

18. Februar 2019

Das Ziel der Bundesregierung, Fahrverbote zu vermeiden, teilt der ADAC ausdrücklich. Sind diese jedoch im Einzelfall unvermeidlich, muss den betroffenen Städten die Kontrolle der Einhaltung dieser Fahrverbote ermöglicht werden. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht hier die Möglichkeit der Durchführung von automatisierten Datenabfragen nach einem Kennzeichenscanning vor. Dieser Ansatz ist nach Auffassung des ADAC e.V. – trotz zahlreicher positiver Änderungen in der Gegenäußerung – rechtlich nicht frei von Bedenken.

Im Einzelnen möchten wir auf folgende Aspekte aufmerksam machen:

Nach der aktuellen Rechtsprechung des BVerfG (1 BvR 2795/09, 1 BvR 3187/10) vom 18.12.2018 liegt bereits in der Erfassung und dem Abgleich des Kennzeichens durch Scannen ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vor. Dies gilt unabhängig davon, ob die Überprüfung zu einem Treffer und damit zur Einleitung eines Bußgeldverfahrens geführt hat. Vor dem Hintergrund dieser neuen Rechtsprechung hat der Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen mit Presseerklärung vom 06.02.2019 das niedersächsische Innenministerium aufgefordert, den Pilotversuch mit Section Control, der auch mit einer speziellen Form des Kennzeichenscannings arbeitet, sofort zu unterbrechen, bis der Landesgesetzgeber hier im niedersächsischen Polizei- und Ordnungsrecht eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage geschaffen hat.

Eine Ermächtigungsgrundlage für die Überwachung von Dieselfahrverboten durch Kennzeichenscanning würde vorliegend mit § 63 c StVG durch den Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz zwar geschaffen werden; es stellt sich jedoch die Frage, ob der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch verhältnismäßig ist.

Ohne jeden Anfangsverdacht wird – neben dem Fahrzeug und dem vorrangig relevanten Kennzeichen – auch ein Foto des Fahrers angefertigt und zwischengespeichert. Dabei ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, dass die Kontrollen nur noch stichprobenartig erfolgen und die Aufnahmen nur als Einzelfoto angefertigt werden dürfen. Hinzu kommt, dass die Kontrollen auch nicht mehr verdeckt durchgeführt werden dürfen und einer strikten Zweckbindung unterliegen. Dies alles steht aber einem Grundrechtseingriff nicht entgegen, sondern relativiert diesen lediglich. Eine dauerhafte Lösung der Daten erfolgt schließlich erst, wenn die Einfahrtsberechtigung positiv festgestellt wurde; andernfalls wird ein Ermittlungsverfahren wegen des Anfangsverdachts einer Ordnungswidrigkeit eingeleitet.

Während es an der Erforderlichkeit einer Überwachung des Einfahrverbotes keinen vernünftigen Zweifel geben kann, begegnet die Maßnahme hinsichtlich ihrer Eignung erheblichen Bedenken.

Anhand des Zentralen Fahrzeugregisters (ZFZR) kann lediglich abgeglichen werden, ob für dieses Kennzeichen eine fahrzeugbezogene Einfahrtsberechtigung besteht. Im ZFZR können derzeit nur die Emissionsklassen inländischer Kfz abgefragt werden; Fahrzeuge mit ausländischer Zulassung sind dort ohnehin nicht erfasst. Wenn sich das Abgasverhalten des Fahrzeugs durch Soft- oder Hardwareänderungen verbessert hat, müsste dies ebenso im Fahrzeugregister erfasst werden wie die aus Gründen der Verhältnismäßigkeit zu erteilenden fahrzeugbezogenen Ausnahmegenehmigungen für Anwohner, Lieferverkehre oder Behördenfahrzeuge. Aktuell ist dies noch nicht der Fall, wäre aber möglich. Das ZFZR enthält aber zudem keine Informationen darüber, ob eine personen- oder anlassbezogene Einfahrtsberechtigung vorliegt. Hierzu zählen bereits nach BImSchG Fahrten von bzw. für schwerbehinderte Personen. Ausnahmegenehmigungen im Einzelfall werden z.B. in Stuttgart erteilt für Handwerker und Pflegedienste, Patienten und Schichtdienstarbeitende ohne ÖPNV-Anbindung oder Fahrten von Wohnmobilen zu Urlaubszwecken. Eine Speicherung dieser Daten im ZFZR erscheint kaum vorstellbar.

Das Fotografieren und Abgleichen der Kennzeichen mit dem (um fahrzeugbezogene Ausnahmegenehmigungen erweiterten) ZFZR erscheint daher allenfalls dann geeignet, wenn vor der Abfrage beim KBA ein Abgleich mit einer kommunalen Positivliste erfolgt, in der die Kennzeichen der im Einzelfall personen- oder anlassbezogen Berechtigten vermerkt sind. Dass sich Personen mit einer Ausnahmegenehmigung sonst im Einzelfall dem Anfangsverdacht einer Ordnungswidrigkeit ausgesetzt sehen und faktisch gezwungen würden, sich durch Vorlage der Ausnahmegenehmigung zu entlasten, ist mit dem Grundrecht kaum in Einklang zu bringen und erscheint zudem wenig praktikabel.

Andernfalls müssten Halter, für deren Fahrzeug sich eine Einfahrtsberechtigung nicht unmittelbar aus dem ZFZR ergibt, als Zeugen im Ordnungswidrigkeitenverfahren angehört werden, da die personen- bzw. anlassbezogene Ausnahmen für den Fahrer der Bußgeldstelle nicht bekannt sind. Die Adressaten (Halter) müssten den Fahrer benennen und darlegen, dass diese Person zur Ein- bzw. Durchfahrt berechtigt war. Die Überprüfung dieser schriftlichen Einlassungen bedeutet einen immensen Verwaltungsaufwand für die zuständigen Bußgeldstellen.

Hinzu kommt, dass bei fehlender Personenidentität von Halter und Fahrer der Adressat (Halter) nicht nur den Fahrer binnen der dreimonatigen Verfolgungsverjährungsfrist, sondern auch dessen spezifische Berechtigung ermitteln muss. Ob es dann gerechtfertigt wäre, eine Fahrtenbuchauflage nach § 31 a StVZO zu verhängen, wenn dies in der gesetzlichen Frist nicht möglich war, erscheint fraglich, zumal Fahrtenbuchauflagen nur bei Unaufklärbarkeit des Fahrers bei schwerwiegenden Verkehrsverstößen (also bei Eintragungsfähigkeit des Verstoßes im FAER) vorgesehen sind.

Zweifel an der Rechtmäßigkeit kann es schließlich bei der Frage der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne geben. Denn mit dem Kennzeichenscanning und dem nachfolgenden Datenabgleich geht es vorrangig um die Kontrolle und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten mit einer Geldbuße von 20 € bei einem Streckenverbot bzw. von 80 € bei einem Verstoß gegen ein Zonenverbot, wenn die Einfahrt unberechtigt erfolgte. Da es sich gerade nicht um eine schwerwiegende Verkehrsverfehlung handelt, ist damit kein Eintrag im Fahreignungsregister und folglich kein Punkteintrag verbunden. Das BVerfG

hat aber in der eingangs genannten Entscheidung darauf abgestellt, dass derartige Kontrollen auf den Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht beschränkt sein müssen.

Durch die Anordnung der Fahrverbote wird eine Reduzierung der Schadstoffe in den betroffenen Gebieten zum Gesundheitsschutz der Bevölkerung angestrebt. Dies bezweckt zweifellos den Schutz hochrangiger Rechtsgüter. Die Datenerhebung und -verarbeitung dient diesem Zweck aber nur mittelbar. Anders als z.B. bei Geschwindigkeitskontrollen liegt hier keine unmittelbare Gefahrensituation vor, sondern es geht um die Überwachung des Einfahrverbots mit der Ahndung eines formalen Verstoßes, ungeachtet möglicher Folgen für die Gesundheit anderer. Dass es letztlich bei der Einrichtung von Fahrverboten um die Abwehr von Gesundheitsgefahren geht, ist klar. Ob aber dieses – hinter dem zu überwachenden Einfahrverbot stehende, also mittelbare – Ziel im Rahmen der Rechtsgüterabwägung für den Grundrechtseingriff genügt, erscheint zumindest klärungsbedürftig.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass auch individuelle Kontrollen im ruhenden Verkehr problematisch erscheinen, wenn hier das Kennzeichen nur mit dem ZFZR abgeglichen wird und personen- bzw. anlassbezogene Ausnahmen – wenn schriftliche Genehmigung nicht im Fahrzeug ausgelegt werden – unberücksichtigt bleiben. Der behördeneinterne Datenabgleich mit erteilten Ausnahmegenehmigungen im Einzelfall erscheint daher auch hier geboten.