

19. Wahlperiode



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr und digitale
Infrastruktur

Redigiertes Wortprotokoll der 36. Sitzung

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Berlin, den 20. Februar 2019, 11:30 Uhr
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Straße 1
Paul-Löbe-Haus
Raum E 600

Vorsitz: Daniela Kluckert, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziger Tagesordnungspunkt

Seite 5

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes

BT-Drucksache 19/6334

Federführend:

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Mitberatend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Ausschuss Digitale Agenda

Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Stefan Gelbhaar [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



b) Unterrichtung durch die Bundesregierung

**Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung
des Straßenverkehrsgesetzes
-19/6334-
Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäuße-
rung der Bundesregierung**

BT-Drucksache 19/6926

Federführend:

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Mitberatend:

Ausschuss für Inneres und Heimat
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicher-
heit
Ausschuss Digitale Agenda
Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kom-
munen

Berichterstatter/in:

Abg. Stefan Gelhaar [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Anlage Stellungnahmen A-Drs. 19(15)188-A-E **Seite 23**

**Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Behrens (Börde), Manfred Bellmann, Veronika Donth, Michael Holmeier, Karl Jarzombek, Thomas Ludwig, Daniela Oßner, Florian Ploß, Dr. Christoph Pols, Eckhard Schnieder, Patrick Schreiner, Felix Sendker, Reinhold Simon, Björn Storjohann, Gero Uhl, Markus	Damerow, Astrid Erndl, Thomas Koeppen, Jens Lange, Ulrich Lips, Patricia Möring, Karsten Müller (Braunschweig), Carsten Rehberg, Eckhardt Riebsamen, Lothar Schweiger, Torsten Stracke, Stephan Tebroke, Dr. Hermann-Josef Vogel (Kleinsaara), Volkmar Wegner, Kai Whittaker, Kai
SPD	Burkert, Martin Herzog, Gustav Klare, Arno Korkmaz, Elvan Lühmann, Kirsten Müller (Chemnitz), Detlef Schiefer, Udo Schmidt, Uwe Stein, Mathias	Bartol, Sören De Ridder, Dr. Daniela Hartmann, Sebastian Hitschler, Thomas Nissen, Ulli Rimkus, Andreas Rützel, Bernd Schmid, Dr. Nils
AfD	Büttner, Matthias Holm, Leif-Erik Magnitz, Frank Mrosek, Andreas Spaniel, Dr. Dirk Wiehle, Wolfgang	Bernhard, Marc Ehrhorn, Thomas Komning, Enrico Kraft, Dr. Rainer Schulz, Uwe Wildberg, Dr. Heiko
FDP	Herbst, Torsten Jung, Dr. Christian Kluckert, Daniela Luksic, Oliver Reuther, Bernd	Hessel, Katja Hocker, Dr. Gero Clemens Müller, Alexander Sauter, Christian Sitta, Frank
DIE LINKE.	Cezanne, Jörg Leidig, Sabine Remmers, Ingrid Wagner, Andreas	Domscheit-Berg, Anke Lenkert, Ralph Lutze, Thomas Zimmermann, Pia
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Gastel, Matthias Gelhaar, Stefan Kühn (Dresden), Stephan Wagner, Daniela	Krischer, Oliver Nestle, Ingrid Özdemir, Cem Tressel, Markus



Liste der eingeladenen Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Mittwoch, 20. Februar 2019, 11.30 Uhr im
Saal E 600 des Paul-Löbe-Hauses

Prof. Dr. Michael Brenner

Friedrich-Schiller-Universität Jena

Dr. Malte Engeler

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht

Patrick Kaiser

Zentralverband Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe e.V. (ZDK)

Thomas Kiel

Deutscher Städtetag

Wolfgang Lang

VITRONIC Dr.-Ing. Stein

Michael Müller-Görnert

Verkehrsclub Deutschland (VCD) e.V.

Dr. Markus Schäpe

ADAC e.V.



Einziger Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes

BT-Drucksache 19/6334

b) Unterrichtung durch die Bundesregierung

Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes

-19/6334-

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

BT-Drucksache 19/6926

Stellv. Vorsitzende: Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren, ich begrüße Sie sehr herzlich zu der 35. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur! Das ist die öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes, Drucksache 19/6334. Zu unserer Anhörung darf ich alle Gäste ganz herzlich begrüßen und besonders natürlich die Sachverständigen, die sich heute auf den Weg hierher zu uns gemacht haben. Das sind Herr **Prof. Dr. Michael Brenner** von der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Herr **Dr. Malte Engeler** vom Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht, Herr **Patrick Kaiser** vom Zentralverband Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe e.V. (ZDK), Herr **Thomas Kiel** vom Deutschen Städtetag, Herr **Wolfgang Lang** von VITRONIC Dr.-Ing. Stein Bildverarbeitungssysteme, Herr **Michael Müller-Görnert** vom Verkehrsclub Deutschland (VCD) und Herr **Dr. Markus Schäpe** vom ADAC.

Ich möchte den Sachverständigen, die auch eine schriftliche Stellungnahme abgegeben haben, sehr herzlich dafür danken! Diese Stellungnahmen wurden als Ausschussdrucksache 19(15)188 verteilt und liegen hier auch aus. Sie sind ebenfalls auch im Internet abrufbar. Wir haben uns drauf verständigt, dass die Anhörung nach folgendem Verfahren auflaufen soll: Auf ein Eingangsstatement wollen wir im Hinblick auf die Möglichkeit zu schriftlichen Stellungnahmen verzichten. In jeder Fragerunde können dann die Ausschussmitglieder, die sich hier zu Wort melden, bis zu zwei Fragen stellen und die Fragesteller können außerdem in einer Fragerunde höchstens zwei Sachver-

ständige befragen. Also zwei Mal zwei. Aufgrund eines Beschlusses des Ausschusses, den wir hier einmal gefasst haben, bitte ich die Antragsteller und die Fragesteller, sich auf eine Redezeit von drei Minuten zu beschränken. Als Hilfestellung werden Sie eine Uhr sehen, die abgelaufene Zeit wird dann dort angezeigt. Die Sachverständigen bitte ich sich auf eine Redezeit von fünf Minuten pro Frage zu beschränken. Wichtig ist es ja, dass wir heute möglichst viele Fragen beantworten können. Anschließend folgt dann der nächste Fragesteller.

Wir gehen heute von einem Zeitraum von ungefähr 1½ Stunden aus, also etwa bis 13.00 Uhr und es sind zwei Frage- und zwei Antwortrunden geplant. Von der öffentlichen Anhörung werden wir – wie üblich bei allen öffentlichen Anhörungen – ein Wortprotokoll erstellen. Auch das ist dann für alle Interessierten im Internet abrufbar. Diese Anhörung wird zudem im Parlamentsfernsehen übertragen, zeitversetzt ab 21.30 Uhr ist die Aufzeichnung dann im Internet auch abrufbar.

Wir beginnen mit der ersten Fragerunde und es beginnt die CDU/CSU. Herr Storjohann, Sie haben das Wort!

Abg. Gero Storjohann (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, herzlichen Dank für die Einführung. Ich schließe mich Ihren dankenden Worten an die Sachverständigen, dass diese hier zur Verfügung stehen, gerne an. Ich habe drei Fragen an zwei Sachverständige.

Ich beginne mit Herrn Kaiser vom Zentralverband Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe (ZDK). Wie bewertet das Kfz-Gewerbe den Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes unter tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten? Das wäre für Sie.

Stellv. Vorsitzende: Herr Storjohann, ein kurze Unterbrechung. Wir hatten uns in der letzten Obereiterunde auf zwei Fragen pro Fragerunde verständigt.

Abg. Gero Storjohann (CDU/CSU): Eben hatte ich gesagt vier. Ich habe nichts dagegen. Also eine Frage pro Sachverständiger.

Stellv. Vorsitzende: Also wir haben zwei Fragen insgesamt pro Fragerunde. Und Sie können maximal diese zwei Fragen natürlich an zwei verschiedene Sachverständige stellen.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Abg. **Gero Storjohann** (CDU/CSU): So hatte ich das auch ursprünglich gedacht. Ich bleibe dabei, ich habe eine Frage an den Herrn Sachverständigen Kaiser und dann noch eine Frage an den ADAC, Herrn Dr. Schäpe. Hält der ADAC das vorgeschlagene Verfahren zur Überwachung von Dieselfahrverboten für praktikabel?

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank! Als nächstes hat der Kollege Dr. Spaniel das Wort!

Abg. **Dr. Dirk Spaniel** (AfD): Die vollständige automatisierte Erhebung der Fahrzeugdaten zum bestimmten Zweck gibt es bereits bei der Lkw-Maut. Aufgrund der fachlichen Stellungnahmen scheint es jetzt auch grundgesetz- und datenschutzkonform zu sein. Wir haben aber trotzdem noch einige Fragen.

Da würde mich jetzt auch mal interessieren, von Herrn Kiel vom Städttetag: In der Stellungnahme des Deutschen Städttetages wurde besonders darauf hingewiesen, dass das Gesetz in der vorliegenden Form den Eindruck erweckt, dass eine elektronische Kontrolle der Fahrverbote auf diese Weise kostengünstig möglich ist. Aber das sei nicht zutreffend, sagen Sie. Was müssten denn aus Ihrer Sicht für Voraussetzungen erfüllt werden, damit diese elektronische Kontrolle möglich wäre? Und was wäre das für ein organisatorischer und finanzieller Aufwand?

Die zweite Frage geht an den ADAC, Herrn Dr. Schäpe. Sie hatten in Ihrer Stellungnahme die Frage der Verhältnismäßigkeit aufgeworfen und ausgeführt, dass es sich hier bei der Ahndung von Verstößen gegen das Fahrverbot um eine relativ geringe Ordnungswidrigkeit handelt, die jedenfalls nicht zu den schwerwiegenden Verkehrsverfehlungen zu zählen wäre und deshalb einen Eintrag in das Fahreintragungsregister zur Folge hätte. Können Sie Ihre dahin gehenden Bedenken zur Rechtmäßigkeit des Kennzeichen-Scannings bitte noch ein bisschen ausführen? Das beinhaltet ja doch etwas Anderes als die anderen Stellungnahmen.

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank!

Abg. **Arno Klare** (SPD): Vielen Dank! Meine erste Frage geht an Herrn Lang. Ihr Unternehmen, Herr Lang, hat repräsentativ für viele andere Unternehmen, die in dieser Branche tätig sind, ein System entwickelt, das transportabel ist, also keine stän-

dige Überwachung notwendig macht, sondern eine stichprobenartige. Ich würde Sie bitten, die Funktionsweise dieses Gerätes zu schildern – das im Übrigen, jetzt mit anderem Zweck, in Bayern schon im Einsatz ist, also nicht, um jetzt Fahrverbote zu kontrollieren, sondern andere Dinge zu kontrollieren – und wie das vonstattengeht in den einzelnen Schritten der Erfassung, wann welche Datensätze entstehen, wann Datensätze gelöscht werden etc.. Damit wir da mal ein Bild haben.

Meine zweite Frage geht dann an Herrn Kiel, der in der Stellungnahme des Deutschen Städttetages – wie übrigens alle anderen auch – darauf hingewiesen hat, dass es das Übermaßverbot gibt und damit auch das Thema der Verhältnismäßigkeit. Also in der Stellungnahme der Uni Jena steht ja drin, man darf nicht einfach „ins Blaue hinein“ kontrollieren. Ob Sie denn, Herr Kiel, dann einverstanden sind – da Sie diese technische Erläuterung gerade gehört haben –, mit einem solchen System eventuell umzugehen.

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Klare! Oliver Luksic bitte!

Abg. **Oliver Luksic** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, vielen Dank an alle Experten. Ich teile die rechtliche Auffassung meiner Vorredner ausdrücklich nicht. Das ist ein Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung! Meines Erachtens ist die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts hier auch relativ klar zu interpretieren. Wenn wir über Verhältnismäßigkeit reden, dann muss man doch sehen, dass es hier um eine Ordnungswidrigkeit geht, bei streckenbezogenen Fahrzeugen von 20 Euro. Und dafür ein solches System zu installieren, das halte ich für äußerst fragwürdig. Deswegen gehen meine Fragen an Herrn Kiel, zum einen, was die Verhältnismäßigkeit angeht, ob die seiner Meinung nach hier gegeben ist. Vor allem im Hinblick auf die Urteile des Bundesverfassungsgerichts. Zum zweiten möchte ich nochmal auf die ganz praktischen Aspekte abheben. Ich glaube, was man in den Stellungnahmen sieht ist ja, dass zum einen massive Kosten entstehen, nicht nur was die Geräteanschaffung angeht, sondern auch bei dem am Ende des Tages notwendigen manuellen Abgleich. Da gibt es eine Reihe von Unterpunkten, die in dem bisherigen Gesetzgebungsverfahren nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Zum einen die Frage: Wie wird das abgeglichen, mit den zahlreichen Ausnahmen die



Nur zur dienstlichen Verwendung

ja kommunal gegeben sind? Es können ja bis zu 10 Prozent der Fahrzeughalter davon betroffen sein. Davon haben wir jeweils unterschiedliche Ausnahmen in den unterschiedlichen Kommunen, in denen es Fahrverbote gibt. Zum zweiten: Wie soll es funktionieren mit den ausländischen Kennzeichen, die in dem Abgleich mit dem nationalen Register gar nicht erfasst sein können. Insfern würde mich doch praktisch interessieren, wie auch das in den Kommunen personell abgebildet werden soll, die das ja am Schluss ausführen müssen. Da wird meines Erachtens ein riesiger bürokratischer Aufwand entstehen, der bei einer solchen Ordnungswidrigkeit in absolut keinem Verhältnis steht. Deswegen meine ersten beiden Fragen an den Vertreter des Deutschen Städtetages.

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank Oliver Luksic! Als nächster hat Thomas Lutze das Wort!

Abg. Thomas Lutze (DIE LINKE.): Von meiner Seite erstmal vielen Dank für die Stellungnahmen, die in Vorarbeit gekommen sind. Es bleibt einem als Parlamentarier nichts anderes übrig als sich den Ausführungen von Herrn Luksic anzuschließen, weil das, was hier offensichtlich geplant ist, sich mehr oder weniger in Ratlosigkeit und Kopfschütteln äußert.

Ich habe dann trotzdem zwei Fragen an den Herrn Engeler und möchte gerade die datenschutzrechtliche Frage mal aufwerfen: Steht der Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bei diesem Vorhaben in einem erträglichen Verhältnis zum erkennbaren Zweck des Eingriffs, auch mit Blick auf die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts?

Und zweitens: In der Stellungnahme des ADAC ist ja schon ein Zweifel an der Erforderlichkeit und der Geeignetheit lautgeworden. Da schließt sich nun die Frage nach der Verhältnismäßigkeit in engerem Sinne an. Ich glaube, gute Gesetze, gute Verordnungen und gute Rechtsprechung zeichnen sich für meine Begriffe dadurch aus, dass man eine Akzeptanz in der Bevölkerung hinkriegt. Klimapolitisch ist das eine wichtige Frage, die wir zu klären haben. Aber auf der anderen Seite steht eben die Akzeptanzfrage. Und da spielen für meine Begriffe die datenschutzrechtlichen Fragen auch eine zunehmend wichtige Rolle, gerade hier im Deutschen Bundestag. Vielen Dank!

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Lutze! Als

nächstes BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der Kollege Gelhaar, bitte!

Abg. Stefan Gelhaar (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende! Auch von meiner Seite aus erstmal danke für die vielen vorab eingereichten schriftlichen Stellungnahmen. Das hat man dann als Bild schon gut werten können. Auch ich möchte mich hier explizit den Ausführungen von Herrn Lutze und Herrn Luksic anschließen, was die Problematik „Datenschutz“ angeht. Ich möchte dann, weil die Fragen schon sehr vielfältig gestellt sind, das nicht nochmal fragen. Ich glaube, da sind Sie ausreichend versorgt, in dieser Richtung. Ich möchte insbesondere Herrn Müller-Görnert vom VCD zum Kriterium der Erforderlichkeit befragen. Erforderlichkeit sagt ja, man muss gucken, welche Mittel gibt es, um ein solches Fahrverbot zu kontrollieren, einzuhalten, dann in Stellung zu bringen. Und selbst wenn, muss man die Frage stellen, gibt es andere Mittel, die vielleicht genauso wirken, vielleicht sogar besser wirken, die vielleicht praktikabler, leichter oder wie auch immer sind. Und deswegen will ich hier explizit nochmal fragen, aus Ihrer Perspektive, aus Ihrer Sicht: Was spricht denn für oder gegen zum Beispiel die Einführung der blauen Plakette? Könnte das nicht ein besseres Mittel sein um eben solche Fahrverbote dann umzusetzen? Und wie müsste man solch eine blaue Plakette dann ausgestalten? In dem Kontext auch nochmal gefragt, nach den Erfahrungen rund um die grüne Plakette: Was für Auswirkungen hat die bei der Einführung gehabt, um quasi wirklich diesen Punkt der Erforderlichkeit einmal auszuleuchten, im Vergleich zu den vorgeschlagenen Mitteln, die uns hier dieser Gesetzentwurf der Bundesregierung nahebringt?

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Gelhaar! Jetzt kommen wir zur Beantwortung der Fragen durch die Sachverständigen. Als ersten gebe ich Herrn Kiel das Wort!

Thomas Kiel (Deutscher Städtetag): Guten Morgen, Frau Stellv. Vorsitzende, meine sehr verehrten Damen und Herren! Zunächst mal ganz herzlichen Dank für die Einladung, der ich gerne gefolgt bin. Ich möchte gerne auf die entsprechenden Fragen eingehen. Zunächst mal war die Frage von Abg. Dr. Spaniel an mich gerichtet: Welche Voraussetzungen müssen erfüllt werden, damit das



Nur zur dienstlichen Verwendung

Verfahren, so wie es beschrieben ist – also Datenabgleich – tatsächlich funktionieren kann? Sie haben gesehen, in meiner Stellungnahme bin ich tatsächlich sehr auf die Fragestellung eingegangen, ob Datenabgleich alles ist. Ich will insofern keinen Zweifel aufkommen lassen. Ich halte den Datenabgleich für gut und richtig. Wir kommen auch im Kontext mit etwa Holland, Großbritannien deutlich ins Hintertreffen, wenn wir uns nicht auch über solche Kontrollmöglichkeiten unterhalten. Ich will aber auf der anderen Seite deutlich machen, dass allein die Abfrage beim Kraftfahrtbundesamt im Zentralen Fahrzeugregister nicht ausreicht, um tatsächlich auf Knopfdruck den Ordnungswidrigkeitenbescheid herzustellen. Das einfach deswegen nicht, weil man aus dem Zentralen Register a) natürlich nur die inländischen Fahrzeuge erhält. Das heißt also ein ausländisches Kennzeichen fällt da dann in der Abfrage natürlich ohnehin durch. Das ist aber sicherlich nicht der entscheidende Punkt, denn da kann man sich Gedanken machen, so ähnlich wie bei der Mautkontrolle auch. Da müssen dann eben entsprechende andere Abfragen anderer Register zusätzlich erfolgen. Entscheidender ist aber, ob man die Fahrzeuge allein durch diese Registerabfrage erhält, die eben ebenfalls Ausnahmen von den Fahrverboten haben. Solche Ausnahmen werden gerade auch parlamentarisch festgelegt. Etwa in Folge des Bundesimmissionsschutzgesetzes durch die entsprechende Nachrüstungsschwelle von 270 Milligramm pro Kilometer. Und die entsprechenden Fahrzeuge, die Euro 4/Euro 5 sind und diese Schwelle erreichen, die sind ja dann gut. Man darf nicht verhehlen, es gibt ja auch solche Fahrzeuge die das heute einhalten. Die würden dann entsprechend auch von Fahrverboten freigestellt. Das ist gut und richtig. Und noch viel entscheidender ist, dass diejenigen, die Nachrüstung betreiben, ebenfalls freigestellt werden. Deren Einstufung „Euro 4“ und „Euro 5“ ändert sich aber nicht. Die erhalten in ihrer Zulassungsbescheinigung lediglich manuell einen Eintrag, welches Gerät sie in ihrem Fahrzeug verbaut haben. Wenn diese Halter dann nicht gleichzeitig verpflichtet sind, auch eine bestimmte Meldung an das Kraftfahrtbundesamt bzw. an die Zulassungsstelle zu richten, dass sie jetzt über ein Fahrzeug verfügen, was über die Ausnahmemöglichkeit verfügt, dann würde dieses Fahrzeug ohne eine entsprechende Verpflichtung ebenfalls in der Kontrolle durchfallen. Das wäre

tragisch, wenn man Ordnungswidrigkeitenbescheide an diejenigen Personen adressiert, die sich gut und richtig verhalten. Denn genau dieses Verhalten wollen wir ja fördern. Deswegen muss das Verfahren zur Erstellung solcher Bescheide jedenfalls so gut und gründlich sein, dass jedenfalls nicht die Falschen Bescheide bekommen.

Die dritte Kategorie, die jedenfalls dann herausfällt, sind die von den Städten selber erteilten Ausnahmen, die natürlich auch keine Auswirkung auf die Eintragung im Kraftfahrtbundesamt haben, nämlich ungefähr fünf bis zehn Prozent der entsprechend betroffenen Fahrzeugklassen bei Euro 4 und Euro 5 in Stuttgart, wo es darum geht, fahrzeugbezogen, also für den Einsatz der Fahrzeuge, Ausnahmen zu bilden. Etwa für Einsatzfahrzeuge, für dringend erforderliche Fahrzeuge, die trotz allem natürlich einfahren müssen. Und auch personenbezogene Ausnahmen, denken Sie an die Krankenschwester, die Nächts um vier Uhr entsprechend zum Dienst muss, die keine Möglichkeit hat den ÖPNV ersatzweise zu nutzen und dann auch auf ein Fahrzeug angewiesen ist und demzufolge für eine bestimmte Zeitdauer davon freigestellt sein soll, um nicht dem Zwang zu unterliegen, dann eben ein Fahrzeug anschaffen zu müssen oder sich irgendwie anders bewegen zu können.

Das ist das Spektrum derjenigen unterschiedlichen Fragen. Und damit ist jedenfalls schon klar, dass allein nur ein Gerät, das ein Foto macht und ein Nummernschild fotografiert und der alleinige Datenabgleich mit dem Zentralen Fahrzeugregister nicht ausreichend sind, um auf Knopfdruck einen Bescheid herzustellen. Das bedeutet, dass man sich jedenfalls hier noch eine ganze Weile um die Entwicklung des entsprechenden Verfahrens bemühen muss. Wo übrigens dann nicht die Kommunen oder die Länder alleine daran arbeiten können, denn es geht ja auch um die Schnittstelle, etwa mit dem Kraftfahrtbundesamt, um die Datensicherheit zu gewährleisten, die Daten entsprechend auszutauschen und dann gegebenenfalls eben mit unterschiedlichen Daten so abzugleichen, dass man den entsprechenden Bescheid erstellen kann.

Ich bin weiterhin von Herrn Klare, und letztendlich auch von Herrn Luksic, zum Thema „Übermaßverbot / Verhältnismäßigkeit“ gefragt worden.



Nur zur dienstlichen Verwendung

In der Tat, auch bei den Kommunen gilt die Devise, „wir wollen nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen“. Es ist – bisher jedenfalls – nicht beabsichtigt, dass man allein für die Kontrolle dieser Aufgabe zusätzliches Personal einstellt, sondern dass ist eine Kontrolle, die in dem Maße stattfindet, in dem ohnehin Kontrollen von Ordnungswidrigkeiten stattfinden. Jetzt muss man bei der Kontrolle von Fahrverboten natürlich noch Folgendes beachten: Es gibt die grundsätzliche Aufteilung der Kontrolle im fließenden Verkehr, die steht allein der Polizei zu. Und es gibt die Kontrolle im ruhenden Verkehr, die der Ordnungsverwaltung zusteht. Das heißt also, die parkenden Fahrzeuge können von der Ordnungsverwaltung entsprechend angeschaut werden. Die fließenden oder vorbeifahrenden Fahrzeuge sind von der Polizei zu erfassen. Das macht auch eine gewisse Vorentscheidung, wer ein entsprechendes Gerät zu einer bestimmten Kontrolle einsetzt und einsetzen kann. Das ist jedenfalls als Hintergrund zu überdenken, wenn man eine Kontrolle mit einem Gerät durchführt.

Zum Thema „Verhältnismäßigkeit und Übermaß“ würde ich zunächst mal folgendes Statement abgeben wollen, was den Gesetzentwurf anbelangt. Der Gesetzentwurf stellt ja nur eine Ermächtigung dar. Nämlich die Ermächtigung der Behörden, einen bestimmten Datenaustausch zu pflegen. Das halte ich a) für verhältnismäßig und b) auch nicht für übermäßig. Aus dem einfachen Hintergrund, weil wir auch einen deutlichen Rechtfertigungsgrund mit Artikel 2 Grundgesetz – Leben und Gesundheit der Menschen – haben und aus Gründen des Emissionsschutzes entsprechende Verkehrskontrollen durchführen. Da sehe ich jedenfalls durchaus auch eine Rechtfertigung, den Datenabgleich – der übrigens auch nur und ausschließlich für diesen Fall zugelassen ist – entsprechend zu erlauben.

Bei der Frage der Verhältnismäßigkeit, was Kontrollen anbelangt, würde ich, statt diese Frage der Verhältnismäßigkeit in den Vordergrund zu stellen, das Opportunitätsprinzip betonen. Das gilt für Polizei und die Ordnungsverwaltung, was die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten anbelangt. Das heißt, der Polizeichef oder die Verwaltung entscheiden, wo die entsprechenden Kräfte zur Kontrolle welcher Verbote eingesetzt werden. Man hat nämlich nur eine begrenzte Anzahl von

Personen, die das tun. Und da, wo es brennt, da müssen die hin – um es ganz simpel zu sagen. Das heißt, wenn ein Fahrverbot nicht „brennt“, dann finden da eben in der Tat auch nur anlassbezogene Kontrollen statt. Deswegen sind wir mit der Frage „stichprobenhafte Kontrolle“ sehr einverstanden. Wir wären übrigens auch dagegen, und das kann ich auch zu der weiteren Frage von Herrn Klare vorwegnehmen, Säulen in diesem Kontext fest zu installieren. Das wäre das Gegen teil von entsprechender Stichprobenkontrolle, denn die Säule wäre ja in der Lage, 24 von 24 Stunden, 7 Tage die Woche entsprechende Daten zu produzieren und eine hundertprozentige Überwachung des Fahrzeugbestands vorzunehmen. Das ist von keiner Seite beabsichtigt. Vor allen Dingen ist es auch vor dem Hintergrund nicht beabsichtigt, dass wir ja davon ausgehen, dass Fahrverbote vermieden werden sollen. Auch da, wo sie eingerichtet sind, sollen sie nur auf Zeit bestehen und nicht etwa auf Dauer. Und damit stellt sich natürlich auch die Frage, ob so eine fest installierte Säule... und man bräuchte ja, um jetzt Einfahrtstraßen in einer Stadt für eine Zonenregelung zu überwachen, tatsächlich mehrere Säulen. Dann kann ich mir nicht vorstellen, dass es sozusagen wirtschaftlich ist, für einen absehbaren Zeitraum von zwei, drei Jahren die entsprechenden Investitionen zu tätigen, um hier eine Säule aufzustellen. Deswegen finde ich den Hinweis auf ein mobiles Gerät sehr spannend und denke, dass das sehr interessant ist. Auch in dem Kontext, dass ein solches Gerät beispielsweise landesweit von der Polizei angeschafft werden kann und dann gegebenenfalls auch an die unterschiedlichen Standorte, an denen eine solche Kontrolle erforderlich ist, entsprechend ausgeliehen werden kann. Ich glaube, das war soweit die Einlassung zu den Fragen.

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Kiel! Dann kommen wir zum nächsten Sachverständigen, und zwar vom ADAC Dr. Markus Schäpe. Bitte!

Dr. Markus Schäpe (ADAC): An mich sind zwei Fragen gestellt worden. Zum einen war die Frage, ob der ADAC das vorgeschlagene Verfahren zur Überwachung für praktikabel hält. Ich meine ja. Dieses System ist zwar nicht optimal, aber es erscheint auf alle Fälle praktikabel, weil mir auch kein anderes, besseres Verfahren hier einfällt. Man muss es allerdings etwas verfeinern. Denn,



Nur zur dienstlichen Verwendung

wie Herr Kiel schon gesagt hat, sind ja im Zentralen Fahrzeugregister nur die fahrzeugbezogenen Daten hinterlegt und keinerlei Aspekte berücksichtigt, ob das Fahrzeug denn nachgerüstet wurde, ob softwareseitig oder hardwareseitig etwas gemacht wurde, zum Erreichen der Grenzwerte. Das ist technisch möglich, so etwas dort zu hinterlegen. Damit hätte man einen wichtigen Punkt schon realisiert. Es gibt aber noch zwei weitere Kategorien der Ausnahmen, nämlich die personenbezogenen Ausnahmen. Personen, die eine Schwerbehinderung haben oder typischerweise für Schwerbehinderte Fahrten vornehmen, die bekommen im Einzelfall eine Ausnahmegenehmigung. Das ist der Stadt bekannt. Und genauso bekommen Ausnahmegenehmigungen Personen, die eben situativ auf das Fahrzeug angewiesen sind, der Schichtarbeiter, die Krankenschwester, die nicht auf ÖPNV zugreifen kann. Auch diese Informationen der erteilten Ausnahmegenehmigungen sind der Stadt bekannt, so dass man eigentlich nur das Procedere klarstellen müsste. Wenn ein Einzelfallbezogenes Foto angefertigt wird, müsste zunächst mit einer Art Positivliste der Kommune nachgeschaut werden, ob für dieses Fahrzeug, dessen Halter eine Ausnahmegenehmigung im Einzelfall erteilt wurde. Wenn das nicht der Fall ist, wird abgeglichen, ob im Zentralen Fahrzeugregister eine entsprechende Eintragung vorhanden ist, dass das Fahrzeug einfahren darf. Wenn man auf diese Art und Weise feststellt, es gibt eine Ausnahme für diesen Fahrer und dieses Fahrzeug, dann ist sofort alles zu löschen. Das ist ja in der Gegenüberstellung völlig zutreffend so auch vorgesehen. Und wenn das nicht der Fall ist, dann haben wir ein ganz normales Bußgeldverfahren, wo die Bußgeldstelle innerhalb von drei Monaten den verantwortlichen Fahrzeugführer ermitteln muss. Insofern löst dieses Vorgehen über das Abfragen einer zentralen Fahrzeugregisterdatei die Probleme nicht vollständig, man muss es etwas ergänzen. Es ist zu ergänzen und es ist machbar, es so zu machen.

Die zweite Frage, die an mich gerichtet war, ist, ob denn das gesamte Verfahren verhältnismäßig ist, wenn es doch nur um Verwarnungsgelder von 20 Euro bei einem Streckenverbot, oder 80 Euro bei einer Verbotszone geht, wo noch nicht mal ein Punkt damit verbunden ist. Auch hier meine ich, dass das Verfahren entsprechend berechtigt ist, dass man auch hier solche Fotos macht. Formal

gesehen ist es tatsächlich so, dass mit dem anfertigen des Fotos nur eine Ordnungswidrigkeit überwacht wird. Man muss aber hier den Grund für diese Überwachung sehen. Es geht ja nicht darum, einen reinen Formalverstoß zur Anzeige zu bringen. Da wäre der Aufwand wegen eines 20-Euro-Knöllchens tatsächlich nicht gerechtfertigt. Sonder man muss sehen, was steckt dahinter. Und hier geht es eben um den Schutz der Bevölkerung, der Anwohner. Und das, glaube ich, müsste einfach im Gesetz hervorgehoben werden, dass die Fotos nicht nur zur Ahndung gemacht werden, sondern diese Ahndung notwendig ist, um die Luftreinhaltung für die Wohnbevölkerung sicherzustellen. Dieser Sprung muss noch gemacht werden. Ansonsten haben wir eine gewisse Unwucht. Wir haben Fotoanfertigungen und Videos bei Geschwindigkeitsverstößen. Da ist klar, wer zu schnell fährt, gefährdet unmittelbar andere Verkehrsteilnehmer. Hier haben wir nur eine mittelbare Gefährdung, aber die ist genauso schwerwiegend wie bei Geschwindigkeitsverstößen. Aus dem Grund bin ich der Meinung, dass also hier ein solches Vorgehen wegen dem im Raum stehenden Verwarnungsgeld oder Bußgeld absolut berechtigt ist, weil es hier um den Gesundheitsschutz geht. Das waren die Antworten auf meine beiden Fragen.

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Dr. Schäpe! Als nächstes bitte ich Herrn Dr. Engeler um Beantwortung!

Dr. Malte Engeler (Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht): Auch von mir vielen Dank für die Einladung! An mich wurden die Fragen nach Verhältnismäßigkeit im weiteren und im engeren Sinne herangetragen. Ich würde beide gemeinsam beantworten. Wenn wir juristisch die Verhältnismäßigkeit prüfen, müssen wir immer das verfolgte Ziel, also den Zweck des Gesetzes, mit dem durch das Gesetz einhergehenden Eingriff ins Verhältnis setzen. Da ist mir bisher auch in den Stellungnahmen nicht ganz klar genug differenziert worden, was eigentlich das Ziel dieses Gesetzes sein soll. Die Gesetzesbegründung selber ist da leider auch sehr uneindeutig. Natürlich kann man sagen, es geht um den konkreten Schutz der Gesundheit der Menschen vor Ort. Der wird hier aber tatsächlich nicht erreicht, sondern er wird nur mittelbar dadurch verfolgt, dass man eine mittelbare Abschreckungswirkung hat, diese Zonen zu befah-



Nur zur dienstlichen Verwendung

ren. Das heißt es gibt durchaus auch die Möglichkeit, dass wir hier nur von mittelbaren Zweckerreichungen sprechen. Und drittens muss man auch sagen, wenn man sich den Entwurf anguckt, wenn man das versteckte Ziel mal zu ermitteln versucht, dass es ein bisschen so wirkt, als ginge es primär darum, zu verhindern, dass Fahrzeuge eine blaue Plakette bekommen müssen. Je nachdem, welches Ziel man also diesem Gesetz zuschreibt, fällt natürlich die Verhältnismäßigkeitsprüfung aus. Und dazu gehört zunächst die Geeignetheitsprüfung. Da habe ich im Grunde schon Bedenken, dass der § 36 Absatz 2i hier tatsächlich ein geeignetes Mittel der Kennzeichenerfassung normiert, weil er sich schlicht nicht dazu verhält, welche Anlagen genau zum Abruf genutzt werden sollen. In den Bundestagsdrucksachen auf die diversen Anfragen heißt es dazu schlicht, dass man über die Fehlerraten keine Erkenntnisse hat und die schwierige Wahl der Mittel den Ländern überlässt. Das heißt, aktuell vermutet der Gesetzentwurf die Geeignetheit lediglich, kann sie also nicht voraussetzen. Vor allem ist zu berücksichtigen, dass, abhängig davon, welches Ziel man denn tatsächlich dem Gesetzentwurf zuschreibt, das Ziel gar nicht erreicht werden kann, weil die Videoüberwachung natürlich vor Ort den Schadstoffausstoß gar nicht senkt, sondern nur nachträglich seine Ahndung ermöglicht. Das heißt, wir reden hier nur von der mittelbaren Wirkung, und das auch nur bezüglich der Fahrzeuge, die tatsächlich im Zentralregister geführt sind. Ich meine aber tatsächlich, dass die größeren Bedenken hier gegen die Erforderlichkeit sprechen. Denn wenn man das wohl schwerste Gewicht, das man dem Gesetz zuschreiben kann, in das Gesetz hineinliest, dann ist das natürlich die unmittelbare Behebung der Gesundheitsgefahr der Anwohner. Da ist es so, dass man sich eigentlich dem Eindruck nicht erwehren kann, dass das geeignete Mittel wäre, den Ausstoß der Gase insgesamt zu senken. Das ist, wenn ich das richtig sehe, auch vom Umweltbundesamt gesagt worden, dass die wenigsten Städte überhaupt Probleme hätten, wenn die Messwerte auch auf der Straße eingehalten würden. Dieses Mittel ist meiner Ansicht nach, auch nicht megageeignet. Wenn wir uns die Rechtsprechung der Zivilgerichte des letzten Jahres anschauen, dann sind mittlerweile sowohl Urteile zum vollen Umtausch als auch zur vollen Rückerstattung ergangen. Das ist durchaus rele-

vant. Wenn Sie sich das Urteil des VG Gelsenkirchen zum Beispiel anschauen, dann werden Sie sehen, dass das Gericht dort die nur unvorhersehbare Wirkung reiner Softwareupdates nicht in die Prüfung für die Möglichkeit der Vermeidung eines Fahrverbotes einstellen konnte. Das kann sich natürlich mal ändern, wenn rein faktisch ein erheblicher Teil der Pkw-Flotte praktisch zuverlässig und vorhersehbar in Zukunft ersetzt würde. Im Übrigen ist das auch so, wie ich das verstanden habe, die zentrale Forderung der Kommunen in der Konsultation zum Sofortprogramm „Saubere Luft“ gewesen, nämlich Maßnahmen, die dabei helfen die Werte insgesamt zu senken. Vor allem aber stellt das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung im Februar 2018 darauf ab, dass die Einführung einer blauen Plakette das erforderliche Mittel sein könnte. Da ist es im Entwurf aktuell überraschend, dass es in den Bundestagsdrucksachen dazu die Äußerung gibt, dass die blaue Plakette tatsächlich nicht erforderlich sei. Eine solche Feststellung macht juristisch nur dann Sinn, wenn man die blaue Plakette tatsächlich für geeignet, aber nicht für ein mildereres Mittel hält. Das überrascht, weil natürlich die blaue Plakette offensichtlich weniger in die Datenschutzrechte der Betroffenen eingreift. Wäre auch, wenn ich das bisher bewerte, ein nicht weniger geeignetes Mittel, etwa die unmittelbare Prüfung im Einzelfall, zum Beispiel im Rahmen von Verkehrs- und Parkkontrollen? Das wäre durchaus möglich, denn auch das sagt das Gesetz hier eindeutig: mittlerweile sind Stichproben das Mittel der Wahl. Das heißt, das Gesetz geht generell davon aus, dass auch reine Stichproben nicht weniger geeignet sind.

Im Übrigen nur einen Hinweis zu der Identifizierung durch Bilderstellung der Fahrerinnen, dass das notwendig sei, weil die Halterhaftung im Verkehrsrecht das erforderlich mache. Das kann ich nicht nachvollziehen. Wir haben auch im Bereich der Ahndung von Parkverstößen seit jeher keine Halterhaftung und lösen das im Verwaltungsprozess mit den Beweisregeln und haben das bisher auch nicht zum Anlass genommen, anlasslose flächendeckende Überwachung im öffentlichen Straßenverkehr einzuführen. Primär ist es, meine ich, aber so, dass das Gesetz aktuell nicht verhältnismäßig ist, weil es den Maßstab der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus Dezember 2018 nicht erreicht. Da geht es darum, dass das



Nur zur dienstlichen Verwendung

Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung festgestellt hat, dass die Kennzeichenerfassung grundsätzlich möglich ist, zum Schutz eines Rechtsguts mit hohem Gewicht. Da ist es natürlich so, dass von den dargestellten Rechtsgütern nur der unmittelbare Schutz der konkreten Gesundheit vor Ort ein solches Rechtsgut sein kann. Hier stellt das Bundesverfassungsgericht auf zwei entscheidende Punkte ab. Das erste ist, dass es ausführt, dass es stets einen örtlichen Bezug zu der tatsächlichen Gefahr braucht. Das Bundesverfassungsgericht hat unter anderem bei dem Polizeigesetz Baden-Württemberg kritisiert, dass es teilweise an dem konkreten Grenzbezug fehlt und eben darauf abgestellt, dass mangels konkreten Grenzbezugs hier das Merkmal – es fehlt also eine konkrete Gefahr – fehlt. Das ist meiner Ansicht nach auch hier das Problem, weil die aktuelle Regelung in § 63c Absatz 1 Nr. 1 keinen Bezug zu dem konkreten Ort herstellt. Das heißt, wenn man das Gesetz so liest, müsste man es bereits jetzt verfassungskonform reduziert auslegen, indem man sagt: Es dürfte also nur dort eine Kontrolle durchgeführt werden, wo tatsächlich eine konkrete Gesundheitsgefahr droht. Das ist bisher eben nicht der Fall. Stattdessen schützt man im Grunde Gesundheitsgefahren, die nur mittelbar wirken, teilweise auch bei Zonenverboten, eben im Mittel überschrittene Werte, ohne dass da am konkreten Ort der Messung tatsächlich eine Gesundheitsgefahr entstehen muss. Natürlich kann man sagen, Sie erlassen das Gesetz so und überlassen es den Ordnungsbehörden, das Gesetz schlicht verfassungskonform zu reduzieren. Das ist etwas, was man natürlich machen kann. Aber natürlich sollten Sie diesen Fehler im Zweifel direkt vermeiden, wenn Sie können.

Und zweitens hat das Bundesverfassungsgericht selber schon gesagt, dass der Bestimmtheitsgrundatz hier an vielen Stellen bezüglich der Polizeigesetze verletzt wurde. Das, meine ich, ist auch in dem Gesetz heute schon der Fall, weil es bisher eben sowohl an einer Bezugnahme auf einen konkreten Ort als auch auf einen konkreten Gefahrengrad fehlt.

Zur Verhältnismäßigkeit vor allem aber die Anmerkung, dass es eben bei Überwachungsgesetzen grundsätzlich so ist, dass sie selten zurückgebaut werden. Das heißt, Sie erhöhen – wenn ich mir die Metapher erlauben darf – dauerhaft den

Meeresspiegel der Überwachung und werden ihn wahrscheinlich nicht zurückbauen. Der Missbrauch und die Zweckänderung sind natürlich aktuell nicht geplant. Sie ist aber immer nur eine politische Meinungsänderung entfernt. Insoweit teile ich auch die Einschätzung des Landesbeauftragten für Datenschutz in Baden-Württemberg, der, finde ich, sehr klar ausgeführt hat, der Ruf nach anderweitiger Nutzung, der ist so sicher, wie „das Amen in der Kirche“. Insofern ist es ein Versäumnis des Entwurfs, meine ich auch, dass es nur deutsches Verfassungsrecht prüft, nämlich das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, und nicht auch Artikel 8, der insbesondere, über die Privatsphäre hinaus, auch strukturelle Aspekte in den Blick nimmt. Dazu gehört eben auch, dass Überwachungsmaßnahmen nicht nur individuell geprüft werden müssen, sondern in Summe wirken. Sie schaffen mit diesem Entwurf im Zweifel ein weiteres Bausteinchen in einer Überwachungsinfrastruktur, die, jedenfalls existent, später anders genutzt werden kann. Das heißt, bei diesen Maßnahmen ist es so, dass es im Grunde das Mittel der Wahl ist, ist die Überwachungsinfrastruktur gar nicht erst zu errichten, um zu verhindern, dass späterer Missbrauch möglich ist. Damit würde ich sagen, würde ich an dieser Stelle erstmal die Frage beantwortet haben.

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank! Dann bitte ich Herrn Kaiser um das Wort!

Patrick Kaiser (Zentralverband Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe e.V. (ZDK)): Vielen Dank! Herr Storjohann, Sie haben mir zwei sehr umfangreiche Fragen gestellt, die weitgehend hier schon Bestandteil in der Ausführung der Kollegen waren. Der Zentralverband Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe vertritt 38.000 Autohäuser und hat sich seit jeher in der Vergangenheit und heute noch für den Einsatz von Nachrüstsystmen eingesetzt. Wir gehen auch davon aus, dass die bereits veranlasseten Maßnahmen der Bundesregierung zur Luftreinhaltung ihre Effizienz nicht verfehlten werden, so dass wir gute Dinge sind, dass, gerade jetzt im Mai, wenn die Werte des Bundesumweltamtes zu den einzelnen Städten veröffentlicht werden, wir möglicherweise über Fahrverbote gar nicht mehr sprechen müssen. Eines scheint mir aus tatsächlichen Gesichtspunkten noch wichtig zu sein. Wir reden hier – so habe ich es verstanden – über ein Bundesgesetz, wo man schon differenzieren muss.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Es sind Optionen, die den Kommunen an die Hand gegeben werden, es ist keine Verpflichtung. Wenn es allerdings zu festgestellten Grenzwertüberschreitungen, und damit zu angeordneten Fahrverboten kommt, sind wir natürlich der Auffassung, dass es in der Natur der Sache liegt, dass diese auch überprüft werden müssen. Und zwar mit der nötigen Effizienz. Wir verwehren uns aber gleichsam gegen Methoden, die Ausweitungen von Fahrverboten provozieren könnten. Da will ich durchaus auch die blaue Plakette an dieser Stelle nennen. In tatsächlicher Hinsicht bin ich schon der Auffassung, dass der Gesetzentwurf ein probates Mittel und auch eine Hilfestellung für die Kommunen ist, gerichtlich angeordnete Fahrverbote effizient und vor allem auch – und da zitiere ich die Deutsche Polizeigewerkschaft, die gesagt hat: „Wir haben gar nicht das nötige Personal, um zielgerichtet solche Verbote auch überprüfen zu können, und wenn wir das nicht haben und wenn wir nichts Automatisches haben, mit entsprechender zielgerichteter Technik, bleiben die Verkehrsverbote wirkungslos“. Dies vorausgeschickt, denken wir, dass der Gesetzentwurf tatsächlich zielgerichtet und auch stichprobenhaft, so wie er ausformuliert ist, akzeptabel ist. Herr Kiel hatte gerade ein, zwei Dinge genannt. Darauf würde ich im weiteren Verlauf auch eingehen. Und zwar die Frage, ob wir die Mautbrücken in den Städten wollen oder ob es nicht tatsächlich angezeigt sein sollte, mobile Geräte in den Einsatz zu bringen, und das natürlich auch noch stichprobenhaft. Unter rechtlichen Gesichtspunkten haben wir uns sehr stringent mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus Dezember letzten Jahres auseinandergesetzt. Bei der aufmerksamen Lektüre konnte ich mich des Eindrucks nicht erwehren, dass das Gericht hier eine sehr gute Anleitung gegeben hat, auch zu dem jetzigen Gesetz. Wenn man sich stringent dort einmal entlang hängt, sind wir der Auffassung, dass der Gesetzentwurf diesen Anforderungen entspricht. Darauf möchte ich im Einzelnen eingehen. Die Kollegen haben es teilweise auch schon gemacht. Zunächst einmal ist festzustellen, dass das Bundesverfassungsgericht den Eingriff in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung sicherlich weit nach vorne gezogen hat, indem das Gericht gesagt hat: „Selbst die Kennzeichenerfassung als solche, auch wenn sie unmittelbar im Anschluss gelöscht wird, stellt schon einen Eingriff dar“. Der

Eingriff erfolgt auch nicht nebenbei, so quasi als Randerscheinung. Nein, es ist ein Eingriff. Und für diesen bedarf es einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage. Diese Ermächtigungsgrundlage sehen wir in dem hier schon zitierten § 63c des Entwurfes des Straßenverkehrsgesetzes. In der Tat muss man sich jetzt mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auseinandersetzen. Das heißt, wir müssen einen legitimen Zweck haben, es muss geeignet, erforderlich sein und es muss auch der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn entsprechen. Und das Gesetz muss der Normklarheit und der Bestimmtheit genügen. Wenn man sich diesen einzelnen Tatbestandsmerkmalen zuwendet, so sind wir der Auffassung, ein legitimer Zweck ist hier unzweifelhaft vorhanden, nämlich die Überprüfung und Überwachung rechtmäßig angeordneter Verkehrsverbote auf der Grundlage des § 40 Bundesmissionsschutzgesetz. Zu der Geeignetheit – das wurde gerade auch schon zur Diskussion gestellt – hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass bereits eine erhöhte Wahrscheinlichkeit ausreichend ist, um eine Maßnahme als geeignet dastehen zu lassen. Hier kann man sicherlich ansetzen und sich die Frage stellen: Müssen es die starren automatisierten technischen Voraussetzungen sein? Ich nenne sie jetzt mal diese Mautbrücken, wie wir sie auf den Autobahnen kennen. Oder kann man hier nicht tatsächlich ansetzen und auf mobile Technik zurückgreifen, die wir schon kennen? Ich denke da an die Laserpistolen, wenn man mal zu schnell fährt.

Zur Erforderlichkeit: Ja, in der Tat muss man sich die Frage stellen oder zunächst einmal vor Augen führen, dass es hier um eine Zu widerhandlung geht. Der Fahrer begeht einen Verstoß. Da habe ich schon das Problem, überprüfe ich den ruhenden Verkehr oder möchte ich nicht auch den fließenden Verkehr gleichsam mit überprüfen. Wenn ich mir jetzt, bezogen auf eine Plakettierung des Fahrzeugs, überlege, wie das überprüft werden könnte, so kann es nur über Anhaltekontrollen erfolgen. Da kann ich Ihnen aus leidvoller Erfahrung sagen: Wir sitzen immer noch in Bonn, aber der Verkehr auch dort wird nicht besser. Wenn Sie dort morgens zum Flughafen fahren, das ist nicht ganz einfach. Wenn ich mir vorstelle, dort würden jetzt noch Anhaltekontrollen durchgeführt werden, dann würde der Verkehr schlichtweg zum Erliegen geraten. Sodass wir durchaus auch der Meinung sind, dass diese optionale – und das möchte



Nur zur dienstlichen Verwendung

ich immer wieder betonen – automatisierte Kontrolle am wenigsten in die Handlungsfreiheit des Einzelnen eingreift und damit dem Erforderlichkeitsgrundsatz hier auch genüge getan ist. Man kommt dann, wenn man sich stringent an dem Bundesverfassungsgerichtsurteil entlanghangelt, zur Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn. Das heißt, wir brauchen einen Anlass. Natürlich kann man sich hier unter Juristen streiten: Reicht es schon, was wir hier an Anlass haben? Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus, dass der Gesetzgeber Kontrollen erlauben darf, wenn im Einzelfall oder typischerweise eine spezifische gestiegerte Wahrscheinlichkeit besteht, Verstöße festzustellen. Eine solche Wahrscheinlichkeit meinen wir, kann man hier schon annehmen. Der Gesetzentwurf sieht im § 63 vor, dass aufgrund immissionsschutzrechtlicher Vorschriften personenbezogene Daten stichprobenartig – und darauf legen wir auch Wert – automatisiert und insbesondere in Echtzeit zur Prüfung eines Anlasses erhoben werden können und natürlich unverzüglich gelöscht werden, wenn sich ein solcher Anlass nicht bewahrheitet. Sollte man dieser Auffassung nicht folgen und sagen: „Na ja, das reicht uns als Anlass aber nicht aus“, gibt das Bundesverfassungsgericht auch hier eine weitere Möglichkeit, denn das Bundesverfassungsgericht sagt explizit: „auch anlasslose Kontrollen sind möglich“. Und es nennt hier in seinem Beschluss als Beispiel, die Durchsetzung der Versicherungspflicht durch Kontrollen zum Auffinden unversicherter Fahrzeuge. Hier sind wir der Auffassung, dass diese anlasslose Kontrolle doch gleichzusetzen sein muss, wenn über die Überwachung von Fahrverboten und dem dahinterstehenden Ziel – über das heute auch schon gesprochen wurde – diskutiert wird. Das Bundesverfassungsgericht sagt dann natürlich – völlig zutreffend –, dass, je weniger Anlass ich gebe, desto höher der Eingriff in mein Grundrecht natürlich ausgestaltet ist und sagt, dass wir aus diesem Grunde natürlich einen Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht brauchen, oder ein sonstiges gewichtiges öffentliches Interesse, was als Rechtferligung hinzugezogen werden kann. Es nennt hier explizit in seinem Beschluss Leib, Leben und Freiheit der Person. Und Leib und Leben, darüber haben wir heute auch schon gesprochen. Man mag sich darüber streiten, ob wir das jetzt als unmittelbares Ziel ausdeklarieren oder ob es zumindest

ein mittelbares Ziel ist. Aber, ich denke, wenn Sie den Verbraucher auf der Straße fragen „Worum geht es bei der Einhaltung dieser Fahrverbote?“, dann geht es natürlich um den Gesundheitsschutz und um die Verbesserung der Luftreinhaltequalität, sodass wir meinen, dass Leib, Leben hier erfüllt sind und dementsprechend auch ein Rechts- gut von erheblichen Gewicht tangiert wird.

Wir kommen dann zur Zumutbarkeit in der Gesamtabwägung. Das Bundesverfassungsgericht sagt hier unter anderem, dass keine Maßnahmen flächendeckend durchgeführt werden dürfen. Und genau das sieht das Gesetz bzw. der Gesetzentwurf auch nicht vor, sondern er bezieht sich – nach unserem Verständnis – auf die Fahrverbotszonen, und dort auch nur auf stichprobenartige Kontrollen. Sodass wir der Auffassung sind, es wird mit dieser automatisierten Kontrolle auch in einem geringeren Maße in die Handlungsfreiheit des Fahrers eingegriffen. Er sieht die Kontrollen, er ist sich darüber bewusst und er muss nicht anhalten, er kann seine Fahrt unvermindert fortsetzen. Auch hier, heute Morgen, ein Beispiel. Ich bin in den Flughafen Köln/Bonn gefahren – ich muss auf die Uhr schauen –, dort sehen Sie viele Kameras und Ihr Kennzeichen wird beim Einfahren in das Parkhaus gescannt. Da ist es ein privater Betreiber. Aber sie machen es schlichtweg. Sie haben dort kein Datenschutzproblem.

Stellv. Vorsitzende: Herrn Kaiser, Sie hatten jetzt eigentlich schon eine Runde mehr als Ihre Fragen waren. Deswegen darf ich Sie jetzt wirklich bitten, das abzuschließen, mit einem letzten Satz.

Patrick Kaiser (Zentralverband Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe e.V. (ZDK)): Ich bin quasi am Ende! Die Zumutbarkeit ist aus unserer Sicht gegeben. Ansonsten, es wurde alles schon gesagt, Bewegungsprofile werden nicht erstellt, es werden nur die erforderlichen Datensätze abgegliichen. Ein abschließender Satz. Möglicherweise aus datenschutzrechtlicher Sicht ist noch zu überlegen, ob man die Fotos der Personen die ange stellt werden, möglicherweise pseudonymisiert, das heißt verpixelt, und nur für den Fall eines Matches, das heißt wenn ein Verstoß festgestellt wird....

Stellv. Vorsitzende: Alles klar! Das haben wir verstanden. Vielleicht ein Satz auch von mir. Das ist natürlich schon ein Unterschied, ob man in ein



Nur zur dienstlichen Verwendung

Parkhaus freiwillig reinfährt oder eine öffentliche Straße benutzt! Jetzt bitte Herr Lang!

Wolfgang Lang (VITRONIC Dr.-Ing. Stein Bildverarbeitungssysteme): Sehr geehrte Damen und Herren, erstmal vielen Dank für die Einladung. Herr Klare stellte die Frage, ob es Möglichkeiten gibt, diese Fahrverbote mobil zu überwachen. Weiter fragte er, zur Erklärung, wie so ein System funktionieren könnte oder wie so ein System funktioniert.

Zu der ersten Frage: Mobile Systeme, um Dieselfahrverbote zu ahnden, gibt es. Das heißt also, Systeme dieser Art werden auch schon in anderen Bundesländern zur Kennzeichenlesung eingesetzt. Dieselfahrverbote zu überwachen, ist nur eine Erweiterung so eines Systems. Die sind klein und mobil einsetzbar. Die kann man auf vorhandene Infrastruktur, die die Polizei schon im Einsatz hat, auch aufstecken oder aufbauen. Jetzt komme ich einfach mal zum Ablauf: Wie funktioniert so ein System? Als erstes wird über einen Lasersensor oder einen beliebigen Sensor in einer Entfernung x, sprich 70 bis 75 Meter, das Fahrzeug erfasst. Zugleich wird dann bei der Erfassung das Kennzeichen gelesen. Das Fahrzeug bewegt sich dann weiter auf das System zu, in der Zeit findet dann ein Abgleich mit einer Datenbank statt. Die ist zu definieren. Ist es eine „Black- und Whitelist“ oder....? Da muss man einfach schauen, wo kommt die dann her, um die nötigen Daten bereitzustellen. In dieser Zeit erfolgt ein Abgleich. Dann kommen wir an einen Punkt, da ist der Abgleich zu Ende und da muss entschieden werden, ist es ein Treffer oder ist es kein Treffer. Wenn es kein Treffer ist, ein Negativergebnis, wird dieses Ergebnis sofort verworfen, weil das nur im flüchtigen Speicher liegt. Das heißt, das wird komplett gelöscht und ist somit auch datenschutzkonform. Was passiert beim Treffer? Beim Treffer wird dann ein Dokumentationsbild erstellt. Das Dokumentationsbild besteht aus einem Fahrerbild und gewissen Daten, die dann gespeichert und verschlüsselt übertragen werden. Da spricht man dann so von einem verschlüsselten Container, der dann auch erst wieder an der Stelle, wo es gehandelt wird – ich sage mal, wo das Ordnungswidrigkeitsverfahren dann anläuft. Da kann man den Container dann wieder öffnen und zur Ahndung freigeben.

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank! Das war die Beantwortung der Frage von Herrn Klare? Okay.

Dann als nächstes bitte ich Herrn Müller-Görner. Bitte!

Michael Müller-Görner (Verkehrsclub Deutschland – VCD): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrte Abgeordnete! Zunächst möchte ich erst nochmal den Kontext einbetten. Das wurde ja eben schon ein paar Mal angesprochen. Es geht ja letztendlich um den Schutz der Gesundheit der Menschen und um saubere Luft. Darum hat die EU, haben alle EU-Mitgliedstaaten bereits 1999 entsprechende Grenzwerte für besonders gefährliche Luftsstoffe verabschiedet, unter anderem für Feinstaub und Stickstoffdioxid. Viele Städte überschreiten den geltenden Grenzwert für Stickstoffdioxid bereits seit 2010, darum müssen sie handeln. Fahrverbote sind insbesondere deswegen notwendig geworden, weil Autohersteller Autos zugelassen haben, die ein Vielfaches der geltenden Abgasgrenzwerte auf die Straße gelassen haben. Wir würden wahrscheinlich heute nicht darüber diskutieren ob es Fahrverbote gibt und ob wir die kontrollieren müssen, wenn dies nicht so der Fall gewesen wäre. Insofern sind Fahrverbote jetzt das letzte Mittel, solange auch keine effektive und flächendeckende Hardwarenachrüstung stattfindet. Klar ist, Fahrverbote sind jetzt notwendig geworden, sind in einigen Städten schon umgesetzt und werden vielleicht noch in weiteren Städten folgen. Sie müssen auch kontrolliert werden. Dies muss aber effektiv und effizient sein, denn eine gewisse Kontrollpflicht ist notwendig, damit die Luft auch sauberer wird. Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf erfüllt aber dieses Anliegen nicht. Er ist aufwendig, bürokratisch, ist teuer und schafft eigentlich mehr Bürokratie. Insofern sagen wir eher: Es ist ein Kontrollverhindergesetz. Gängige Praxis und bewährt hat sich hingegen die Kennzeichnungsverordnung, die bereits 2006 eingeführt wurde, mit den farbigen Plaketten in rot, gelb und grün. Die Plaketten kennzeichnen auch die Zufahrten zu den Umweltzonen. Hier gibt es eine klare Zuordnung zum Abgasausstoß der Fahrzeuge. Da damals der Feinstaub im Fokus stand, geht es um die Abgaswerte für den Ausstoß von Partikeln. Entsprechend sind auch die Plaketten abgestuft worden. Insofern, jedes Fahrzeug erhält so eine Plakette, und damit ist jedem Halter auch klar „erfüllt mein Fahrzeug die Anforderungen oder erfüllt es diese nicht?“. Und, was hier eben auch oft angesprochen wurde, auch



Nur zur dienstlichen Verwendung

nachgerüstete Fahrzeuge konnten entsprechend eine bessere Plakette erhalten. Das wurde damit erfasst. Also somit ist kein doppelter Abgleich notwendig, ob das Fahrzeug nachgerüstet ist, was ja nicht in den zentralen Fahrzeugregistern erfasst ist. Die Erfahrungen aus diesem Vorgehen bei dem Instrument „Umweltzone“, aber auch bei dieser Kennzeichnung, sind eindeutig positiv. Der Zweck, dass eben die Feinstaubbelastung in den Städten gesenkt wird, ist erreicht worden. Inzwischen überschreitet keine einzige Stadt in Deutschland den geltenden Grenzwert für Feinstaub. Und auch der Fahrzeugbestand ist deutlich schneller sauberer geworden, als das ohne Einführung der Plaketten und Umweltzonen erfolgt wäre. Beispielsweise in Berlin hat man festgestellt, dass also durch die Einführung der Umweltzonen und der Kennzeichnung dieser Fahrzeuge die Dieselrußbelastung um etwa 60 Prozent gesunken ist. Das ist ein Riesenanteil. Es macht auch deutlich, dass damit ist auch die Gesundheitsbelastung der Menschen gesunken ist, denn gerade Dieselruß ist besonders gefährlich. Nicht jeder Feinstaub wirkt ja gleich schädlich auf den Menschen. Insofern ist es doch folgerichtig, dass man diese Kennzeichnungsverordnung um den Schadstoff Stickstoffdioxid fortschreibt.

Das Stichwort „blaue Plakette“, das ist ja schon seit langem ein Konzept, was nicht nur Umweltverbände verfolgen, sondern auch andere. Dazu komme ich nachher nochmal. Dass man eben die Fahrzeuge entsprechend ihres Stickstoffausstoßes dann auch kennzeichnet, ist eine klare Orientierung für die Verbraucher und es ist eine klare Kennzeichnung für Autos, die dann nicht nur bei Partikeln, sondern auch bei Stickoxiden sauber sind. Nicht zuletzt hilft es auch, die Nachrüstung zu beschleunigen. Also es ist ein effektives Instrument, um auch wirklich die Luft in den Städten schneller sauber zu machen. Das Besondere daran ist natürlich auch: die Kontrolle ist doch wesentlich einfacher. Ich muss nicht tausendmal abgleichen: Gibt es da jetzt irgendwie eine Nachrüstung oder nicht? Erfüllt das die Vorgaben oder nicht? Sondern ich sehe auf einen Blick, dieses Fahrzeug ist sauber oder es ist nicht sauber. Aber auch dieses Beispiel mit den ausländischen Fahrzeugen – die jetzigen Plaketten müssen auch von ausländischen Fahrzeugen angebracht werden. Insofern hat man hier direkt zwei Probleme mit einem System erledigt. Insofern sehen wir auch diesen Vor-

schlag des Umweltbundesamtes, eventuell noch eine Abstufung bei dieser blauen Plakette zu machen, bezüglich Nachrüstung ja oder nein, dass man das dann auch dahin ausrichtet. Das würde bedeuten, dass man eine hellblaue Plakette für Dieselfahrzeuge einführt, die die Vorgaben für die Nachrüstung erfüllen. Das sind ja nach dem Bundesemissionsschutzgesetz 270 mg/km bei den Stickoxiden. Und für alle Euro 6a bis c Fahrzeuge gäbe es dann eine dunkelblaue Plakette nur für die Fahrzeuge, die auch im realen Straßenverkehr sauber sind, die schon die Euro 6 D-Temp-Norm erfüllen bzw. alle Ottomotorfahrzeuge, also Benziner, die die mindestens Euro 3-Norm einhalten. Also die Vorteile liegen klar auf der Hand. Neben dem Bundesumweltministerium und dem Umweltbundesamt unterstützen die Einführung auch die IG-Metall und der Deutsche Städtetag. Und auch – was ich ganz wichtig finde – der Bundesdatenschutzbeauftragte Ulrich Kelber hat nochmal ganz klar gestellt, hier möchte ich es nochmal zitieren....

Stellv. Vorsitzende: Nein, Herr Müller-Görnert, Ihre Zeit ist jetzt leider vorbei und wenn Sie auf die Uhr gucken, dann ist es jetzt schon 12.30 Uhr und um 13.00 Uhr müssen wir definitiv Schluss machen. ...

Zwischenfrage ohne Mikrofon

Stellv. Vorsitzende: Nein, eine Frage ...

Michael Müller-Görnert (Verkehrsclub Deutschland - VCD): Es war ja welches System und welche Wirkung.

Stellv. Vorsitzende: Nein, Sie haben eine Frage, Herr Gelhaar, an Herrn Müller-Görnert und eine an Herrn Kiel gestellt.

...Zwischenrufe ohne Mikro...

Stellv. Vorsitzende: Deswegen machen wir das dann in der nächsten Fragerunde. Und wir beginnen jetzt die nächste Fragerunde. Ich würde auch bitten, den Kollegen Storjohann als goldenes Vorbild zu nehmen, der hat nämlich das sehr vorbildlich gemacht. Damit hat auch gleich wieder die CDU/CSU-Fraktion das Wort. Herr Storjohann, bitte!

Abg. Gero Storjohann (CDU/CSU): Ich möchte gerne Prof. Brenner mal zu Wort kommen lassen. Wir haben jetzt schon viel gehört. Ich muss ja



Nur zur dienstlichen Verwendung

nicht unbedingt eine Frage stellen, aber ich kann Sie ja mal rausfordern, dass Sie vielleicht mal die verfassungsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Bedenken aufzeigen oder verwerfen können. Das Sie da mal so einen Rundumschlag machen, damit wir informiert sind.

Stellv. Vorsitzende: Für die AfD spricht Herr Dr. Spaniel!

Abg. Dr. Dirk Spaniel (AfD): Mich würde interessieren, Herr Kaiser, was Sie denn von dem Vorschlag von dem Kollegen des VCD halten, diese Plakettenregelung einzuführen?

Stellv. Vorsitzende: Als nächstes Frau Kollegin Lühmann. Bitte!

Abg. Kirsten Lühmann (SPD): Herr Brenner, wenn Sie die verfassungsrechtliche Einordnung auf Wunsch des Kollegen Storjohann machen, könnten Sie dann nochmal auf den Punkt des mildesten Mittels eingehen? Und zwar habe ich dazu zwei Fragen oder zwei Bitten. Und zwar, bei dem mildesten Mittel wurde jetzt hier ein Ding angesprochen, das ist die blaue Plakette. Dass Sie das vielleicht nochmal einordnen, auch unter der Tatsache, dass es einen Unterschied zwischen der Umweltzone und der blauen Plakette gibt, weil wir ja in jeder Kommune, die jetzt im Moment ein Fahrverbot hat, unterschiedliche Bedingungen haben, welche Fahrzeuge rein und raus dürfen. Das heißt, diese zwei blauen Plaketten mit hellblau und dunkelblau würden ja nicht ausreichen, weil wir in den Kommunen unterschiedliche Bedingungen haben. Also in dieser Frage: Ist denn diese blaue Plakette, wenn sie dann vier, fünf, sechs Nuancen oder Farben hätte, um alle Möglichkeiten abzugreifen, ein geeignetes Mittel?

Die zweite Frage ist, bei dem mildesten Mittel: wir haben im Moment – das wurde von Herrn Kaiser schon angesprochen – die Möglichkeit, dass die Polizei kontrolliert. Und wenn sie kontrolliert, wenn sie das sinnvoll und vernünftig macht, hält sie den gesamten Verkehr an, weil ich es ja im Moment nicht vorher sehen kann. Das heißt, auch derjenige oder diejenige, die eigentlich fahren dürfte, wird angehalten. Diesen Aspekt im Zusammenhang mit der geäußerten Kritik, dass ja der Grundrechtseingriff der kurzzeitigen – wie wir gehört haben – Speicherung des Kennzeichens, auch bei einem „unschuldigen“ Fahrzeug, im Verhältnis zu dem jetzt schon erlaubten Anhalten und

Kontrolle, also längerer Grundrechtseingriff, wie das zu dem Kriterium des mildesten Mittels steht.

Stellv. Vorsitzende: Dann bitte Herr Luksic!

Abg. Oliver Luksic (FDP): Ich halte es für bemerkenswert, dass wir hier ein Gesetzvorhaben der Bundesregierung haben, das weder die Bundesländer noch die Städte und Kommunen wollen. Wir haben jetzt auch eben erfahren, das sei verfassungskonform reduziert auszulegen. Also da werden wir sehr viel Beschäftigungsprogramm für Juristen haben, mit diesem Gesetzentwurf.

Meine Frage ist, da es hier auch um eine bundeseinheitliche Auslegung am Ende des Tages geht und wir ja in allen betroffenen Kommunen und Zonen unterschiedliche Ausnahmeregelungen haben und die jetzigen Systeme uns schon zeigen, solche Systeme sind sehr fehleranfällig und es wird eine Reihe an falschen positiven Treffern geben. Deswegen wäre meine Bitte an die Bundesregierung, einzuschätzen, wie sie gewährleisten will, dass diese Fehleranfälligkeit hier nicht exorbitant hoch ist. Vor allem vor dem Hintergrund, dass es ja – wir haben es eben gehört – bis zu 10 Prozent genehmigte Ausnahmen gibt, die von Kommune zu Kommune sich nochmal unterscheiden. Das Problem der ausländischen Fahrzeuge, deren Abgleich bisher meines Erachtens völlig ungelöst ist. Deswegen die Frage, wie das denn im Fahrzeugregister gemacht werden soll, ganz praktisch. Und was die Bundesregierung schätzt, welche Kosten dadurch den Kommunen entstehen, durch den Abgleich, der am Ende des Tages ja notwendig sein wird.

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank! Herr Lutze, bitte!

Abg. Thomas Lutze (DIE LINKE.): Nochmal eine Frage an Herrn Engeler. Jetzt ist von mehreren schon das Thema „blaue Plakette“ gekommen. Sie haben vorhin relativ umfangreich auch über die Verhältnismäßigkeit gesprochen. Wie würden Sie Ihre vorherigen Ausführungen vor dem Hintergrund fortführen, dass wir im Bundestag zu dem Schluss kämen, dass bei aller Detailfragen mit verschiedenen Blautönen usw. – das halte ich ehrlich gesagt für albern, es müsste, wenn, dann eine blaue Plakette geben? Wie halten Sie da die Punkte, die Sie gesagt hatten, mit Verhältnismäßigkeit usw. für gegeben? Wäre das aus juristischer Sicht eine Alternative?



Nur zur dienstlichen Verwendung

Die zweite Frage an Sie: Ihr Nachbar, der Kollege von dem Verband der Automobilverkäufer, hat ja eine vergleichbare Stellungnahme abgegeben wie Sie, kommt nur zu völlig anderen Erkenntnissen. Dazu würde mich mal Ihre Meinung interessieren.

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank! Als nächstes Herr Gelhaar von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN!

Abg. Stefan Gelhaar (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vorweg: die SPD hat Herrn Kiel schon befragt, deswegen stelle ich die gleiche Frage nicht nochmal. Nur fürs Protokoll, damit mir da nicht irgendwelche Fragen angerechnet werden, die ich nicht gestellt habe. Das kann man alles nachschauen. Ein vernichtendes Urteil in der Summe, auch das will ich mal kurz festgehalten haben. Ich würde deswegen Herrn Müller-Görner trotzdem nochmal bitten, seine Ausführungen da an der Stelle zu Ende zu bringen. Stichwort: Welche Form, welche Anforderung an die blaue Plakette seitens des VCD in die Waagschale geworfen werden, was als milderes Mittel – so könnte man es ja leicht formulieren – da vielleicht der Punkt sein kann, mit dem wir eigentlich ein besseres Gesetz auf den Weg bringen würden?

Dann möchte ich Herrn Lang fragen. Das war auch eine spannende Einlassung. Wenn ich das richtig verstanden habe, brauchen wir keinerlei zweiwöchige Speicherfrist für diesen Abgleich für dieses Gerät, das Sie da beschrieben haben. Es wäre einfach nicht notwendig. Dieses Gerät, was Sie da beschreiben, was es ja schon gibt, was dann allerdings anscheinend ja mit vielen Registern Abgleiche vollziehen müsste, kann es das schon? Zweitens: was kostet so was?

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Gelhaar! Damit kommen wir zur Beantwortung. Ich bitte Herrn Prof. Brenner um seine Ausführungen!

Prof. Dr. Michael Brenner (Friedrich-Schiller-Universität Jena): Vielen Dank, Frau Vorsitzende! Ich will schauen, dass ich im Rahmen der Zeit bleibe. Herr Storjohann und Frau Lühmann, ich würde mir erlauben, Ihre beiden Fragen zusammenzufassen. Vielleicht eine kurze einleitende Bemerkung: Wir haben im Moment die merkwürdige Situation, dass wir Fahrverbote verhängen oder verhängen werden, um die schlechte Luft in den Städten zu reduzieren. Sie wissen, dass es etliche Städte in Deutschland gibt, die von Fahrverbotszonen bezogen, streckenbezogen, betroffen

sind. Das Merkwürdige an der Situation ist aber, dass wir im Grunde genommen keine wirksamen Kontrollmöglichkeiten haben, um die Luft in den Städten zu verbessern. Es geht hier immerhin um den Grundrechtschutz, Artikel 2 Abs. 2 des Grundgesetzes, Artikel 20a. Das sind die Normen, die dazu dienen, die Luft in den Städten rein zu halten, von den europarechtlichen Vorgaben mal ganz abgesehen. Also der Ausgangsbefund ist der: Wir haben eine schlechte Luft in vielen Städten aber keine wirksame Möglichkeit, um die stinkenden Autos aus diesen Städten fernzuhalten oder zu kontrollieren, ob Euro-4- und Euro-5-Diesel in die Städte einfahren. Der Gesetzgeber schlägt jetzt vor, das Straßenverkehrsgesetz entsprechend zu ändern. Ich halte diese Änderung auch in jeder Hinsicht für verfassungsgemäß. Ich frage Sie, wenn Sie den Gesetzentwurf durchschauen: Was soll der Gesetzgeber denn eigentlich noch regeln, um auch datenschutzrechtlichen Bedenken Rechnung zu tragen? Es sind – um stichwortartig nur die Punkte aufzuführen – zahlreiche Vorgaben im Gesetzentwurf enthalten, die der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung tragen. Wir haben keine Überwachung „ins Blaue hinein“. Das ist ein Aspekt der vorhin angesprochen wurde. Sondern im Gesetzentwurf steht ganz klar drin, dass diese Überwachung nur zur Überwachung von Verkehrsverboten, von Einfahrverboten stattfinden darf. Also keine – wie vorhin auch gesagt wurde – Überwachungsinfrastruktur soll hier installiert werden, sondern lediglich die stichprobenartige Überwachung der Einhaltung von Verkehrsverboten oder von Einfahrverboten. Also keine Überwachung „ins Blaue hinein“. Das war der erste Punkt.

Zweiter Punkt: Wir brauchen immer einen konkreten Anlass. Auch das ist eine Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, die in dem Gesetzentwurf hinreichend beachtet ist. Nur die Städte, die von Fahrverboten betroffen sind oder sein können, können überhaupt diese Überwachungsmethode zur Anwendung bringen.

Dritter Punkt: Es geht nur um Stichproben. Es soll also keine flächendeckende Überwachung stattfinden, kein „1984“ soll stattfinden, sondern lediglich stichprobenartig. Ein weiterer Gesichtspunkt mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit: die Kontrollen sollen offen stattfinden. Es geht also nicht um die Einführung einer geheimen Überwa-



Nur zur dienstlichen Verwendung

chungsmaschinerie, sondern die Bürger sollen erkennen, es wird einfach kontrolliert, ob das Fahrzeug legal in die Stadt fahren darf oder nicht. Und dagegen ist auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten, meine ich, überhaupt nichts einzubinden. Es soll da ja auch ein abschreckender Moment eingebaut sein, dass ich eben weiß, wenn ich unerlaubter Weise mit einem alten Auto in die Innenstadt hineinfahre, dann wird das sanktioniert. Das wollen wir ja gerade erreichen. Wir wollen ja gerade in den Städten diese „40 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft“-Grenze einhalten. Also die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sind eigentlich alle eingehalten. Und deswegen frage ich mich: Was soll denn um Gottes Willen der Gesetzgeber noch tun, um eine verfassungskonforme und den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entsprechende Ausgestaltung zu verwirklichen, um diese Fahrverbote wirksam kontrollieren zu können?

Es ist noch gefragt worden, nach dem mildesten Mittel. Ist denn ein milderes Mittel erkennbar? Ich meine nein! Wenn Sie sich vorstellen, wie eine Polizeikontrolle abläuft, dann ist das ja für Menschen durchaus gefährlich, und zwar sowohl für die Polizeibeamten, die kontrollieren, wie auch für die Verkehrsteilnehmer. Es muss einen Posten geben, der erstmal die Autos identifiziert. Dann muss der nächste Posten 200 Meter später die Autos herausziehen. Jetzt stellen Sie sich eine vier-, fünfspurige Einfahrtstraße nach Stuttgart vor. Ganz außen ist möglicherweise ein „Stinker“, der muss jetzt über vier, fünf Fahrbahnen ausgelenkt werden, um kontrolliert werden zu können. Also da sind die Polizeibeamten gefährdet, ist der Verkehrsfluss gefährdet, steigt die NO_x-Belastung sicherlich an und wird nicht reduziert. Deswegen meine ich, ist eine solche manuelle Kontrolle kein wirksames und vor allem kein geringeres Mittel, weniger eingreifendes Mittel als diese stichprobenartig stattfindende Kontrolle, die im Gesetzentwurf jetzt vorgesehen ist.

Und die „blaue Plakette“, auch das ist angesprochen worden, ist – meine ich auch – kein milderes Mittel, weil sie ja den Halter möglicherweise identifiziert, aber eben nicht den Fahrer, der einen solchen Verstoß begeht. Also das Anhalten, das war auch Ihre Frage, Frau Lühmann, und das Herauswinken eines Euro-4-Diesels, meine ich, ist sicherlich ein größerer Grundrechtseingriff wie das

Durchfahren und das Durchfahren können, wenn ich ein legales Euro-6-Auto benutze. Deswegen, meine ich, kann auch mit Blick hierauf dem Gesetzentwurf nichts entgegen gehalten werden. Der ist auch insoweit verhältnismäßig.

Eine letzte Bemerkung ...

Stellv. Vorsitzende: Nein, keine letzte Bemerkung mehr! Na gut, einen Satz!

Prof. Dr. Michael Brenner (Friedrich-Schiller-Universität Jena): einen Satz erlauben Sie mir bitte noch. Sie müssen, verehrte Damen und Herren Abgeordnete, bedenken, dass Sie hier nicht zu große Hürden aufbauen, denn beim autonomen Fahren, was auf uns zukommt, wird die Frage der Datensicherheit und der Datenverarbeitung hier noch eine viel größere Rolle spielen als in diesem Kontext.

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Prof. Brenner! Dann kommen wir zu Herrn Kaiser. Bitte!

Patrick Kaiser (Zentralverband Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe e.V. – ZDK): Zum automatisieren Fahren würde ich gerne auch antworten, aber ich komme auf das zurück, was Herr Dr. Spaniel mich fragte, wie wir uns zur „blauen Plakette“ positionieren bzw. das noch weiter auszuführen.

Wie ich eingangs erwähnte, ist für die Vermeidung von Fahrverböten essenziell... Wir haben die Hoffnung, dass wir in Bälde gar nicht mehr über Fahrverbote sprechen müssen. Das zeigen uns die Möglichkeiten der Nachrüstung, das zeigen uns zum Teil auch die Software-Updates und das zeigen uns insbesondere die jüngsten Ergebnisse des Umweltbundesamtes in Bezug auf die Luftqualitäten aus dem Jahre 2018. Die Stadt Wiesbaden ist jüngst auch das beste Beispiel gewesen. Dort hat sich die Deutsche Umwelthilfe mit der Stadt geeinigt und hat gesagt, das, was dort auf die Beine gestellt wird, ist Benchmark. Und damit können die entsprechenden Fahrverbote auch vermieden werden. Wir persönlich glauben, und das ist jetzt mehrfach angesprochen worden, dass eine „blaue Plakette“, was die Überprüfbarkeit angeht, mit Schwierigkeiten verbunden ist. Denn Sie können letztendlich nur den ruhenden Verkehr überprüfen. Das bindet Personal. Ich zitiere nochmal die Deutsche Polizeigewerkschaft, die sagt, man verfüge oftmals nicht mal mehr über die Ressourcen, eine allgemeine Verkehrsbeschränkung durchzu-



Nur zur dienstlichen Verwendung

führen. Das würde natürlich hier potenziert werden, mit den „blauen Plaketten“. Und die Anhaltekontrollen würden auch zu Schwierigkeiten im Verkehrsfluss führen und möglicherweise dann auch zu Staus führen, die wiederum zu einer erhöhten und einer zusätzlichen Umweltbelastung führen könnten, so dass wir das eigentliche Ziel ad absurdum führen. Prof. Brenner hat es eben auch nochmal gesagt, eine „blaue Plakette“ bzw. die Überwachung von Fahrverboten bedingt eine Fahrerhaftung. Und die können wir in dieser Form bei einer „blauen Plakette“ nicht, jedenfalls nicht mit der notwendigen Effizienz, erkennen. Denn wir sehen kein mildereres Mittel, den fließenden Verkehr in dieser Hinsicht zu überprüfen, als in der Form, die hier im Gesetzentwurf vorgeschlagen wurde.

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Kaiser! Sie haben schon etwas vorgemacht, was wir jetzt leider umsetzen müssen und zwar, dass wir jeweils nur noch drei Minuten Zeit haben. Wir schaffen es sonst einfach nicht. Um 13.00 Uhr beginnt das Plenum. Das ist keine Bösartigkeit von mir, sondern einfach der Situation geschuldet. Dann jetzt die Bundesregierung, da muss ich den Kollegen Bilger entschuldigen, der muss ins Obleutegespräch vom Ausschuss Digitale Agenda. Und Herr PSts Ferlemann ist schon im Plenum. Deswegen Herr Nentwich. Bitte!

Jörg Nentwich (BMVI): Vielen Dank! Es waren zwei Fragen an die Bundesregierung gerichtet. Zum einen zur Thematik der Fehlerhaftigkeit solcher Geräte. Da muss man natürlich vorwegschicken, dass solche konkreten Geräte im konkreten Fall ja noch nicht im Einsatz sind, weil die Ermächtigungsgrundlage ja noch nicht vorliegt. Die ist erst im Werden. Von daher können wir auf konkrete Erfahrungen in dem konkreten Fall eben nicht zurückgreifen. Wir wissen aber wohl, dass in Sachen der Maut ähnliche Geräte – wir haben es von dem Sachverständigen Lang auch gehört – zur Kennzeichenerfassung da sind und sich da bewähren. Von daher kann man dort auf gewisse Erfahrungen zurückgreifen. Der letztliche Einsatz in der Praxis soll ja, so wie auch im Gesetzentwurf angelegt, nicht flächendeckend sondern punktuell, stichprobenartig erfolgen und manuelle Kontrollen weiterhin ermöglichen. Das bringt mich auch zur zweiten Frage, hinsichtlich ausländischer Kfz-Kennzeichen. Also Fahrzeuge,

die im Ausland, z. B. in Frankreich, zugelassen sind und selbstverständlich nicht im deutschen Register, im ZFZR, erscheinen, sind ein Problem, was wir natürlich generell haben, auch in dem Fall. In dem Fall muss man natürlich sagen, dass die Bundesregierung davon ausgeht, allein diese Möglichkeit zu schaffen, auch durch den elektronischen Abruf im Register, hier eine Möglichkeit den Kommunen an die Hand zu geben, effektiv entsprechende Verbote zu kontrollieren, dass, wie ich schon sagte, nach wie vor manuelle Kontrollen im fließenden Verkehr weiterhin möglich und auch sicherlich angezeigt sind, ganz konkret in diesem Fall davon Gebrauch machen. Will heißen, dass sie gezielt in der Kontrolle, in der Überprüfung eben solcher Verbote auf Personal zugreifen kann und die konkret gezielt einsetzt, um Fahrzeuge, die ein ausländisches Kennzeichen führen, dahingehend zu kontrollieren.

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank! Als nächster Herr Engeler. Bitte!

Dr. Malte Engeler (Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht): Wenn ich Ihre Frage richtig verstanden habe, dann erbitten Sie nochmal eine kleine Konkretisierung zur „blauen Plakette“ und zur Verhältnismäßigkeit. Aufgrund der Kürze der Zeit ganz kurz zur „blauen Plakette“. Es deutet aktuell jedenfalls alles darauf hin, dass, wenn Fahrzeuge mit der „blauen Plakette“ ausgerüstet sind, aufgrund einer Hardwarenachrüstung, dass wir das Problem tatsächlich nicht hätten, so dass sich die Notwendigkeit für Fahrverbote und damit auch die Notwendigkeit der Kontrolle nicht ergäben. Deswegen ist meine Ergänzung zu Herrn Brenner insofern, darauf abzustellen, dass die manuelle Kontrolle von Fahrzeugen auf diese „blaue Plakette“ hin Ihrer Ansicht nach dazu führt, dass das ein größerer Eingriff in die Handlungsfreiheit war. Das mag richtig sein, aber wir reden nicht über Eingriff in die Handlungsfreiheit, wir reden über Eingriffe in das Datenschutzgrundrecht. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu klar gesagt, dass es mit unserer Gesellschaftsordnung nicht vereinbar ist, wenn die Menschen nicht wissen, wer was wann über sie weiß. Und um diesen Eingriff geht es. Der geht mit einer automatisierten Datenverarbeitung einher und der wird auch nicht dadurch vermieden, dass man ... der bleibt eben bestehen, durch diese Überwachung. Die Möglichkeit, die das jetzt aktuell vorsieht, ist eben auch,



Nur zur dienstlichen Verwendung

dass solche Brücken gebaut werden. Die werden zwar nicht ständig aktiv sein, genauso wie bei den Mautbrücken nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz. Die werden aber dort vorhanden sein und sorgen aufgrund ihrer Existenz schlicht für einen Überwachungsdruck. Das heißt, ob die Kamera an ist, werde ich nicht sehen. Da möchte ich mir dann doch auch nochmal erlauben, aufs Deutlichste einem Ansinnen von Herrn Brenner zu widersprechen, der in seiner Stellungnahme empfiehlt, eine begriffliche Änderung vorzunehmen, von Überwachung hin zu reiner Überprüfung. Genau diese sprachliche – ich sage es mal – Anpassung führt nämlich dazu, dass Sie es erleichtern, in Zukunft im Rahmen des politischen Prozesses Zweckänderungen weniger intensiv wirken zu lassen. Das ist genau das, was ich zur Verhältnismäßigkeit ergänzen wollen würde, dass es nicht auf die Nutzung im konkreten Fall ankommt, sondern auf die Existenz dieser Überwachungsmöglichkeiten. Das Gesetz sieht – so sehr Sie jetzt versuchen, es in der Praxis reduzierend darzustellen – derzeit noch den Aufbau stationärer Anlagen vor, sieht derzeit auch noch die Existenz dieser Brücken vor. Und das sind Dinge, die strukturelle Bedeutung haben und die nicht auf den Einzelfall begrenzt geprüft werden können.

Zwischenruf ohne Mikrofon

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Dr. Engeler! Hier darf ja immer noch jeder sagen was er will! Wir kommen nochmal zu Herrn Lang.

Wolfgang Lang (VITRONIC Dr.-Ing. Stein Bildverarbeitungssysteme): Ich möchte nochmal kurz auf die Frage von Herrn Gelhaar eingehen. Und zwar, Herr Gelhaar, es ist so, dass wir auch hier von einer Fallerstellung sprechen. Das heißt also das, was ich vorhin erklärt habe, ist die Erstellung eines Falls. Dieser Fall muss natürlich dann in ein Backoffice übertragen werden. Und im Backoffice passiert dann die eigentliche Ahndung. Und dann befinden wir uns im OWi-Verfahren¹ und da laufen natürlich wieder die Fristen.

Zwischenruf Abg. Stefan Gelhaar (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), anfangs ohne Mikro:
.....braucht, um da das Bild des Fahrers zum Beispiel zwei Wochen lang speichern zu müssen.

Wolfgang Lang (VITRONIC Dr.-Ing. Stein Bildverarbeitungssysteme): Ich glaube mal, wenn das ins OWi-Verfahren geht, dann brauchen Sie das. Das müssen Sie ja im OWi-Verfahren solange vorhalten, bis das Verfahren dann durch ist...

Stellv. Vorsitzende: Also jetzt hat Herr Lang als einziger hier das Wort!

Wolfgang Lang (VITRONIC Dr.-Ing. Stein Bildverarbeitungssysteme): Wie gesagt es ist so, das geht ins OWi-Verfahren und dann laufen die Fristen, die aus dem OWi-Verfahren bekannt sind. Und so lange müssen sie die Daten natürlich auch vorhalten, im OWi-Verfahren.

Ihre zweite Frage zu den Kosten: Da tue ich mich schwer, aber ich stelle jetzt einfach mal circa 50.000 Euro in den Raum, was so eine Anlage kosten würde.

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank! Als letzter bitte Herr Müller-Görner!

Michael Müller-Görner (Verkehrsclub Deutschland – VCD): Worum geht es eigentlich? Es geht ja darum, dass man Fahrzeuge ausschließt, die einen hohen Schadstoffausstoß haben. Und mit den Plaketten kann man die eindeutig kennzeichnen und damit auch Anreize schaffen, dass eben die Leute auch saubere Fahrzeuge kaufen und auch nachrüsten. Und durch die Nachrüstung wird eben dafür gesorgt, dass sie eben auch eine bessere Plakette erhalten. Insofern ist da schon ein gewisser Druck vorhanden, und ein Anreiz. Das ist ja auch das Ziel. Wir wollen ja saubere Luft haben. Insofern hat man hier ein einfaches, effizientes Mittel, mit dem man auch gut kontrollieren kann, ob die Fahrzeuge eben die Bedingungen einhalten oder nicht. Und es setzt eben diese Anreize besser. Klar, wir sind auch für die Vermeidung von Fahrverboten, aber letztendlich ist es nun mal so: die Luft muss sauber werden. Und wenn alle anderen Maßnahmen nicht reichen.... In Wiesbaden hat es gereicht, das haben wir auch mit unterstützt. Das ist ja auch wichtig. Deswegen können es immer nur die letzten Mittel sein. Aber klar ist, wenn das Fahrverbot da ist, dann muss es auch irgendwie kontrolliert werden und eingehalten werden. Es ging eben nochmal darum, dass es Personal bindet. Ich denke mal, es ist wesentlich einfacher, zu kontrollieren, ob ein Fahrzeug diese Plakette hat,

¹ OWi-Verfahren = Ordnungswidrigkeitenverfahren



Nur zur dienstlichen Verwendung

als wenn ich das erstmal über mehrere Register abgleichen muss, ob jetzt das Fahrzeug tatsächlich berechtigt ist, da zu fahren oder nicht. Insofern ist das jetzt kein Argument dafür. Zumal es jetzt auch schon möglich ist, die Fahrzeuge im ruhenden Verkehr zu kontrollieren und auf die Einhaltung der Plakette zu überprüfen. Das wurde auch 2009 schon so geregelt. Das ist im Bußgeldkatalog auch entsprechend klargestellt. Da geht es um die Teilnahme am Verkehr. Und dazu gehört auch das Parken. Noch der letzte Satz: Es ging ja darum, was ich eben noch sagen wollte, dass der Bundesdatenschutzbeauftragte Ulrich Kelber auch sagte, ich zitiere ihn hier, grundsätzlich hält er die Verhältnismäßigkeit der geplanten Maßnahme für

sehr zweifelhaft. Weniger belastende Maßnahmen, wie beispielsweise eine „blaue Plakette“, erscheint ihm aus dieser Sicht grundsätzlich vorzugswürdig“.

Stellv. Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Müller-Görnert! Ich möchte Ihnen im Namen des Ausschusses allen ganz herzlich danken, dass Sie heute hier waren, dass Sie uns in so einer kurzen Zeit dann auch so viele gute Inputs gegeben haben. Ich wünsche Ihnen noch einen guten Tag in Berlin oder einen guten Nachhauseweg und schließe die Sitzung.

Schluss der Sitzung: 12:56 Uhr

Daniela Kluckert, MdB
Stellv. Vorsitzende



Zusammenfassung der Stellungnahmen

Öffentliche Anhörung am Mittwoch, 20. Februar 2019, 11.30 Uhr im
Saal E 600 des Paul-Löbe-Hauses

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes

Drucksache 19/6334

- b) Unterrichtung durch die Bundesregierung

Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes – Drucksache

19/6334 – Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Drucksache 19/6926

A-Drs. 19(15)188-A

Dr. Markus Schäpe

ADAC e.V.

Seite 1

A-Drs. 19(15)188-B

Thomas Kiel

Deutscher Städtetag

Seite 4

A-Drs. 19(15)188-C

Michael Müller-Görnert

Verkehrsclub Deutschland (VCD) e.V.

Seite 8

A-Drs. 19(15)188-D

Prof. Dr. Michael Brenner

Friedrich-Schiller-Universität Jena

Seite 11

A-Drs. 19(15)188-E

Dr. Malte Engeler

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht

Seite 23

ADAC Stellungnahme

zu dem

Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes

Drucksache 19/6334

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache
19(15)188-A
Stellungnahme zur 36. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 20.02.2019

ADAC

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 Einfahrberechtigung 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 Einfahrberechtigung 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 Einfahrberechtigung 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.

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur

Ausschussdrucksache

19(15)188-B

Stellungnahme zur 36. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 20.02.2019



Deutscher Städtetag · Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

Herrn

Cem Özdemir, MdB

Vorsitzender des Ausschusses

für Verkehr und digitale Infrastruktur

Deutscher Bundestag

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Per E-Mail: verkehrsausschuss@bundestag.de

**Öffentliche Anhörung des Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
am 20.02.2019;
Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes
(BT-Drs. 19/6334)**

18.02.2019/gru

Kontakt

Thomas Kiel
thomas.kiel@staedtettag.de
Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin
Telefon 030 37711-520
Telefax 030 37711-509

Aktenzeichen
66.10.02 D

Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
Telefon 0221 3771-0
Telefax 0221 3771-128

Avenue des Nerviens 9 - 31
1040 Bruxelles
Belgien
Telefon +32 2 74016-20
Telefax +32 2 74016-21

www.staedtettag.de

I. Fahrverbote vermeiden

Für die Städte steht wie für Bund und Länder an erster Stelle, Fahrverbote zu vermeiden. Dort wo Fahrverbote durch Klagen gegen die Luftreinhalteplanung der Länder gerichtlich durchgesetzt sind, ist es allerdings rechtsstaatliches Gebot, solche Durchfahrtverbote auch effektiv zu vollziehen und zu überwachen.

In Stuttgart, wo seit dem 01.01.2019 ein zonales Einfahrverbot für Dieselfahrzeuge der Euro-Norm 4 oder schlechter besteht, hat sich dazu bereits ein Verfahren zwischen Polizei und Ordnungsbehörden zur stichprobenhaften Kontrolle eingespielt. Dabei kontrolliert die Polizei die Fahrzeuge des fließenden Verkehrs, die Ordnungsbehörden abgestellte Fahrzeuge (ruhender Verkehr).

Bezüglich der Kontrolle liegt die Errichtung von permanenten baulichen Einrichtungen, etwa in Form von Kontrollsäulen, wie diese etwa im Wege der Kontrolle der Lkw-Maut auch an innerörtlichen Durchfahrstraßen in der jün-

geren Vergangenheit aufgestellt werden, nicht im Interesse der Städte. Dauerhaft Erfassungssäulen und Kameras im Straßenraum aufzustellen, stehen die Städte kritisch gegenüber. Es kann sein, dass Kontrollen nur über einen begrenzten Zeitraum hinweg stattfinden müssen und sich nach bisheriger Rechtsprechung auf viele kurze Straßenabschnitte beschränken müssen. Im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Anlagen stellt sich außerdem die Frage der Amortisation einer Kontrolleinrichtung. In der Vergangenheit sind Ordnungswidrigkeiten durch Befahren der Umweltzone nicht im gleichen Maße auffällig wie Geschwindigkeitsübertretungen auf bestimmten gefährlichen Straßenabschnitten. Im Vergleich mit diesem unmittelbar verkehrsgefährdenden Verhalten gibt es auch durchaus berechtigte Zweifel, ob das Gefahrenniveau ordnungsrechtlich eine stärkere Kontrolle von Dieselfahrverboten zu rechtfertigen vermag.

Im Hinblick auf Kontrollgeräte geht es den Städten vielmehr um den Einsatz von mobilen Kontrollgeräten zur stichprobenhaften Verkehrsüberwachung. Dabei kann gewünschter Nebeneffekt sein, elektronische Verfahren zu erproben und fortzuentwickeln (Digitalisierung des Verkehrs) sowie solche technischen Geräte zur Evaluation von Fahrverboten einsetzen zu können (Erfassung und Schätzung der Umweltauswirkungen der in das Stadtgebiet einfahrenden Fahrzeuge).

Aber wichtig bleibt es vor allem gegen die Ursache der Fahrverbote, also die zu hohen Stickoxidwerte, vorzugehen. Dagegen helfen nur flächendeckende Maßnahmen der Autoindustrie. Und wir brauchen ein Gesamtkonzept für nachhaltige Mobilität mit einem stärkeren Umweltverbund aus ÖPNV, Rad- und auch Fußgängerverkehr.

II. Allgemeine Einschätzung des Neunten Änderungsgesetzes

Der Deutsche Städtetag hält die von der Bundesregierung vorgesehene Abfrage über das zentrale Fahrzeugregister für nicht ausreichend, um mögliche Fahrverbote effektiv umzusetzen und nachgerüstete Fahrzeuge erkennbar auszunehmen. Den Ordnungsbehörden und der Polizei fehlt bisher jegliche Technik für eine automatische Fahrzeugerfassung, so sie denn datenschutzrechtlich zulässig wäre.

Die bei der Erhebung der LKW-Maut eingesetzte Technik lässt sich nicht eins zu eins übertragen. Die Kontrollsäulen bei der Lkw-Maut erfassen nicht alle Fahrzeuge, sondern nur Fahrzeuge, die in ihren Abmessungen einem Lkw entsprechen. Nur für diese Fahrzeuge wird durch den Mautbetreiber zunächst intern geprüft, ob ein Datensatz (Anmeldung zur Maut) vorliegt. Liegt keine solche Anmeldung vor und ist das Ermittlungsergebnis, dass es sich um ein mautpflichtiges Fahrzeug handelt, dann erst werden weitere Ermittlungswege (Halter, mautpflichtige Fahrzeugklasse) eingeleitet.

Außerdem erfasst das Zentrale Fahrzeugregister beim Kraftfahrtbundesamt (KBA) bisher Daten zur Euro-Klasse, aber nicht zu Nachrüstungen. Daten über Nachrüstung müssten erst erhoben und in ein Register eingetragen werden, sonst würden nachgerüstete Fahrzeuge durch den Datenabgleich nicht von Fahrverboten ausgenommen.

III. Möglichkeiten und Grenzen des vorgesehenen Datenabgleichs

Die grundsätzliche Bereitstellung von Halterdaten für die Kontrolle von immissionsschutzrechtlich veranlassten Verkehrsverboten ist zu begrüßen (§ 35 Abs. 1 Nr. 18 des Entwurfes). Sie stellt die neuen gerichtlichen Verbote auf die gleiche Ebene wie die Kontrolle der Lkw-Maut (Ziffern 10, 11) oder wie andere nicht verkehrsseitig bedingte Halterabfragen z.B. zur Eindämmung von Sozialbetrug, Schwarzarbeit oder Steuerhinterziehung.

Fraglich ist dagegen die Einfügung eines neuen § 63c StVG im neuen Abschnitt VIa „Datenverarbeitung“. Dabei mag im Hinblick auf das Urteil des BVerfG eine Rolle spielen, nun eine unstreitige Ermächtigungsgrundlage für das Handeln von Ländern und Kommunen zu schaffen.

Zweck ist, dass die Verkehrsüberwachungsbehörden auf die Daten des Zentralen Fahrzeugregisters (ZFZR) zugreifen können, um fahrzeugindividuell anhand der dort gespeicherten technischen Daten über das Fahrzeug die Einhaltung der Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote überprüfen zu können. Auch gegen diesen Zweck bestehen keine grundlegenden Bedenken.

Der Zweck wird durch den Datenabgleich mit dem ZFZR allerdings nicht erreicht. Zunächst ist das ZFZR nicht vollständig, so sind mehrere Millionen Halterdaten, insbesondere von älteren also in der Vergangenheit zugelassenen Fahrzeugen nicht übertragen. Zum Zweiten kann das ZFZR nur Auskunft über im Inland zugelassene Fahrzeuge geben. Der Halter eines im Ausland zugelassenen Fahrzeugs hätte keine Möglichkeit sich rechtstreu zu verhalten. Er würde aus einer Datenabfrage jedenfalls als ordnungswidrig einfahrend erfasst oder hilfsweise als nicht ermittelbar (Euro-Klasse).

Besonders schwierig stellt sich darüber hinaus die Erfassung von Fahrzeugen dar, die das von der Industrie verlangte Nachrüstungsangebot von Fahrzeugen Euro 4/5 oder älter wahrnehmen. Diese Fahrzeuge verlieren nach der Nachrüstung ihre Euro-Einteilung nicht. Der Nachrüstungssatz wird als Freitext in die Zulassungsbescheinigung (ZB II) eingetragen. Darüber hinaus hat das KBA vorgeschlagen, eine eigene Kennnummer (ein bisher unbelegtes Feld) in der Zulassungsbescheinigung mit einem Eintrag zu belegen. Ohne Verpflichtung der Halter zur Nacheintragung kann dieses Verfahren aber gar keinen Erfolg versprechen.

Darüber hinaus wird im Entwurf zur Änderung der Fahrzeugzulassungsverordnung (FZV) nun eine Nachrüstungsschwelle für Altfahrzeuge in Höhe von 270 mg/km eingefügt (diese Schwelle unterliegt ebenfalls der Diskussion). Heute bereits gute Euro 4/5-Fahrzeuge werden aus der Nachrüstung ausgenommen. Sie unterliegen gleichfalls nicht dem Fahrverbot. Trotz der besseren Performance dieser Fahrzeuge verlieren sie gleichwohl nicht ihre ursprüngliche Einstufung als Euro 4/5-Fahrzeug. Auch diese Fahrzeuge sind entsprechend durch Datenabgleich beim KBA nicht zu ermitteln.

Schließlich kommt noch eine weitere Kategorie hinzu, nämlich solche Fahrzeuge, die einzelfallbezogene Ausnahmen erhalten (in Stuttgart ca. 10 % des betroffenen Fahrzeugbestands). Diese Ausnahmen sind fahrzeugbezogen (z.B. Einsatzfahrzeuge) oder personenbezogen (z.B. Krankenschwester mit Nachschicht, die auf den Fahrzeugeinsatz angewiesen ist). Auch diese Ausnahmen sind allein aus der Halterabfrage nicht zu ermitteln.

Ein Verfahren zur elektronischen Ermittlung von Halterdaten ist allerdings nichts wert, wenn es im Ergebnis eine Übereinstimmung von weniger als 90 % liefert. Um ein passendes elektronisches System herzustellen, wäre eine umfassende Entwicklungsarbeit, die Klärung von Schnittstellen, die Regelung der Datensicherheit der einzelnen Zugänge etc. erforderlich. Der Gesetzentwurf leistet hierzu nur einen vergleichbar kleinen Beitrag und erzeugt den Eindruck, dass allein durch die Ermächtigung eine sachgerechte Kontrolle durch elektronisches Gerät erfolgen kann. Das ist nicht der Fall.

Dazu kommen abgeleitet aus der vergleichbaren Technik bei der Lkw-Mautkontrolle Kosten für ein Einzelgerät in Höhe von ca. 120.000 Euro. Ohne entsprechende Fördermöglichkeiten des Bundes und die zuvor genannte Koordination von Entwicklung und Schnittstellen ist höchst fraglich, ob Hersteller die Entwicklungskosten des Geräts so erwirtschaften könnten.

IV. Fragen des Datenschutzes

Der Deutsche Städtetag hält Fragen des Datenschutzes für bedeutsam. Allerdings ist eine Skepsis gegenüber den Kommunen als untere Straßenverkehrsbehörden nicht angebracht. Es gibt keine Veranlassung, für den Datenbestand aus einer elektronischen Verkehrsüberwachung andere Grundsätze aufzustellen als für den Bestand anderer vergleichbarer personenbezogener Daten bei den Städten. Insbesondere könnte durch die Änderung des Gesetzentwurfes durch Höherbewertung des Datenschutzes auch in den Fällen, für die eine Ordnungswidrigkeit festgestellt worden ist, durch verfrühte Datenlöschung ein neues Nachweis- und Vollzugshemmnis im Verfahren entstehen.

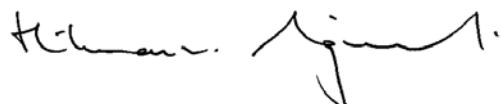
V. Alternativen

Der Gesetzentwurf führt auf S. 10 auf, dass es keine Alternativen zu dem Gesetzentwurf gibt. Das ist nicht richtig.

Im Ergebnis bleibt der Deutsche Städtetag vielmehr bei seiner Auffassung, dass es effektivere, schneller und besser einzuführende Lösungen für die stichprobenhafte Einfahrtkontrolle gibt. Solche Kontrollen können zukunftsgerichtet auch mit elektronischen Erfassungsgeräten kombiniert werden. So lassen sich Fahrzeuge anstelle oder ergänzend zu einer Plakette auch mit einem RFID-Chip ausstatten, der durch einfachere und kostgünstigere Kontrollgeräte den notwendigen Abgleich herstellt. Das bestehende System kennen die Bürgerinnen und Bürger und es wäre für Ordnungsämter und Polizei wesentlich einfacher zu handhaben, wenn es zu Fahrverboten kommt und diese umgesetzt werden müssen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Hilmar von Lojewski

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes
Drucksache 19/6334**

Berlin 19.02.2019

Seit 2010 gelten EU-weit Luftqualitätsgrenzwerte für Stickstoffdioxid (NO₂). Zum Schutz der menschlichen Gesundheit wurden sie zusammen mit Grenzwerten für weitere Luftschaadstoffe 1999 von allen Mitgliedsstaaten beschlossen. Viele Städte überschreiten nach wie vor den NO₂-Grenzwert, ein Handeln ist daher dringend nötig. Hauptquelle für NO₂ in Innenstädten sind Dieselfahrzeuge. Dieselfahrverbote sind deswegen notwendig geworden, weil Autohersteller Dieselfahrzeuge zugelassen haben, die im Alltagsbetrieb ein Mehrfaches der geltenden Abgasgrenzwerte für Stickoxide ausstoßen. Bei hoher NO₂-Belastung sind Fahrverbote – solange sich nicht effektive Hardware-Nachrüstung durchgesetzt hat – das letzte Mittel. In ersten Städten gelten Fahrverbote für ältere Dieselfahrzeuge, weitere werden folgen. Damit die Fahrverbote auch eingehalten werden und sie einen Beitrag zur Verbesserung der Luftqualität leisten, ist eine gewisse Kontrolldichte notwendig.

Der nun von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf zur automatisierten Kennzeichenerfassung erfüllt diesen Anspruch nicht. Die automatische Kennzeichenerfassung ist aufwändig, teuer, personalintensiv und wirft datenschutzrechtliche Fragen auf. Kommunen, Länder und die Polizei sehen die automatische Kennzeichenerfassung zur Kontrolle von Diesel-Fahrtbeschränkungen ebenfalls kritisch und bemängeln die Praktikabilität. So entstehe zusätzlicher Aufwand zum Datenabgleich. Das zentrale Fahrzeugregister erfasse beispielsweise nicht, ob ein Fahrzeug nachgerüstet ist. Das gleiche gilt für Personen, deren Fahrzeug von Fahrverboten betroffen ist, die aber über eine Ausnahmegenehmigung verfügen – darunter Anlieger, Pflegedienste, Handwerker, städtische Verkehrsmittel, Polizei- oder Feuerwehrwagen. Kritik diesbezüglich kommt auch vom Bundesdatenschutzbeauftragten Ulrich Kelber. Er sieht vor allem das Anfertigen von Fotos unbeteiligter Personen kritisch.

Völlig offen ist auch die Frage nach den Gesamtkosten von Kennzeichenerfassungsgeräten zur Überwachung von Dieselfahrtbeschränkungen. Alleine in Berlin müssten demnach Geräte für die vorgesehenen Fahrtbeschränkungen auf mindestens 11 Straßenabschnitten angeschafft werden. Die Bundesregierung verweist auf eine Förderrichtlinie, um die Anschaffung von Kennzeichenlesegeräten zur Überwachung von Diesel-Fahrverboten zu unterstützen. Die Kontrollgeräte aus den Mitteln des Sofortprogramms „Saubere Luft“ zu finanzieren, ist mit den Zielsetzungen dieses Programmes nicht kompatibel. Gegenstand des Programms sind laut

BMVI „Maßnahmen für die Elektrifizierung des urbanen Verkehrs und die Errichtung von Ladeinfrastruktur, Maßnahmen für die Digitalisierung von Verkehrssystemen sowie Maßnahmen zur Nachrüstung von Diesel-Bussen im ÖPNV mit Abgasnachbehandlungssystemen.“ Die Mittel aus dem Sofortprogramm sollten wirklich nur für die aktive Emissionsminderung wie oben aufgeführt verwendet werden.

Auch mit den von der Bundesregierung nun vorgelegten Änderungen bleibt die grundsätzliche Kritik an der automatischen Kennzeichenerfassung erhalten. Die Bundesregierung will, das legt auch der geänderte Entwurf nahe, dass Fahrverbote möglichst wenig Wirkung zeigen und in der Konsequenz auch nur selten geahndet werden. Die hier ermöglichten Kontrollen dienen so nicht dem Schutz der Menschen vor gesundheitsschädigenden Stickoxiden, sondern mehr dem Artenschutz schmutziger Diesel und Verhinderung von Sanktionen für Regelverstöße uneinsichtiger Autofahrer. Letztlich ermöglichen sie es den Autoherstellern, die hochemittierende Fahrzeuge auf den Markt gebracht haben, sich billig aus der Verantwortung zu stehlen. Aus Sicht des VCD ist die automatische Kennzeichenerfassung nicht dazu geeignet, Fahrtbeschränkungen für Dieselfahrzeuge effektiv zu kontrollieren. Der vorgelegte Gesetzentwurf ist vielmehr ein Kontroll-Verhinderungs-Gesetz.

Bewährt hat sich hingegen die sogenannte Kennzeichnungsverordnung, die bereits 2006 im Zuge der Einrichtung von Umweltzonen eingeführt wurde. Mit Hilfe der farbigen Plaketten rot, gelb und grün werden danach Fahrzeuge entsprechend ihres Schadstoffausstoßes gekennzeichnet. Die Abstufung basiert im Wesentlichen auf dem Partikelausstoß (PM10), da dieser damals im Fokus stand und viele Städte ein Feinstaub-Problem hatten. Die Fahrtbeschränkungen in Umweltzonen konnten so einfach und effektiv kontrolliert werden. Die Kennzeichnungsverordnung sowie die Einführung von Umweltzonen waren erfolgreich. Die farbige Kennzeichnung ist bei Autofahrer*innen etabliert und weit über 90 Prozent aller Fahrzeuge erfüllen inzwischen die Abgasstandards für eine grüne Plakette. Die Feinstaubbelastung durch den Verkehr ist deutlich gesunken, so dass alle Städte in Deutschland derzeit den europaweit geltenden Grenzwert für PM10 im Jahresmittel einhalten können. In Berlin hat sich bspw. die emittierte Dieselrußmenge durch Einführung der Umweltzone um über 60 Prozent verringert.

Die geltenden Umweltzonen entfalten hingegen kaum Wirkung auf die Verringerung von Stickstoffdioxid, da sich die derzeitigen Kriterien am Partikelausstoß der Fahrzeuge orientieren. Daher ist es folgerichtig, die bestehende Kennzeichnungsverordnung fortzuschreiben und weitere Plaketten (Blaue Plakette) einzuführen. Die Kriterien für die Vergabe neuer Plakette müssten sich für Pkw, leichte und schwere Nutzfahrzeuge mit Dieselmotor an den Stickoxid-Abgasstufen für reale Fahrten auf der Straße (RDE – Real Driving Emissions) orientieren. So können Fahrzeuge eindeutig gekennzeichnet werden, die sowohl wenig Partikel als auch wenig Stickoxide emittieren. Dies ermöglicht eine effektive Kontrolle, reduziert Aufwand und Kosten und senkt letztendlich wesentlich nachhaltiger die Luftbelastung. Eine entsprechende Kennzeichnung gibt Verbrauchern eine klare Orientierung, welches Fahrzeug wirklich sauber ist. Zudem wird die Hardware-Nachrüstung geeigneter Fahrzeuge beschleunigt. Eine blaue Plakette könnte damit einen wichtigen Beitrag zum Gesundheitsschutz leisten. Aus der Diskussion um die Nachrüstung von Dieselfahrzeugen ergeben sich möglicherweise Abstufungen für die blaue Plakette, wie sie auch vom Umweltbundesamt vorgeschlagen werden:

- Hellblaue Plakette: Diesel-Kfz Euro-Norm 6a-c sowie nachgerüstete Diesel-Kfz der Euro-Norm 5 / V, die entsprechend dem Vorschlag der Bundesregierung zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes nicht mehr als 270 mg NOx/km nach RDE emittieren
- Dunkelblaue Plakette: Otto-Kfz ab Euro 3, Diesel-Kfz ab Euro 6d-TEMP / VI

Das Vorhandensein einer Blauen Plakette würde es den zuständigen Behörden auch bei der Kontrolle des ruhenden Verkehrs sehr leicht machen, Verstöße zu sanktionieren.

Aus diesem Grund empfiehlt der VCD den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, den Gesetzentwurf zur automatisierten Kennzeichenerfassung abzulehnen und stattdessen die Bundesregierung aufzufordern, die bestehende und bewährte Kennzeichnungsverordnung zu erweitern. Neben dem Bundesumweltministerium, dem Umweltbundesamt und einzelnen Ländern unterstützen dies auch der Deutsche Städtetag sowie die IG Metall. Auch der Bundesdatenschutzbeauftragte Ulrich Kelber hält die blaue Plakette für das bessere Instrument.

Die Vorteile liegen auf der Hand, nun ist es an dem Gesetzgeber, hier schnell Klarheit zu schaffen.

VCD e.V.
Wallstr. 58
10179 Berlin

Fon 030 – 280 351-0
Fax 030 – 280 351-10
mail@vcd.org
www.vcd.org

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache

19(15)188-D

Stellungnahme zur 36. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 20.02.2019



**FRIEDRICH-SCHILLER-
UNIVERSITÄT
JENA**

Rechtswissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für
Deutsches und Europäisches
Verfassungs- und Verwaltungsrecht

Universität Jena · Rechtswissenschaftliche Fakultät · 07737 Jena

Sekretariat des

Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur

Deutscher Bundestag

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Professor Dr. Michael Brenner

Universitätsprofessor

Carl-Zeiss-Straße 3
07743 Jena

Telefon: 0 36 41 9-42240

Telefax: 0 36 41 9-42242

E-Mail: Michael.Brenner@uni-jena.de

Jena, am 19. Februar 2019

Vorab per E-Mail: verkehrsausschuss@bundestag.de

Stellungnahme zu

**- dem Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsge-
setzes (BT-Drucks. 19/6334) und**

**- der Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der Bundesre-
gierung (BT-Drucks. 19/6926)**

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

zu dem o. g. Gesetzentwurf nehme ich wie folgt Stellung:

1. Der Gesetzesvorschlag

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist von dem Anliegen getragen, den zuständigen Überwachungsbehörden die Möglichkeit einzuräumen, auf der Grundlage von § 40 BlmSchG verfügte, dem Schutz der Wohnbevölkerung oder der Bevölkerung dienende Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote wirksam vollziehen und überwachen zu können. Zu diesem Zweck sollen die zuständigen Behörden im Rahmen von Kontrollen bestimmte Daten, auch automatisiert, erheben, speichern



und verwenden sowie auf die Daten des Zentralen Fahrzeugregisters zugreifen können. Nach Maßgabe des § 63c StVG n. F. handelt es sich bei diesen Daten um das Kennzeichen des Fahrzeugs und die das Fahrzeug kennzeichnenden Merkmale, um das Bild des Fahrzeugs und des Fahrers sowie den Ort und die Zeit der Teilnahme in dem betreffenden Gebiet. Diese Daten dürfen ausschließlich zum Zweck der Verfolgung von Einfahrtsverstößen übermittelt werden; sie sind zudem unverzüglich zu löschen, sofern das Fahrzeug berechtigterweise in das betreffende Gebiet eingefahren ist oder aber nach Übermittlung der Daten an die zuständige Verwaltungsbehörde, sofern das Fahrzeug nicht berechtigt war, in das betreffende Gebiet einzufahren.

2. Die derzeitige unzulängliche Überwachungspraxis

Die Überwachung von auf der Grundlage von § 40 BlmSchG angeordneten Verkehrsverboten und Verkehrsbeschränkungen, die der Reduzierung der NO_x-Belastung der Luft in Innenstädten dienen, ist derzeit nur unzureichend möglich. Dies folgt zum einen aus dem erheblichen Personalaufwand, der mit der Überwachung des fließenden Verkehrs durch Polizeibeamte verbunden ist. Das „Herauswinken“ älterer Dieselfahrzeuge und die Kontrolle des Kfz-Scheins führt im Einzelfall nicht nur zu gefährlichen Verkehrssituationen, zu Verkehrsbehinderungen, zu einer Hemmung des Verkehrsflusses und zu Gefährdungen von Polizeibeamten, sondern beschränkt sich – wegen des hierfür erforderlichen erheblichen Personalaufwands – letztlich auf bloße Stichproben. Davon abgesehen, konzentrieren sich die Polizeibeamten in der Praxis vor allem auf gravierendere Verkehrsverstöße, insbesondere auf das Telefonieren mit dem Handy am Steuer, das bekanntlich einen Punkt in der Flensburger Verkehrssünderkartei nach sich zieht, oder auf Verstöße gegen die Gurtpflicht. Eine Missachtung des Einfahrtsverbots für ältere Dieselfahrzeuge wird demgegenüber in der polizeilichen Praxis als bloßer „Beifang“ angesehen – ganz abgesehen davon, dass die vorrangige Aufgabe der Polizei in der Kriminalitätsbekämpfung besteht, nicht hingegen in der Überwachung von Fahrverboten.



Diese Praxis führt im Ergebnis nicht nur dazu, dass Verstöße gegen Fahrverbote weitgehend ungesühnt begangen werden können – was der breiten Öffentlichkeit nicht verborgen bleiben kann –, sondern hat insbesondere zur Folge, dass letztlich eine NO_x-Reduzierung in den von erhöhten NO_x-Werten betroffenen Städten nicht herbeigeführt werden kann. Das Rechtsgut Umwelt- und Gesundheitsschutz, dem der maßgebliche Grenzwert von 40 Mikrogramm/m³ Luft ja gerade zu dienen bestimmt ist, kann mit der bislang gängigen Praxis mithin nicht hinreichend geschützt werden, obgleich die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG alle staatliche Gewalt auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichtet.

3. Rechtliche Bewertung des Gesetzesvorschlags

a. Der Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung

Der Schutzbereich des vorliegend sachlich einschlägigen Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist umfassend und wird vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung weit verstanden. Keiner näheren Erörterung bedarf es daher, dass der Schutzbereich des Rechts eröffnet ist.

b. Die durch das StVG n. F. ermöglichten Eingriffe

Mit Blick auf den Gesetzesvorschlag der Bundesregierung ist zunächst festzuhalten, dass die mit Hilfe einer automatisierten Kennzeichenerfassung ermöglichten Datenerhebungen und Datenverarbeitungen im Rahmen der Überwachung von Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote, die aufgrund immissionsschutzrechtlicher Vorschriften oder aufgrund strassenverkehrsrechtlicher Vorschriften zum Schutz von Abgasen angeordnet wurden, fraglos Grundrechtseingriffe darstellen; sie greifen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Autofahrer ein. Dies hat das Bundesverfassungsgericht auch in seiner jüngsten Entscheidung vom 18. Dezember 2018 (BVerfG – 1 BvR 142/15) ausdrücklich klargestellt und damit seine Rechtsprechung aus dem Jahr 2008 ausdrücklich aufgegeben (vgl. BVerfG – 1 BvR 142/15, Rdnr. 45), wonach „Datenerfassungen keinen Gefährdungstatbestand (darstellen), soweit Daten unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder spurenlos, anonym



und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, ausgesondert werden“ (BVerfGE 120, 378/399). Und weiter: „Zu einem Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung kommt es daher in den Fällen der elektronischen Kennzeichenerfassung dann nicht, wenn der Abgleich mit dem Fahndungsbestand unverzüglich vorgenommen wird und negativ ausfällt (sogenannter Nichttrefferfall) sowie zusätzlich rechtlich und technisch gesichert ist, dass die Daten anonym bleiben und sofort spurenlos und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, gelöscht werden“ (BVerfGE 120, 398/399).

Mit Blick darauf, dass die durch den Gesetzentwurf ermöglichten Maßnahmen in jedem Fall – auch dann, wenn erfasste Daten sofort wieder gelöscht werden – nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Grundrechtseingriffe darstellen, ist eine Rechtsgrundlage erforderlich, in der der Zweck der Datenerhebung und der Verwendung der personenbezogenen Daten hinreichend bestimmt ist (vgl. hierzu unter 3. c. aa.).

c. Die Verhältnismäßigkeit

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht schrankenlos gewährleistet; dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen vom 11. März 2008 (BVerfGE 120, 378/401) und vom 18. Dezember 2018 (BVerfG – 1 BvR 142/15, Rdnr. 89 ff.) betont. Indes muss eine einen Eingriff rechtfertigende Ermächtigungsgrundlage dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen sowie dem Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit gerecht werden (BVerfGE 120, 378/401). Zudem muss die Ermächtigung zu Kontrollen hinreichend begrenzt sein (BVerfG – 1 BvR 142/15, Rdnr. 89 ff.).

aa. Der Zweck der Regelung

Festzuhalten ist zunächst, dass der Zweck der im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen eng begrenzt ist. So macht § 63c Abs. 1 StVG n. F. mit der rechtsstaatlich gebotenen Klarheit deutlich, dass – auch automatisierte – Kontrollen und die in



diesem Zusammenhang erfolgende Datenerhebung, -speicherung und -verwendung ausschließlich zur Überwachung von Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbotsen, die aufgrund von § 40 BImSchG angeordnet worden sind oder aufgrund straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften zum Schutz zum Schutz der Wohnbevölkerung oder der Bevölkerung vor Abgaben zur Abwehr von immissionsbedingten Gefahren ergehen, durchgeführt werden dürfen. Darüber hinaus sieht § 63c Abs. 3 des Gesetzentwurfs vor, dass die Daten ausschließlich zur Verfolgung solcher Ordnungswidrigkeiten, die einen Verstoß gegen Fahrverbote sanktionieren, übermittelt werden dürfen.

Eine Datenerhebung und -weitergabe zu anderen Zwecken, etwa zur Verfolgung von Straftaten oder anderen Ordnungswidrigkeiten, wird damit durch den Gesetzentwurf zwingend ausgeschlossen; eine inhaltlich unbeschränkte, gewissermaßen „ins Blaue“ hinein erfolgende Datenerhebung und –weitergabe ist mit anderen Worten nicht möglich. Da eine Erfassung von Kfz-Kennzeichen und Fahrer ausweislich des eindeutigen Gesetzeswortlauts nur zur Überwachung von Fahrverbotsen zulässig, steht die Regelung insoweit nicht im Widerspruch zu der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11. März 2008, sondern erfüllt gerade die Anforderungen, die das Gericht mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot für Maßnahmen wie die hier in Rede stehenden aufgestellt hat (vgl. BVerfGE 120, 378/407 ff.). Nicht hinreichend klar definierte Begriffe weist das Gesetz nicht auf, im Gegensatz zu den der Entscheidung von 2008 zugrunde liegenden Konstellationen, in denen der weite und deshalb vom Bundesverfassungsgericht nicht als hinreichend angesehene Begriff des Fahndungstatbestandes weder im Gesetz noch in Rechtsprechung oder Literatur hinreichend klar definiert war (BVerfGE 120, 378/410 f.).

Zweck, Zweckbindung und Rechtfertigung der Datenerhebung, -speicherung und -verwendung sind mithin ausdrücklich und mit rechtsstaatlich hinreichender Bestimmtheit im Gesetzentwurf niedergelegt.



Doch abgesehen davon, dass im Gesetz ein eng umgrenzter Anlass für die Durchführung automatisierter Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen enthalten ist, hat das Bundesverfassungsgericht selbst anlasslose Kontrollen nicht generell für ausgeschlossen erachtet. Insoweit führt das Gericht aus:

„Die Rechtfertigung für Kontrollen kann dort bereits an der besonderen Verantwortung der Betroffenen gegenüber der Allgemeinheit anknüpfen und bedarf deshalb eines darüberhinausgehenden Anlasses grundsätzlich nicht. Für automatisierte Kennzeichenkontrollen kommt das etwa in Betracht, wenn mit ihnen Gefahren bekämpft werden, die sich gerade aus dem Betrieb der Kraftfahrzeuge ergeben, etwa die Durchsetzung der Versicherungspflicht durch Kontrollen zum Auffinden unversicherter Fahrzeuge. Die Lage ist insoweit nicht anders als bei zahlreichen anderen, hier nicht streitgegenständlichen Arten polizeilicher Kontrollmaßnahmen wie bei anlasslos stichprobenhaft durchgeführten Straßenverkehrskontrollen und anlasslosen Kontrollen in weiten Bereichen etwa des Umwelt- oder Wirtschaftsverwaltungsrechts“ (BVerfG - 1 BvR 142/15, Rdnr. 94).

Der Gesetzeszweck genügt daher den verfassungsrechtlichen Vorgaben.

bb. Die Geeignetheit

Zur Überwachung von Fahrverbotsstrecken oder –zonen ist die – auch automatisierte – Überwachung des Weiteren aber insbesondere geeignet, weil hierdurch wirksam – und insbesondere zeitnah, ohne Behinderung des fließenden Verkehrs und ohne Gefährdung von Polizeibeamten – festgestellt werden kann, ob sich ein Fahrzeug und dessen Fahrer erlaubterweise oder rechtswidrig in einem bestimmten, von einem Fahrverbot betroffenen Gebiet aufhält oder auf einer bestimmten, von einem Fahrverbot betroffenen Straße fährt. Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht das Mittel der Kennzeichenerfassung zur Verfolgung präventiver und ggf. repressiver Zwecke als geeignet angesehen, wenn die Erfassung des Kennzeichens die Durchführung weiterer auf die Zweckverfolgung bezogener Maßnahmen ermöglicht oder erleichtert (BVerfGE 120, 378/428).



cc. Die Erforderlichkeit

Die Regelung ist auch erforderlich, da sie im Gegensatz zur derzeitigen Praxis eine wirksame Überwachung von Einfahrverboten ermöglicht und auf diese Weise zu einer Verbesserung der Luftqualität in den betroffenen Innenstädten und damit zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) – eine Staatszielbestimmung mit verpflichtender Wirkung für sämtliche Staatsgewalten – beiträgt. Die derzeitigen Kontrollen sind personalintensiv, wenig effizient, daher auch wenig abschreckend und letztlich nicht in der Lage, Einfahrverbote wirksam zu kontrollieren und insbesondere durchzusetzen. Sie können daher auch nicht als milderes Mittel angesehen werden. Soll sich die Luft in den Innenstädten schnell und zugleich dauerhaft verbessern, ist nicht zuletzt mit Blick auf die schlechte Personalsituation bei der Polizei eine automatisierte Überwachung von Fahrverboten auch erforderlich.

dd. Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn

Die entscheidende Frage ist, ob die Regelung auch verhältnismäßig i. e. S. ist und insbesondere den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, die das Bundesverfassungsgericht für eine automatisierte Kennzeichenerfassung aufgestellt hat. Und insoweit sind grundlegende Unterschiede zwischen der seinerzeit zur Entscheidung anstehenden Konstellation und der vorliegend zu beurteilenden zu konstatieren.

(1) Keine Überwachung „ins Blaue“

Als grundlegende Vorgabe hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2008 klargestellt, dass das Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn verlangt, „dass die Schwere der gesetzgeberischen Grundrechtsbeschränkung bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der sie rechtfertigenden Gründe steht“ (BVerfGE 120, 378/428). Dabei hat der Gesetzgeber die Ausgewogenheit zwischen der Art und Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung einerseits und den zum Eingriff berechtigenden Tatbestandselementen



andererseits zu wahren. „Grundrechtseingreifende Ermittlungen „ins Blaue hinein“ lässt die Verfassung nicht zu“ (BVerfGE 120, 378/429).

Und genau dies ist der Punkt, der die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2008 zugrunde liegende Konstellation von der vorliegend zu beurteilenden unterscheidet. Denn das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung ebenso wie das Allgemeine Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein hatten den Verwendungszweck so weit gefasst, dass erhebliche Grundrechtseingriffe „bis hin zur Nutzung der Kennzeichenerfassung für Zwecke der Observation“ möglich waren. Die Gesetzgeber hatten es unterlassen, „tatbestandliche Eingrenzungen vorzusehen und, soweit Maßnahmen der automatisierten Kennzeichenerfassung grundsätzlich unbedenklich sind, auf sie abgestimmte materielle Anforderungen zu normieren und gegebenenfalls ergänzende verfahrensrechtliche Sicherungen vorzusehen“ (BVerfGE 120, 378/429). Insbesondere ermöglichten die beiden Gesetze aufgrund ihrer unbestimmten Weite anlasslos erfolgende oder flächendeckend durchgeführte Maßnahmen der automatisierten Erfassung und Auswertung von Kraftfahrzeugkennzeichen. Zudem ermöglichten die beiden Gesetze eine anlasslose und flächendeckende automatisierte Kennzeichenerfassung, die, so das Gericht, den Eindruck ständiger Kontrolle und des ständigen Überwachtwerdens hervorrufe und daher zu Einschüchterungseffekten und in der Folge hiervon zu Beeinträchtigungen bei der Ausübung von Grundrechten führen könne.

(2) Beschränkung auf einen konkreten Anlass

Weiterhin hat das Gericht in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2008 ausgeführt, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch dadurch verletzt sei, dass die automatisierte Kennzeichenerfassung nicht auf einen konkreten Anlass – z. B. die Abwehr einer konkreten Gefahr – beschränkt worden sei (BVerfGE 120, 378/430). Auch insoweit unterscheidet sich der Gesetzentwurf von der damaligen Konstellation, weil in § 63c StVG Abs. 1 n. F. die automatisierte Kennzeichenüberwachung nur und ausschließlich zur Überwachung von Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverboten



aufgrund immissionsschutzrechtlicher Vorschriften oder aufgrund straßenrechtlicher Vorschriften zum Schutz vor Abgasen für zulässig erklärt wird.

Die Regelung ist damit derjenigen im BFStrMautG vergleichbar, wonach die im Rahmen der Mauterhebung durch die Mautkontrollbrücken erfassten Daten ausschließlich für die Zwecke dieses Gesetzes verarbeitet und genutzt werden dürfen und eine Übermittlung, Nutzung oder Beschlagnahme dieser Daten nach anderen Rechtsvorschriften unzulässig ist.

(3) Stichprobenartige Kontrollen

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2008 moniert, dass eine Begrenzung auf eine stichprobenhafte Durchführung der Maßnahme unterblieben sei, „die zur Ermöglichung von Eingriffen lediglich geringerer Intensität, etwa zur Erfassung der Kennzeichen gestohلener Kraftfahrzeuge zulässig wäre“ (BVerfGE 120, 378/430 f.). Genau diese Vorgabe wird nunmehr in den Gesetzentwurf durch die Gegenäußerung der Bundesregierung aufgenommen; § 63c Abs. 1 S. 1 StVG n. F. stellt jetzt ausdrücklich klar, dass Kontrollen lediglich stichprobenartig vorgenommen werden dürfen. Permanente und in diesem Sinn unbeschränkte Kontrollen, die beim Bürger das Gefühl des dauernden Überwachtwerdens auslösen könnten, sind damit definitiv ausgeschlossen. Eine rund um die Uhr stattfindende Überwachung kommt damit unter keinem denkbaren Gesichtspunkt in Betracht, so dass mögliche Einschüchterungseffekte durch die Regelung ebenso wenig zu besorgen sind wie eine Beeinträchtigung bei der Ausübung von Grundrechten, insbesondere des allgemeinen Persönlichkeitsrechts.

Letztlich ist die automatisierte Kennzeichenerfassung damit den anlasslosen allgemeinen polizeilichen Kontrollen vergleichbar, die die Polizei ebenfalls stichprobenartig, aber eben nicht unbeschränkt durchführen darf.



(4) Die Begrenzung auf ganz konkrete Konstellationen

Des Weiteren hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2008 moniert, dass in den beiden der Entscheidung zugrunde liegenden Gesetzen keine Begrenzung auf Situationen enthalten war, „in denen Umstände der konkreten Örtlichkeit ... einen Anknüpfungspunkt geben, der auf gesteigerte Risiken der Rechtsgutgefährdung oder -verletzung und zugleich auf eine hinreichende Wahrscheinlichkeit hinweist, dass diesen Risiken mit Hilfe der automatisierten Kennzeichenerfassung begegnet werden kann“ (BVerfGE 120, 378/431). Auch in seiner Entscheidung vom Dezember 2018 hat das Gericht dargetan, dass Überwachungsmaßnahmen der hier in Rede stehenden Art nicht flächendeckend durchgeführt werden dürfen (BVerfG – 1 BvR 142/15, Rdnr. 100).

Und auch insoweit unterscheiden sich die den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zugrunde liegenden Konstellation von der hier zu beurteilenden, da die automatisierte Kennzeichenüberwachung – lediglich – zur Überwachung von Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverboten, die aufgrund von § 40 BlmSchG nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften angeordnet worden sind oder aufgrund straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften zum Schutz der Wohnbevölkerung oder der Bevölkerung von Abgasen zur Abwehr von immissionsbedingten Gefahren zum Einsatz kommen kann, mithin – lediglich – in solchen Städten, in denen zonen- oder streckenbezogene Fahrverbote verfügt wurden, weil der im Jahresmittel gemessene NO_x-Wert 40 mg/m³ überschritten hat. Damit ist eine hinreichende „Einzäunung“ der Örtlichkeiten gegeben, bei denen die automatisierte Verkehrszeichenüberwachung zur Anwendung kommen kann.

Eine uneingeschränkte Eröffnung der Kraftfahrzeugkennzeichenkontrolle, die das Bundesverfassungsgericht für mit dem Übermaßverbot nicht vereinbar hält (BVerfG – 1 BvR 142/15, Rdnr. 104 ff), sieht der der Gesetzentwurf gerade vor und lässt ihn auch nicht zu.



(5) Weitere Aspekte der Verhältnismäßigkeit

Darüber hinaus wahrt der Gesetzentwurf in der Fassung der Gegenäußerung der Bundesregierung auch mit Blick auf datenschutzrechtliche Aspekte den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

(a) Die Unzulässigkeit einer verdeckten Datenerhebung

So bestimmt § 63c Abs. 1 S. 2 StVG n. F. in der Fassung der Gegenäußerung der Bundesregierung nunmehr, dass eine verdeckte Datenerhebung unzulässig ist. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die Kennzeichenerfassung nicht heimlich erfolgen darf, sondern vielmehr für jedermann erkennbar sein soll, dass kontrolliert und die Einhaltung von Fahrverboten durch die Polizei überwacht wird. Auf diese Weise wird nicht nur gegenüber dem Bürger offen signalisiert, dass die Einhaltung der Fahrverbote kontrolliert und ggf. auch sanktioniert wird, sondern wird zugleich die mögliche Sorge entkräftet, dass die Kommunen im Geheimen und damit für den Bürger nicht erkennbar agieren, was ggf. beim Einzelnen ein Gefühl des permanenten Überwachtwerdens hervorrufen könnte. Einen geheim agierenden Staat ermöglicht

Darüber hinaus wird auf diese Weise auch einer Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen. Dieses hat in seiner jüngsten Entscheidung mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit ausgeführt, dass es besonders belastend ins Gewicht falle, wenn Maßnahmen verdeckt durchgeführt würden (BVerfG – 1 BvR 142/15, Rdnr. 98). Diesen Bedenken wird mit der vorliegenden Ausgestaltung des Gesetzentwurfs hinreichend Rechnung getragen.

(b) Das Kriterium der Unverzüglichkeit

Schließlich ist im Gesetzentwurf in der Fassung der Gegenäußerung der Bundesregierung festgeschrieben, dass sowohl der im Regelfall online, ggf. aber auch manuell erfolgende Abruf der Daten beim Zentralen Fahrzeugregister und die Feststellung, ob für das Fahrzeug eine Verkehrsbeschränkung oder ein Verkehrsverbot gilt (§ 63c Abs. 2 S. 2 StVG n. F.), als auch die Datenübermittlung nach Abschluss dieser Prü-



fung (§ 63c Abs. 3 S. 2 StVG n. F.) unverzüglich zu erfolgen hat. Damit wird ebenso wie im Hinblick auf die Pflicht zur unverzüglichen Löschung von Daten (§ 63c Abs. 4 StVG n. F.) sichergestellt, dass Daten nicht länger als zur Erfüllung des gesetzlichen Zwecks notwendig in der staatlichen Sphäre verbleiben. Sie werden lediglich für einen kurzen Zeitraum zwischengespeichert und danach gelöscht, so dass datenschutzrechtliche Bedenken hiergegen nicht bestehen.

4. Ergänzungsvorschläge

- a. Ggf. könnte daran gedacht werden, statt des Begriffs der „Überwachung“ in § 35 Abs. 1 Nr. 18 und in § 63c StVG n. F. das etwas bürgerfreundlichere und weniger negativ besetzte Substantiv „Überprüfung“ zu verwenden.
- b. Des Weiteren könnte in den Gesetzentwurf, z. B. in § 63c StVG n. F., noch ein Zusatz dergestalt eingefügt werden, dass die Verkehrszeichenkontrolle stichprobenartig nur mit mobilen Geräten erfolgen darf. Damit würde klargestellt werden, dass zur Kontrolle von Fahrverbotszonen keine festinstallierten Kontrollgeräte eingesetzt werden, sondern lediglich Geräte, die auch bei Geschwindigkeitsmessungen zum Einsatz kommen, wenn nämlich die Polizei mit Lasergeräten Messungen vornimmt.

gez. Michael Brenner

Professor Dr. Michael Brenner

20. Februar 2019

Dr. iur. Malte Engeler

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache

19(15)188-E

Stellungnahme zur 36. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 20.02.2019

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht
Brockdorff-Rantzau-Straße 13
24837 Schleswig
Telefon: 04621/86-0
E-Mail: malte.engeler@ovg.landsh.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Nur per E-Mail an: verkehrsausschuss@bundestag.de

Stellungnahme

im Rahmen der öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur
des Deutschen Bundestages
am 20. Februar 2019

zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgegesetzes
(Drucksache 19/6334)

vorgelegt von

Dr. Malte Engeler
Richter beim Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht

Um die datenschutzrechtliche Qualität des Gesetzesentwurfs beurteilen zu können, muss das mit ihm verfolgte Ziel ins Verhältnis gesetzt werden zu dem von ihm ausgelösten Grundrechtseingriff. Die automatisierte Kennzeichenkontrolle ist ein Eingriff von erheblichem Gewicht und kann nur zum Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht gerechtfertigt sein, entschied das Bundesverfassungsgericht in den Beschlüssen zu den Polizeigesetzen in Bayern bzw. Baden-Württemberg und Hessen.¹

WELCHES GESETZGEBERISCHE ZIEL VERFOLGT DER ENTWURF?

Die Frage ist also zunächst, welches Ziel die im Entwurf geplante Kennzeichenerfassung überhaupt verfolgt. Die ursprüngliche Gesetzesbegründung² ist insoweit interpretationsoffen. In Frage kommen

- erstens der konkrete Schutz der Gesundheit der Menschen vor Ort,
- zweitens die Ahndung von Fahrverboten zur Bekämpfung abstrakter Gesundheitsgefahren und
- drittens die Gewährleistung eines Weiterbetrieb außerhalb der Fahrverbotszonen für jene Fahrzeuge, die die Abgasmesswerte im Realbetrieb nicht erreichen.

Welches dieser Ziele der Entwurf tatsächlich verfolgt und erreicht, ist maßgeblich dafür, ob es gewichtig genug ist, um den Eingriff zu rechtfertigen.

GEEIGNETHEIT

Im Rahmen der Geeignetheitsprüfung fällt zunächst auf, dass der Entwurf die Art der automatisierten Erfassung nicht konkretisiert. Er spricht im neuen § 36 Abs. 2i StVG-E lediglich von „Anlagen zum Abruf“. Die Äußerungen der Bundesregierung lesen sich diesbezüglich so, dass bisher keine näheren Erkenntnisse über die Fehlerraten vorliegen.³ Die schwierige Wahl der technischen Mittel wird stattdessen den Ländern und Kommunen überlassen. Der Entwurf vermutet die Geeignetheit also lediglich, er setzt sie jedoch nicht verlässlich voraus.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass auch ein korrekt erfasstes Fahrzeug in der konkreten Situation bereits Schadstoffe ausgestoßen hat. Die Kennzeichenerfassung wäre also – wenn überhaupt – nur mittelbar geeignet, das Ziel des Schutzes der Gesundheit zu erreichen, nämlich im Rahmen einer potentiellen Abschreckungswirkung und das auch nur bezüglich jener Fahrzeuge, die überhaupt im Zentralregister gespeichert sind. Geeignet ist der Entwurf also weniger für die Durchsetzung eines Fahrverbots, als

¹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018, - 1 BvR 2795/09 -, Rn. 73.

² Deutscher Bundestag Drucksache 19/6334 19 vom 07.12.2018, Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes, S. 3

³ Bundestagsdrucksache 19/7491 vom 01.02.2019, S. 9.

vielmehr für die Ermöglichung des plakettenlosen Weiterbetriebs der Fahrzeuge im Übrigen.

ERFORDERLICHKEIT

Es spricht auch Vieles dafür, dass mildernde Mittel existieren, die automatisierte Erfassung also nicht erforderlich ist.

Gemessen an dem Ziel mit dem höchsten Gewicht, die tatsächliche Begrenzung konkreter Gesundheitsbeeinträchtigungen, erscheint als milderndes Mittel zunächst, insgesamt den Ausstoß der entsprechenden Gase zu reduzieren und Fahrverbote sowie die zur Verbotskontrolle durchgeführte Kennzeichenerfassung schlicht zu vermeiden. Denn die wenigsten Städte hätten nach Auskunft des Umweltbundesamtes⁴ überhaupt ein Problem, wenn die Messwerte der Fahrzeuge auch im Realbetrieb eingehalten würden.

Dieses Mittel erscheint auch nicht weniger geeignet, denn mittlerweile anerkennen die Gerichte Ansprüche auf Umtausch⁵ und volle Rückerstattung⁶, so dass Kosten und Aufwand weder bei den Fahrerinnen noch den Kommunen anfallen würden. Das ist durchaus relevant, denn während etwa das VG Gelsenkirchen im November 2018⁷ bei der Wirkung der reinen Softwareupdates noch skeptisch sein musste, könnte der Austausch eines erheblichen Teils der betroffenen PKW ein rechtlich relevanter Faktor sein.

Dass daneben auch sonstige Maßnahmen zur Senkung der Werte Wirkung entfalten können, zeigt ein aktueller Fall aus Wiesbaden, wo eine Klage kürzlich für erledigt erklärt werden konnte,⁸ weil die Werte (mit viel Aufwand) letztlich doch in angemessener Zeit eingehalten werden konnten. Dahingehende Unterstützung war auch der vorrangige Wunsch der Kommunen in der Konsultation zum „Sofortprogramm Saubere Luft“.⁹

Das Bundesverwaltungsgericht schließlich hat in seiner maßgeblichen Entscheidung aus Februar 2018 vorrangig auf neue Plaketten abgestellt. Diese vereinfachen die Überwachung des Verkehrs und ermöglichen zudem eine Gleichbehandlung aller Fahrzeuge aus allen EU-Mitgliedstaaten.¹⁰

⁴ Interview mit der Chefin des Umweltbundesamtes, Maria Krautzberger, Süddeutsche Zeitung vom 06.03.2018, online abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/auto/interview-am-morgen-diesel-urteil-das-verkehrsministerium-fuehlt-sich-der-autoindustrie-verbunden-1.3893058>.

⁵ OLG Köln, Beschluss vom 28. Mai 2018 – I-27 U 13/17 –, juris.

⁶ LG Augsburg, Urteil vom 14.11.2018 – 021 O4310/16.

⁷ VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15..11.2018 – 8 K 5068/15 –, juris Rn. 218 ff.

⁸ VG Wiesbaden, Erledigung vom 13.02.2019, 4 K 1765/15.WI, juris.

⁹ Bundestag Drucksache 19/523719 vom 23.10.2018, S. 18.

¹⁰ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 30/17 –, juris Rn. 62.

Bisher ist eine neue (blaue) Plakette von der Bundesregierung mit dem Hinweis als nicht erforderlich verworfen worden,¹¹ dass gerade zu ihrer Vermeidung ein Abruf der Daten aus dem Zentralregister ermöglicht wird. Diese Feststellung ergäbe jedoch juristisch nur dann Sinn, wenn eine neue blaue Plakette tatsächlich für geeignet, aber nicht für milderes Mittel gehalten würde. Dabei ist es evident, dass eine neue – manuell kontrollierbare – Plakette weniger in die Rechte der Betroffenen auf Schutz ihrer Daten eingreift. Sie erscheint auch nicht weniger geeignet. In der neuen Fassung des Entwurfs werden nur noch stichprobenartige Kontrollen für zulässig erklärt und eine manuelle Kontrolle ausdrücklich ebenfalls geregelt. Die unmittelbare Prüfung im Einzelfall, z.B. im Rahmen von Verkehrs- oder Parkkontrollen, ist also auch nach Ansicht des Gesetzes offensichtlich eine geeignete Maßnahme. Besonders angesichts der wohl nötigen manuellen Nachkorrektur bei Fehlern ist der Effektivitätsgewinn und die Personalentlastung durch das Kennzeichenscannen damit gering.

Dass im Übrigen die verkehrsrechtliche Haftung es erforderlich machen soll, die Fahrerinnen persönlich zu identifizieren¹² erscheint fernliegend. Auch die Ahndung von Parkverstößen wird trotz fehlender Halterhaftung mit den Beweislastregeln des Verwaltungsprozesses bewältigt und war bisher nicht Anlass dafür, eine flächendeckende Videoüberwachung im öffentlichen Straßenraum einzuführen.

VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

Letztlich stellt sich die Kennzeichenerfassung aber auch als unverhältnismäßig dar. Sie wird insbesondere dem Maßstab des Bundesverfassungsgerichts aus seinen Entscheidungen aus Dezember 2018 nicht gerecht. Diese Beschlüsse sind aus mehreren Gründen relevant.

Erstens hat das Bundesverfassungsgericht seine Ansicht aufgegeben, dass das kurzzeitige Speichern von Daten nicht datenschutzrelevant wäre. Stattdessen ist jetzt klargestellt, dass das Erfassen von Fahrerinnen selbst bei sofortigem Löschen nach Nichttreffern eine Datenverarbeitung ist, die in Grundrechte eingreift und einer gesetzlichen Rechtfertigung bedarf.

Zweitens hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt, dass die automatisierte Erfassung von Kennzeichen zwar nicht kategorisch unzulässig ist, als Eingriff mit erheblichem Gewicht aber nur zulässig zum Schutz von Rechtsgütern mit ebenfalls erheblichem Gewicht ist.

¹¹ Bundestag Drucksache 19/523719 vom 23.10.2018, S. 2.

¹² Gesetzesbegründung zum ersten Entwurf aus November 2018, Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes vom 07.11.2018.

In diesem Zusammenhang wird abermals die Frage relevant, welches Ziel der Gesetzesentwurf verfolgt, welches Gewicht man ihm also zubilligt. Der Entwurf scheint insoweit rein formell das Ziel zu verfolgen, die abstrakte Umsetzung von Fahrverboten zu kontrollieren, denn jedenfalls bei Zonenverbots (im Gegensatz zu lokalen Streckenverbots) fehlt der konkrete Bezug zu Gesundheitsgefährdungen. Es wird jedenfalls bei Zonenverbots nur auf die Überschreitung der gemittelten Grenzwerte reagiert, nicht auf eine konkrete Abgasbelastung und konkrete Gefährdungen von Menschen am Ort der Kennzeichenerfassung. Damit bleibt als geschütztes Rechtsgut nur die abstrakte Durchsetzung der Rechtsordnung mit mittelbarem Bezug zu Gesundheitsschäden. Das wäre zwar ein legitimes Ziel, allerdings ein weniger gewichtiges als die Verhinderung konkreter Gesundheitsbeeinträchtigungen.

Der entscheidende Punkt des Urteils ist hierbei der Aspekt des örtlichen Bezugs. Das BVerfG hat z.B. bzgl. des PolG BW verlangt, dass Kontrollen mit Grenzbezug auch nur an Orten mit klarem Grenzbezug stattfinden. Unwirksam ist etwa die Kontrolle allein auf Grund von Lageerkenntnissen oder polizeilicher Erfahrung in Hessen. Erforderlich sind vielmehr Anhaltspunkte dafür, dass eine konkrete Gefahr vorliegt.¹³

Gemessen an diesem Maßstab geht die derzeitige Regelung zu weit, da sie in § 63c Abs. 1 Nr. 1 StVG-E ohne Bezug zu konkreten Umständen vor Ort allein das Befahren von Gebieten mit Fahrverboten ausreichen lässt. Man müsste das Gesetz also bereits jetzt verfassungskonform reduziert dahingehend auslegen, dass eine Kennzeichenerfassung nur zulässig ist, wo wegen der konkreten Überschreitung der Messwerte eine konkrete Gefahr für Leib und Leben besteht und eine Kennzeichenkontrolle dann nur im Einzelfall erlaubt ist, solange dort eine solche konkrete Gefahr auch besteht. Daraus würde sich ableiten, dass der Entwurf einzig mobile, keine stationären Einrichtungen erlaubt. Dies folgt aus dem Entwurfswortlaut derzeit aber nicht.

Das BVerfG hat ähnliche Fehler im Polizeigesetz z.B. bzgl. der Fahndungsdatenbestände zwar durch eine verfassungskonforme Auslegung gerettet, aber derartige Fehler sollten im vorliegenden Entwurf nicht sehenden Auges wiederholt werden. Zudem scheiterten einzelne der durch das Bundesverfassungsgericht kontrollierten Normen trotz einer Auslegung teilweise am Bestimmtheitsgrundsatz.¹⁴ So stünde es auch hier, weil bzgl. Ort und Gefahrengrad jede Konkretisierung fehlt.

¹³ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018, - 1 BvR 2795/09 -, Rn. 74 bezüglich des fehlenden „Grenzbezugs“ im nichtigen § 22a Abs. 1, Abs. 2, § 26 Abs. 1 Nr. 6 PolG BW.

¹⁴ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018, - 1 BvR 2795/09 -, Rn. 96.

VERBESSERUNGEN DURCH DIE GEGENÄUßERUNG AUF DIE KRITIK DES BUNDESrates

Der neue Entwurf¹⁵ ist aus datenschutzrechtlicher Sicht durchaus eine Verbesserung. Geändert wurde der Entwurf vor allem hinsichtlich der folgenden Aspekte:

- Nur noch Stichproben sind zulässig.
- Eine verdeckte Erfassung ist ausgeschlossen.
- Die Löschfrist ist von 6 Monaten auf 2 Wochen verkürzt worden.
- Eine strengere Zweckbindung wurde eingeführt.

Während all dies sicherlich der Verhältnismäßigkeit dient, bleiben zentrale Kritikpunkte erhalten. So erlaubt der Entwurf weiterhin nach seinem Wortlaut die Errichtung stationärer Anlagen. Unabhängig davon, ob diese nur zu Stichproben-Zwecken genutzt werden, wären die Kamerás grundsätzlich vorhanden und erzeugen ein Gefühl der Überwachung, so dass unabhängig davon, ob sie in Betrieb sind, in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht eingegriffen wird. Es fehlt zudem weiterhin eine Beschränkung auf konkrete Orte und Zeiten, an und zu denen konkrete Gesundheitsgefahren drohen.

VEREINBARKEIT MIT DER DATENSCHUTZ-GRUNDVERORDNUNG

Auch verwundert es, dass der Gesetzesentwurf lediglich knapp darauf verweist, dass der Entwurf mit der DSGVO vereinbar sei. Eine Begründung dafür fehlt. Der Entwurf prüft zudem auch lediglich die Vereinbarkeit mit deutschem Verfassungsrecht, nicht mit dem selbstständigen Datenschutzgrundrecht des Art. 8 Abs. 1 der Grundrechtecharta der Europäischen Union. Das wäre aber insbesondere deshalb angezeigt, um nicht allein auf Aspekte wie Privatleben und informationelle Selbstbestimmung einzugehen, sondern auf eben jene strukturellen Aspekte des Datenschutzes, die durch Überwachungsstrukturen in einer Weise berührt sind, die über die Summe der Privatsphäreingriffe der Einzelnen hinausgehen.

Daneben gibt es auch konkrete offene Fragen:

Der Entwurf setzt im Wesentlichen Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. e) DSGVO um und muss daher die Reichweite der Öffnungsklausel des Abs. 3 beachten, also insbesondere erforderlich zur Aufgabenerfüllung sein und Modalitäten der Datenverarbeitung regeln, etwa die eingesetzten Verarbeitungsverfahren. In Fachkreisen ist zwar noch nicht endgültig geklärt, welcher Grad an Detailliertheit eine „muss“ und welcher eine „kann“-Vorgabe ist, aber der deutsche Bestimmtheitsgrundsatz legt hier sehr nahe, dass es nicht genügt, nur

¹⁵ Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes – Drucksache 19/6334 –, Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, Drucksache 19/6926.

auf „Anlagen zum Abruf“ zu verweisen und die Maßnahmen nicht an konkretere Umstände am Ort der Erfassung zu knüpfen.

Zudem geht der Entwurf nicht auf Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2 DSGVO ein, die biometrischen Daten unter besonderen Schutz stellen. § 63c Abs. 1 Nr. 3 StVG-E rechtfertigt die Erstellung von Bildern der Fahrerinnen. Zwar ist auch nach der DSGVO nicht jedes Bild ein Datum im Sinne des Art. 9 Abs. 1 DSGVO. Dies ist nur dann der Fall, wenn es mit speziellen technischen Mitteln verarbeitet wird, die die eindeutige Identifizierung oder Authentifizierung einer natürlichen Person ermöglichen.¹⁶ Genau das ist laut der Begründung zum ersten Entwurf allerdings bezweckt.¹⁷ Ob und welche technischen Verfahren dazu zulässig sind, lässt der Entwurf offen und ist damit ein mögliches Einfallstor für biometrische Gesichtserfassung, um nicht nur Kennzeichen, sondern auch Gesichter automatisierte erfassen zu können. Zwar ist das Gesicht bisher nicht Teil des Datenbestandes nach § 33 StVG im Zentralregister, so dass diesbezüglich kein automatisierter Abgleich möglich ist. Der Entwurf lässt aber offen, inwiefern zur späteren Identifizierung zu Beweiszwecken ein automatisierter Abgleich zulässig sein könnte und schafft vor allem innerhalb der zweiwöchigen Löschfrist jedenfalls die technische Möglichkeit des weiteren Abgleichs mit anderen Datenbanken.

VERGLEICH MIT DEM LKW-MAUTSYSTEM

Der Entwurf selbst orientiert sich bewusst an der Diktion des § 7 und § 9 des Bundesfernstraßenmautgesetzes.¹⁸ Grundsätzlich begegnet natürlich auch das System, das zur Kontrolle der Maut errichtet wurde, Bedenken, weil es zunächst anlasslos alle Fahrzeuge fotografiert und so technisch jedenfalls zu erheblichen Überwachungsmaßnahmen in der Lage wäre. Die diversen Versuche, die „herumliegenden Daten“ der LKW-Maut zur Verbrechensbekämpfung zu nutzen, sind bereits Warnzeichen hinsichtlich der nun geplanten weiteren Legalisierung von Kennzeichencans. Und natürlich stellt sich die Frage, ob die Durchsetzung einer Maut ein Rechtsgut von erheblichem Gewicht im Sinne der neueren Rechtsprechung des BVerfG ist.

Ohne die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des Mautsystems zu bejahen, ist es jedenfalls gegenüber dem jetzigen Entwurf zur Erfassung von Kennzeichen zur Kontrolle von Fahrverboten in einigen Punkten tatsächlich weniger invasiv.

¹⁶ Erwägungsgrund 51 S. 3 DSGVO.

¹⁷ Deutscher Bundestag Drucksache 19/6334 19 vom 07.12.2018, Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes, S. 13.

¹⁸ Deutscher Bundestag Drucksache 19/6334 19 vom 07.12.2018, Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes, S. 13.

Die LKW-Maut-Kontrollanlagen fotografiert zwar zunächst alle Fahrzeuge, prüfen dann aber lokal anhand von 3D-Modellen die mautpflichtigen Fahrzeuge und löschen nicht Maut-pflichtige PKW sodann. Damit findet nicht in jedem Fall eine Übermittlung an zentrale Datenbestände statt und es gibt keinen zentralen Ort an dem das Wissen darüber, welche Fahrzeuge sich wo aufhalten, gesammelt wird. Dieses Wissen ist nur kurzfristig dezentral verfügbar. Kennzeichen, die Achszahl und die Schadstoffklasse werden zudem von dem OBU per Infrarot übermittelt und nicht beim KBA abgefragt. Das ist auch ein Faktor, der im jetzigen Gesetzgebungsverfahren noch nicht als milderes Mittel erwogen wurde: Die nötigen Daten auf einem RFID-Chip (ähnlich EZ Pass in den USA) zu speichern und ohne Foto und Kennzeichenerfassung per Funk zu übertragen. Das bestehende Mautsystem ist daher ein praktischer Beweis dafür, dass es mildere technische Mittel vorhanden sind.

GESAMTABWÄGUNG

In die Gesamtabwägung einzustellen, ist schließlich nicht allein eine gesetzeskonforme Nutzung etwaiger Anlagen, sondern auch die mit ihr einhergehende weitergehende Reduzierung von überwachungsfreien öffentlichen Räumen und eine mögliche Nutzung zu – jetzt noch ausgeschlossenen – weiteren Zwecken.

Überwachungsinfrastrukturen werden, sofern sie erst einmal etabliert sind, auch genutzt. Sie werden in den seltensten Fällen später reduziert, sondern erhöhen den „Meeresspiegel der Überwachung“ dauerhaft. Missbrauch und Zweckänderung sind nur eine Gesetzesänderung entfernt. Insoweit äußerten Vertreter der Datenschutzaufsichtsbehörden bereits die Befürchtung, der Ruf nach anderweitiger Nutzung sei so sicher, wie das Amen in der Kirche.¹⁹

Zudem führt der Entwurf zu einer Benachteiligung jener Kommunen, die sich anderweitige Maßnahmen nicht leisten können. Das Gesetz führt also dazu, dass sich wirtschaftlich leistungsfähigere Städte und Kommunen zusätzlich zu einer besseren Luftqualität auch mehr Grundrechtsschutz leisten können. Der Entwurf begünstigt damit die Entstehung von Eliten, die sich Datenschutz leisten können und sozialen Gruppen, die es nicht können; Eine Entwicklung, die aktuell bei vielen Regulierungsansätzen im Datenschutzbereich zu beobachten ist.

Der Grundsatz muss daher lauten, Überwachungsmaßnahmen gar nicht erst technisch zu ermöglichen, sondern nur ausnahmsweise und unter strenger Prüfung mildere Mittel zu

¹⁹ Interview mit dem Landesbeauftragten für Datenschutz Baden-Württemberg vom 20.11.2018, Stuttgarter Zeitung, online abrufbar unter: <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.kameraueberwachung-der-beginn-einer-verhaengnisvollen-entwicklung.e287fc75-e487-452e-b839-c80c564383fd.html>.

erwägen. Denn letztlich verhindert nur die Nichterrichtung der technischen Anlagen späteren Missbrauch effektiv.

ERGEBNIS

Es ist daher meine Auffassung, dass die Kennzeichenerfassung in dieser Form unverhältnismäßig und vor allem unnötig ist.

Wenn es aber nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen.

Dr. Malte Engeler