohlen werden oder von Schilderprägen auf Kundenwunsch ohne Vorlage entsprechender Dokumente hergestellt werden können.

1.2 Von 1977 bis 1982 fand bereits eine ausführliche Diskussion um die Einführung fälschungs- und diebstahlsicherer Kfz-Kennzeichen statt. Ausgangspunkt für die damaligen Überlegungen war der Mißbrauch von Kfz-Kennzeichen für terroristische Aktivitäten.

Gemäß der Beschlüsse der Innenministerkonferenz (IMK) vom 14. Januar 1982 und 12. Januar 1984 sollte das Vorhaben nicht weiter verfolgt, jedoch die Entwicklung weiterhin beobachtet werden. Hauptsächlicher Grund für dieses Ergebnis war das ungelöste Problem der diebstahlsicheren Anbringung der Kennzeichen am Fahrzeug.

2. Heutige Ausgangslage

2.1 Statistische Entwicklung

Gemäß Auszug aus der Fahndungsstatistik der deutschen Polizei ist die Zahl der gestohlenen

Kennzeichen in Deutschland seit 1989 um mehr als das Dreifache angestiegen. Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

Jahr	Kennzeichen, die als gestohlen gemeldet und nicht wieder aufgefunden wurden	aufgefundene/sichergestellte Kennzeichen
1989	22 951	6 840
1990	27 282	6 957
1991	32 136	8 408
1992	51 986	13 395
1993	70 716	15 935

Die aufgefundenen/sichergestellten Kennzeichen sind nicht in die als gestohlen gemeldeten Kennzeichen einzubeziehen. Die gestohlenen und nicht wieder aufgefundenen Kennzeichen sind im wesentlichen durch Abmontieren vom Fahrzeug abhanden gekommen. Ferner sind für das Jahr 1993 ungefähr rund 30 800 Kennzeichen als verloren gemeldet.

Eindeutige Aussagen lassen sich jedoch nicht fassen, da die Angaben von der Zuverlässigkeit und dem Wahrheitsgehalt der Aussage des Anzeigenden abhängig sind.

In die Gesamtbetrachtung sind aber auch die Diebstähle der Kfz selbst einzubeziehen:

So wurden allein 1993 144 057 Pkw und Kombi als gestohlen gemeldet, wovon 58 956 Fahrzeuge auf

Dauer verschwunden blieben. Das bedeutet, daß 1993 insgesamt 176 407 Kennzeichen (ca 0,4 % des Gesamtbestandes) abhanden gekommen sind:

70 716 gestohlene und nicht wieder aufgefundene Kennzeichen,

15 935 aufgefundene und sichergestellte Kennzeichen,

30 800 verlorengegangene Kennzeichen,

58 956 zusammen mit dem Kfz gestohlene Kennzeichen.

Nach den bisherigen Erfahrungen erfolgt allerdings der Kennzeichenmißbrauch häufig dadurch, daß Kennzeichen auf Kundenwunsch von den Schilderprägen (insgesamt über 1 500 in Deutschland) hergestellt wurden.

Diese Beobachtungen können jedoch weder durch konkrete Zahlen noch durch Schätzungen verifiziert werden, da entsprechende Statistiken nicht geführt werden.

2.2 Stellenwert des fälschungs- und diebstahlsicheren Kennzeichens bei der Bekämpfung der Diebstahlskriminalität im Kfz-Bereich

Im Bereich der Kfz-Diebstahlskriminalität ist der Diebstahl mit unmittelbar anschließender Verschiebung des Fahrzeugs die übliche Tatbegehungsform. Die Taten werden zum größten Teil nachts verübt, um das Entdeckungsrisiko möglichst gering zu halten, so daß ein Diebstahl i. d. R. erst in den Morgenstunden festgestellt wird. Bis zur Auslösung einer Fahndung sind die Fahrzeuge meistens schon außer Landes gebracht bzw. so verändert, daß sie bei Kontrollen nicht auffallen. Bei Kontrollen ist die Abfrage in der INPOL-Sachfahndung deshalb meist negativ.

Der Trend geht aber — zumindest in der organisierten Kriminalität — dahin, daß noch in der Bundesrepublik Deutschland die rechtmäßigen Kennzeichen an den gestohlenen Kfz gegen ausländische Kennzeichen — insbesondere osteuropäischer Staaten — ausgetauscht werden und so die Fahndung unterlaufen wird. Für diese Fälle könnte nur eine diebstahlsichere Anbringung von Kennzeichen, die deren Entfernen und das Montieren anderer Kennzeichen erschweren würde, sinnvoll sein, um eventuelle Verdachtsmomente für eine gezielte Überprüfung zu bieten.

Insgesamt gesehen ist aber zunächst der Schwerpunkt zu ergreifender Maßnahmen auf den Schutz der Kfz selbst und den Einbau verbesserter Sicherungseinrichtungen gegen Diebstahl zu legen.

An wieder aufgefundenen Kennzeichen ist in letzter Zeit verstärkt feststellbar, daß Kennzeichen demontiert und gestohlen werden, um in den Besitz gültiger Prüfplaketten zu gelangen. Auch dieser Entwicklung könnte nur durch diebstahlsichere Anbringung der Kennzeichen begegnet werden.

3. Diebstahl- und Fälschungssicherheit

Im wesentlichen sind drei Begehungsformen des Fälschens und Diebstahls von Kennzeichen zu unterscheiden:

a) Die Verfälschung echter Kennzeichen

Sie erfolgt in der Weise, daß nachträglich durch Manipulation Zahlen oder Buchstaben auf dem Kennzeichenschild verändert werden (z. B. aus einem F wird durch Hinzufügen des unteren Strichs ein E, aus einer 3 durch Schließen der Bogen eine 8).

Eine absolute Fälschungssicherheit kann es nicht geben. Allenfalls können Fälschungen erschwert werden.

Durch Verbesserung der Fälschungssicherheit können sowohl die Verfälschung echter Kennzeichen sowie die Herstellung unechter Kennzeichen erschwert werden.

Eine Verbesserung kann durch folgende Anforderungen an die Fälschungssicherheit erreicht werden:

- Einführung einer Kennzeichenbeschriftung, deren Buchstaben und Zahlen so gestaltet sind, daß nachträgliche Manipulationen zumindest sofort auffallen. Dies ist beabsichtigt mit der Einführung des Eurokennzeichens. Eine solche sogenannte verfälschungser schwerende neue Schrift ist bereits von der Bundesanstalt für Straßenwesen entwickelt worden.
- Die Reflexfolie des Kennzeichens kann mit Sicherheitszeichen bzw. wasserzeichenähnlichen Sicherheitsmerkmalen versehen werden, um das Nachmachen soweit wie möglich zu erschweren und um nachträgliche Manipulationen möglichst leicht erkennen zu können.

b) Herstellung und Verwendung unechter („nachgemachter“) Kennzeichen

Hierbei handelt es sich um sog. Doubletten.

Als Maßnahmen könnten insbesondere die Einführung eines Berechtigungsscheinverfahrens sowie eine systematische Kontrolle von Herstellung und Vertrieb von Kennzeichen durch die Zulassungsstelle in Betracht kommen. Im einzelnen wären dies:

- Einführung eines Berechtigungsscheinverfahrens im Verhältnis Hersteller/Vertreiber — Halter — Zulassungsstelle. Die Zulassungsstelle gibt dem antragstellenden Halter einen Berechtigungsschein aus. Der Halter bekommt das Kennzeichen vom Hersteller/Vertreiber nur gegen Aushändigung des Berechtigungsscheins. Der Hersteller/Vertreiber muß die Berechtigungsscheine sortieren und aufbewahren, also darüber Buch führen. Die Einhaltung dieser Buchführungspflicht wäre zudem durch die Zulassungsstelle an Hand ihrer Zulassungsunterlagen regelmäßig zu kontrollieren. Ein effektives Berechtigungsscheinverfahren

schließt einen erheblichen Mehraufwand sowohl bei den Zulassungsstellen wie aber auch beim Hersteller/Vertreiber ein.

- Hinzukommen müßte ein gesetzliches Verbot, Kennzeichen zu anderen Zwecken (z. B. Markierung von Einstell- und Parkplätzen) herzustellen und zu vertreiben als für die Zuteilung von Kennzeichen im Rahmen des behördlichen Kfz-Zulassungsverfahrens. Dies würde also ein gesetzliches Verbot einschließen, Kennzeichen außerhalb des Berechtigungsscheinverfahrens zu vertreiben.

Deshalb müßten auch die — nicht gestempelten und außerhalb des behördlichen Zulassungsverfahrens verwendeten — Wiederholungskennzeichen bei zulassungsfreien Anhängern (insbesondere in der Landwirtschaft) abgeschafft bzw. für diese Kennzeichen ein Berechtigungsscheinverfahren eingeführt werden.

- Einführung einer Genehmigungspflicht für Betriebe, die Kennzeichen herstellen oder vertreiben.
- Überwachung von Herstellung und Vertrieb für bestimmte Kennzeichen-Vorprodukte z. B. für die Reflexfolie.
- Ein Berechtigungsscheinverfahren wäre nur dann sinnvoll, wenn die Kennzeichen abgemeldeter Kfz (jährlich ca. 12 Millionen) nicht mehr verwendet werden, um jeglichen Kennzeichenmißbrauch auszuschließen. Die weitere Verwendung außerhalb der Kfz-Zulassung könnte nur wirksam verhindert werden, wenn diese Kennzeichen amtlich oder unter amtlicher Aufsicht vernichtet werden. Hierbei ist auch zu beachten, daß die Kennzeichenschilder sich im Eigentum der Fahrzeughalter befinden und die Anordnung einer amtlichen Vernichtung den Eigentumsschutz nach Artikel 14 des Grundgesetzes berühren würde. Diese Bestimmung wäre auch dann berührt, wenn die Kennzeichen z. B. durch Zerkleinern unbrauchbar gemacht werden und der Kfz-Halter den Kennzeichenschrott zurück erhält. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß bei Fahrzeugen, die mit ihrem amtlichen Kennzeichen ins Ausland abwandern, das Kennzeichen ohnehin nicht durch eine deutsche Stelle vernichtet oder unbrauchbar gemacht werden kann; hier ist ein späterer Mißbrauch des Kennzeichens immer möglich.

Die vorstehend beschriebenen Maßnahmen würden zu einer Verteuerung des Kennzeichenbezugs führen. In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, ob die erhöhten Kosten in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Nutzen (Bekämpfung der Diebstahlskriminalität bei Kraftfahrzeugen) stehen.

c) Diebstahl und mißbräuchliche Verwendung echter Kennzeichen

- Neben den Sicherungen beim Hersteller und Vertreiber der Kennzeichen (Sicherung gegen Einbrüche, verschlußsichere Aufbewahrung) ist vor allem wesentlich die diebstahlsichere Anbringung der

Kennzeichen am einzelnen Fahrzeug. Das Kennzeichen muß so am Fahrzeug angebracht sein, daß die Entfernung wesentlich erschwert wird. Die Demontage des Kennzeichens darf nur möglich sein, wenn dabei das Kennzeichen zerstört oder wesentlich beschädigt wird. Hierbei müßte in Kauf genommen werden, daß die Karosserie des Fahrzeugs Schäden nimmt.

- Technisch wäre diese Anforderung beim hinteren Kennzeichen weitgehend zu erfüllen. Die Schwachstelle bildet jedoch das vordere Kennzeichen, das zwangsläufig in den meisten Fällen an der Stoßstange befestigt werden muß. Die Stoßstange kann jedoch relativ leicht abmontiert werden und damit auch das Kennzeichen.
- Die diebstahlsichere Anbringung würde auch im Widerspruch zu unserem Zulassungssystem stehen. Das Kennzeichen nach unserem System orientiert sich am Standort des Fahrzeugs bzw. am Zulassungsbezirk (BN = Bonn, K = Köln). Bei jedem Standortwechsel des Fahrzeugs muß auch das Kennzeichen gewechselt werden, damit das Unterscheidungszeichen des neuen Standorts auf dem Kennzeichen erscheint. Dies setzt im Interesse der Halter- bzw. Kundenfreundlichkeit voraus, daß das Kennzeichen relativ leicht entfernt werden kann und daß vor allem dabei die Karosserie des Fahrzeugs nicht beschädigt wird. Somit liegt ein Zielkonflikt vor.

Eine diebstahlsichere Anbringung wäre daher nur zu gewährleisten durch Einführung eines „lebenslang“ am Fahrzeug befindlichen Kennzeichens. Dies würde jedoch zu einer Abschaffung unseres bisherigen sehr populären Zulassungssystems führen (Orientierung des Kennzeichens am Namen des Zulassungsbezirks). Außerdem ist das heutige System optimal für eine schnelle Identifizierung des Kennzeichens geeignet, und zwar durch das jedem Autofahrer und jedem anderen Verkehrsteilnehmer bekannte System der Unterscheidungszeichen. Ein Kennzeichen mit anonymen Buchstaben und Zahlen ist schwerer identifizierbar.

4. Strafbestimmungen

Entsprechende Strafbestimmungen zur Bekämpfung des Kennzeichenmißbrauchs sind bereits ausreichend vorhanden. Nach § 22 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) ist die mißbräuchliche Verwendung von Kennzeichen unter Strafe gestellt. Außerdem enthält § 22a StVG einige Straftatbestände über mißbräuchliches Herstellen, Vertreiben und Ausgeben von Kennzeichen. Insbesondere machen sich Kennzeichenhersteller nach § 22a Abs. 1 Nr. 4 StVG strafbar, wenn sie nachgemachte (d. h. nicht amtlich zugelassene) oder verfälschte Kennzeichen feilhalten oder in den Verkehr bringen. Diese Vorschrift deckt den Bereich des mißbräuchlichen Kennzeichenvertriebs schon weitgehend ab, so daß es der Vorschrift des § 22a Abs. 1 Nr. 2 StVG, die den Vertrieb von Kennzeichen ohne Entgegennahme eines Berechtigungsscheins unter Strafe stellt, nicht mehr bedarf. § 22a Abs. 1 Nr. 2 StVG

ist nach der geltenden Rechtslage ohnehin nicht anwendbar, weil die Bestimmung auf den „nach § 6 b Abs. 2 vorgeschriebenen Berechtigungsschein“ als Voraussetzung abstellt. Der Verordnungsgeber hat jedoch bislang davon abgesehen, den Berechtigungsschein nach § 6 b Abs. 2 StVG obligatorisch vorzuschreiben. Die Einführung eines Berechtigungsscheinverfahrens kann aus den oben unter Nummer 3 dargelegten Gründen auch künftig nicht empfohlen werden.

5. Alternativen im Rahmen des heutigen Systems

5.1 Folienkennzeichen anstelle des Aluminiumschildes

Eine solche Folie müßte so beschaffen und am Autoheck angebracht sein, daß sie sich beim Ablösen zerstört.

Einwände gegen diese Lösung:

- Voraussetzung, daß eine Folie von der Größe eines Kennzeichenschildes auf dem Heck eines jeden Kraftfahrzeuges angebracht werden kann, ist das Vorhandensein einer völlig ebenen Fläche (ohne Löcher, Haken und Vorsprünge). Diese Voraussetzung ist keineswegs bei allen Pkw, erst recht nicht bei anderen Fahrzeugarten wie Lkw, Zugmaschinen, Bussen etc. vorhanden.

Hierfür eventuell erforderlich werdende konstruktive Änderungen am Fahrzeug könnten nur EU-einheitlich und über die EU eingeführt werden.

- Das Aufbringen eines Folienschildes vorn auf der Stoßstange des Fahrzeugs wäre noch problematischer als am Fahrzeugheck.
- Eine Doppelspurigkeit (vorn Aluminiumschild, hinten Folienschild) würde sowohl die Herstellung als auch den Vertrieb der Kennzeichen komplizierter machen. Vermutlich wäre auch eine Verteuerung damit verbunden.
- Das Aufbringen des Folienkennzeichens muß fachgemäß durchgeführt werden. Voraussetzung ist gründliche Reinigung der betreffenden Fläche am Autoheck von Schmutz, Staub, Öl etc. Außerdem muß das Folienkennzeichen falten- und blasenfrei verklebt werden.
- Es fehlen auch jegliche Untersuchungen und Erkenntnisse, welche Anforderungen an die Gebrauchsfähigkeit (unter Umständen für eine Dauer von zehn bis 15 Jahren) eines solchen Folienkennzeichens zu stellen sind.

5.2 Drittes Kennzeichen (Fensterfolie)

Einführung eines dritten Kennzeichens in Form einer kleineren Folie, die im Fahrzeuginneren entweder an die Heck- oder Frontscheibe geklebt wird. Diese Folie muß so beschaffen und angebracht sein, daß sie sich beim Ablösen zerstört.

Technische Probleme: Die Folie muß fachmännisch (Klebefläche reinigen, falten- und blasenfrei ankleben) angebracht werden.

Schon aus Sicherheitsgründen kann die Anbringung der Folie nur amtlich durch die Zulassungsstelle erfolgen, was nur durch erhebliche Personalvermehrung bei den Zulassungsstellen möglich wäre. In der Bundesrepublik Deutschland liegt die Zahl der jährlichen Zulassungsfälle bzw. der Zuteilungen von Kennzeichen bei ca. 14 Millionen Würde das Anbringen der Folie auf fünf Minuten veranschlagt werden, ergäbe sich ein Arbeitsmehraufwand von ca. 1 165 000 Stunden.

Außerdem müßten — bei Anbringung der Folie durch die Zulassungsstelle — für sämtliche der über 500 Zulassungsstellen mit den ca. 14 Millionen Zulassungsfällen im ganzen Bundesgebiet die entsprechenden Park- bzw. Stellplätze für die Vorführung des Fahrzeugs geschaffen werden. Eine nicht unerhebliche Anzahl von Zulassungsstellen verfügt teilweise nur über relativ wenige solcher Parkplätze.

In vielen Fällen wäre dann ein Umzug der betreffenden Zulassungsstellen in neue Gebäude mit ausreichendem Parkraum unvermeidlich.

6. Einführung neuer technischer Systeme

Es gibt Vorschläge für völlig neue technische Systeme wie z. B. elektronische Kennzeichen. Es handelt sich dabei z. B. um in die Fahrzeugkarosserie integrierte computergesteuerte Beschriftungen, zumindest am Heck. Sie setzt eine DV-Ausstattung in jedem Fahrzeug und in jeder Zulassungsstelle voraus. Solche Systeme sind sehr aufwendig und kostenträchtig. Eine Untersuchung und Beurteilung ist im Rahmen dieses Berichts nicht möglich. Vielmehr bedürfte es hierzu eingehender und längerfristiger Forschungsvorhaben.

Da auch ein Eingriff in die obligatorische Ausrüstung des Fahrzeugs vorgenommen werden müßte, wäre dies nur über die EU in Brüssel für die gesamte EU möglich.

7. Gewerbepolitische Aspekte

Mit der Einführung des lebenslangen Kennzeichens und erst recht mit der Einführung neuer Kennzeichensysteme würde das heutige Schildergewerbe stark schrumpfen oder müßte völlig seine heutige Tätigkeit aufgeben.

Die Anzahl der Arbeitsplätze aller in der Kfz-Kennzeichen-Branche tätigen Arbeitnehmer beläuft sich nach Verbandsangaben auf 10 000.

8. Ausweichen auf ausländische Kennzeichen

Der Kfz-Verkehr wird zunehmend international. Was nützen dann fälschungs- und diebstahlsichere Kennzeichen an in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen, wenn an ausländischen Kraftfahrzeugen, die vorüber-

gehend in Deutschland verkehren, keine fälschungs- und diebstahlsicheren Kfz-Kennzeichen geführt werden. Bereits heute werden immer häufiger an gestohlenen Kfz die angebrachten deutschen Kennzeichen durch ausländische ersetzt. Im übrigen gibt es in der EU keine Kontrollen mehr an den Binnengrenzen.

9. Geplante Einführung des Euro-Kennzeichens

Es ist beabsichtigt, Mitte des Jahres 1994 ein sogenanntes Euro-Kennzeichen für Kfz, das auf Empfehlungen der Europäischen Kommission beruht, in Deutschland einzuführen.

Das Kennzeichen soll wie folgt aussehen:

- Links auf dem Kennzeichenschild befindet sich ein einheitliches Euro-Feld von blauer Farbe, 40 bis 45 mm breit, mit einem Kranz aus zwölf goldenen Sternen im oberen Teil.

Die weitere Ausgestaltung des Euro-Feldes (unterhalb des Sternenkranzes) bleibt der verkehrspolitischen Meinungsbildung vorbehalten. Folgende Alternativen sind denkbar:

- a) die Aufbringung des Nationalitätsbuchstabens „D“ oder
 - b) die Aufbringung der Nationalflagge „schwarz-rot-gold“ oder
 - c) der untere Teil des blauen Euro-Feldes bleibt frei.
- Untergrund weiß oder gelb und reflektierend.
 - Beschriftung schwarz.
 - Abmessungen, Höhe und Strichstärke der Schriftzeichen entsprechen im wesentlichen den bisherigen deutschen Maßen.
 - Frei sind Mitgliedstaaten in Gestaltung der Kombinationen aus Zahlen und/oder Buchstaben für die Beschriftung.
 - Materialien: Aluminium oder Plastik.

Bei dieser Gelegenheit ist geplant, die während der Diskussion um das fälschungssichere Kennzeichen in den Jahren 1978 bis 1980 von der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) entwickelte neue Schrift einzuführen. Diese Schrift sieht eine individuelle Gestaltung eines jeden Buchstabens und einer jeden Zahl vor, um Verfälschungen auszuschließen oder mindestens zu erschweren (man kann z. B. nicht mehr aus einer 3 eine 8 oder aus einem P ein R machen). Diese neue Schrift hat annähernd den gleichen Grad an Lesbarkeit und Identifizierbarkeit wie die bisherige Schrift.

10. Ergebnis

Es kann nicht konkret angegeben oder auch nur annähernd geschätzt werden, welche Rolle mißbräuchlich verwendete Kennzeichen beim Diebstahl von Kraftfahrzeugen spielen. Weil eine solche gesicherte Grundlage fehlt, ist auch eine Beurteilung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses für möglicherweise denkbare Maßnahmen kaum möglich.

Das Berechtigungsscheinverfahren ist als geeignete Maßnahme fraglich und mit einem relativ hohen Aufwand verbunden, so daß derzeit eine Einführung — abgesehen von den fehlenden gesicherten Erkenntnissen über den kriminologischen Stellenwert des Kennzeichenmißbrauchs beim Diebstahl von Kraftfahrzeugen — nicht vertretbar wäre. Hinzu kommt, daß auch durch ein Berechtigungsscheinverfahren die illegale Verwendung von Kfz-Kennzeichen (soweit sie z. B. von stillgelegten bzw. abgemeldeten Fahrzeugen stammen) nicht verhindert werden kann.

Deshalb können konkrete Maßnahmen im Bereich der Diebstahl- und Fälschungssicherheit von Kennzeichen nach dem gegenwärtigen Stand nicht empfohlen werden. Die Entwicklung sollte jedoch weiter beobachtet werden.

