Kleine Anfrage

der Abgeordneten Oliver Luksic, Manuel Höferlin, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Jens Beeck, Nicola Beer, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Dr. Marcus Faber, Otto Fricke, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Katja Hessel, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Dr. Christian Jung, Thomas L. Kemmerich, Daniela Kluckert, Carina Konrad, Ulrich Lechte, Till Mansmann, Christian Sauter, Matthias Seestern-Pauly, Judith Skudelny, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Michael Theurer, Stephan Thomae, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Kennzeichenerfassung im Rahmen des Vollzugs von Stickoxid-Fahrverboten

Mit dem Entwurf eines neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes will die Bundesregierung die datenschutzrechtlich erforderlichen Rechtsgrundlagen schaffen, um die aufgrund des § 40 des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) ergangenen Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote mithilfe automatisierter Erhebung, Speicherung und Verwendung von Kennzeichendaten zu vollziehen und zu überwachen. Darüber hinaus dürfen Merkmale des Fahrzeugs, das Bild des Fahrzeugs und des Fahrers sowie Ort und Zeit der Teilnahme am Verkehr erhoben und gespeichert werden. Die Daten sollen sodann mit Daten des Zentralen Fahrzeugregisters abgeglichen werden. Dabei ist die Speicherung der Daten bis zu sechs Monate lang möglich, sofern nicht vorher festgestellt wird, dass das Fahrzeug am Verkehr im betroffenen Gebiet teilnehmen darf oder das Verwaltungsverfahren anderweitig abgeschlossen wird. Dem vorliegenden Gesetzentwurf zufolge sieht die Bundesregierung hierzu keine Alternativen.

In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur automatisierten Kennzeichenerfassung vom 11. März 2008 (Aktenzeichen 1 BvR 2074/05 und 1 BvR 1254/07) legte das Gericht besonderen Wert auf die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Das Gericht kennzeichnet die automatisierte Kennzeichenerfassung ausdrücklich als schwerwiegenden Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen und fordert insbesondere die grundrechtlich geforderten gesetzlichen Eingriffsschwellen hinreichend zu normieren.

Der vierte Leitsatz lautet: „Die automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen darf nicht anlasslos erfolgen oder flächendeckend durchgeführt werden. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist im Übrigen nicht gewahrt, wenn die gesetzliche Ermächtigung die automatisierte Erfassung und Auswertung von Kraftfahrzeugkennzeichen ermöglicht, ohne dass konkrete Gefahrenlagen oder allgemein gesteigerte Risiken von Rechtsgutgefährdungen oder -verletzungen einen Anlass zur Einrichtung der Kennzeichenerfassung geben.

Die stichprobenhafte Durchführung einer solchen Maßnahme kann gegebenenfalls zu Eingriffen von lediglich geringerer Intensität zulässig sein.“

Die Bundesregierung selbst stellt die automatisierte Kennzeichenerfassung bei der Frage nach der Verhältnismäßigkeit als „Ultima Ratio“ dar, wenn ein akutes, hohes Gefährdungspotenzial, also bei „entsprechend schwerwiegenden Straftaten oder Gefahren in Betracht kommen“. Als Beispiel nennt die Bundesregierung die „akute Gefährdung für Leib und Leben“ wie z. B. die „Verwendung großkalibriger Munition auf viel befahrenen Autobahnen“ (vgl. Bundestagsdrucksache 17/14794, Antwort zu den Fragen 7 und 12).

Im vorliegenden Gesetzentwurf ist weder ausdrücklich eine nur stichprobenhafte Durchführung der Maßnahme gefordert noch ist ein hohes akutes Gefährdungspotenzial durch eine geringfügige Überschreitung des Jahresmittelgrenzwerts für Stickstoffdioxid gegeben (vgl. z. B. [www.aerzteblatt.de/archiv/200863/Feinstaub-und-Stickstoffdioxid-\(NO-sub-2-sub-\)-Eine-kritische-Bewertung-der-aktuellen-Risikodiskussion](http://www.aerzteblatt.de/archiv/200863/Feinstaub-und-Stickstoffdioxid-(NO-sub-2-sub-)-Eine-kritische-Bewertung-der-aktuellen-Risikodiskussion) bzw. die Begründung zu den Nummern 5 bis 6 des Antrags der Fraktion der FDP, Bundestagsdrucksache 19/5054). Vor diesem Hintergrund erscheint die automatisierte Kennzeichenerfassung zur Überwachung und Ahndung von Einfahr- und Durchfahrverboten, die lediglich Ordnungswidrigkeitscharakter besitzen, nicht verhältnismäßig. Hinzu kommt, dass im vorliegenden Gesetzentwurf zusätzlich noch Fotos des Fahrers aufgenommen und gespeichert werden sollen, was die Beeinträchtigung der Interessen der Betroffenen noch erhöht. Nicht einmal die für die Sicherheit im Straßenverkehr essentielle Tatsache, ob der Fahrer eines Fahrzeugs überhaupt einen Führerschein besitzt, wird mittels elektronischer Hilfsmittel erfasst. Jederzeit können daher Personen ohne Führerschein ein Fahrzeug führen. Dies fällt i. d. R. nur im Rahmen von Unfällen oder allgemeinen Verkehrskontrollen auf. Erst recht ist daher eine automatisierte Prüfung der EURO-Abgasnorm per Kennzeichenerfassung nach Auffassung der Fragesteller unverhältnismäßig.

Die fehlende Verhältnismäßigkeit bemängelt die Bundesregierung sogar bei der Durchführung der Maßnahme „Fahrverbote“ selbst, für die sie auf der anderen Seite mit einem weitreichenden Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung die rechtlichen Grundlagen schaffen will: Mit der Ergänzung des § 40 BImSchG um einen neuen Absatz 1a legt die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vor, demzufolge Fahrbeschränkungen oder -verbote in der Regel überhaupt nur in Gebieten in Betracht kommen sollen, in denen der Jahresmittelwert für Stickstoffdioxid von 50 µg/m³ überschritten wurde. Die Bundesregierung begründet dies damit, dass in diesen Gebieten Verkehrsverbote nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz wegen der Überschreitung der Luftqualitätsgrenzwerte für Stickstoffdioxid in der Regel unverhältnismäßig seien. In Gebieten mit einer Stickstoffdioxidbelastung von bis zu 50 µg/m³ sind somit der Argumentation der Bundesregierung folgend Fahrverbote in der Regel nicht verhältnismäßig, also können Grundrechte einschränkende Maßnahmen zu deren Überwachung auch nicht verhältnismäßig sein. Dieser Widerspruch ist seitens der Bundesregierung aufzulösen.

Zusätzlich erscheint die fahrzeugbezogene Überwachung insoweit unzureichend, als dass personenbezogene Ausnahmen nicht vollständig mit dem Abgleich der Daten mit dem Zentralen Fahrzeugregister erfasst werden können. Insofern werden systematisch falsch positive Treffer generiert. In Hamburg beispielsweise sind neben Lieferfahrzeugen und Taxis, die in den jeweiligen Abschnitten Kunden abholen oder absetzen, alle Anwohner und Anlieger von Fahrverboten ausgenommen. Dadurch wird diese Gruppe so groß, dass im Stile einer Rasterfahndung große Datenmengen völlig Unverdächtiger an die für Ordnungswidrigkeiten zuständige Verwaltungsbehörde weitergegeben werden. In anderen Städten dürften die Regelungen ähnlich ausfallen, da das Bundesverwaltungsgericht solche Ausnahmen ausdrücklich fordert.

Ohnehin ist die automatisierte Erfassung von Kennzeichen bislang immer noch äußerst fehleranfällig (vgl. Bundestagsdrucksache 17/14794, Antwort zu Frage 11: „Fehlerhafte automatische Kennzeichenerfassungen entstehen, wenn z. B. das Kennzeichen aufgrund von Verschmutzung oder schlechten Witterungsverhältnisse nicht komplett abgelesen werden können. Alle gesicherten Kennzeichendaten wurden daher vor weiteren Maßnahmen zunächst durch Inaugenscheinnahme auf Plausibilität geprüft. In den Fällen, in denen es zu einer fehlerhaften Kennzeichenerfassung durch das System gekommen ist, wurden keine weiteren Maßnahmen durchgeführt.“ Zur äußerst geringen Trefferzahl (bis zu 0,07 Prozent) bei automatisch erfassten Kennzeichen siehe auch www.buzzfeed.com/de/marcusengert/kennzeichenerfassung-der-polizei-funktioniert-nicht sowie mit jahres- und ländergenauer Auflistung unter <https://assets.documentcloud.org/documents/5002160/Kennzeichenerfassung-in-Deutschland-Eine.pdf>.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass eine Übermittlung, Nutzung oder Beschlagnahme der Daten nach anderen Rechtsvorschriften unzulässig ist (vgl. entsprechende Regelungen im Bundesfernstraßenmautgesetz)?
2. Wie bewertet die Bundesregierung die Vereinbarkeit der in Artikel 1 des Gesetzentwurfs geforderten automatisierten Erhebung, Speicherung und Verwendung von Daten mit Personenbezug (insbesondere hinsichtlich Kennzeichen, Bild des Fahrzeugs und Fahrer) mit den in den Grundsätzen und Vorgaben des deutschen und europäischen Datenschutzrechts festgelegten Grundsätzen und Rechten der betroffenen Personen (z. B. Datenschutzgrundverordnung/Richtlinie EU 2016/680)?
3. Wie begründet die Bundesregierung die Verhältnismäßigkeit einer automatisierten Kennzeichenerfassung zur Vollziehung und Überwachung der hier zugrunde liegenden Ordnungswidrigkeit vor dem Hintergrund der in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und den ergänzenden Erläuterungen in der Vorbemerkung?
4. Wie wird sichergestellt, dass die hierdurch erhobenen Daten nicht für andere Zwecke verwendet werden?
5. Wie begründet die Bundesregierung das angeblich alternativlose Erfordernis einer automatischen Kennzeichenerfassung für die neuen Fahrverbotszonen wegen überhöhter Stickstoffdioxid-Werte, wenn zur Kontrolle der Feinstaubplakette keine automatische Kennzeichenerfassung durchgeführt wird?
6. Soll das neunte Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes auch in Gebieten Anwendung finden, in denen der Jahresmittelwert von Stickstoffdioxid von 50 µg/m³ nicht überschritten wird?
7. Wie begründet die Bundesregierung in diesem Fall (Jahresmittelwert bis zu 50 µg/m³) die Verhältnismäßigkeit der automatisierten Kennzeichenerfassung vor dem Hintergrund, dass sie der Begründung der geplanten Ergänzung des § 40 BImSchG um Absatz 1a zufolge noch nicht einmal die mit der Kennzeichenüberwachung zu vollziehende Maßnahme (Verkehrsbeschränkung) selbst für verhältnismäßig hält?
8. Befürwortet die Bundesregierung die Kennzeichenüberwachung im Rahmen des Vollzugs und der Überwachung aufgrund der nach § 40 BImSchG ergangenen Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote, und rät sie den betroffenen Ländern bzw. Gemeinden zu ihrer Anwendung?

Wenn nein, warum möchte sie dann die dazu datenschutzrechtlich erforderlichen Rechtsgrundlagen schaffen?

9. Gilt die Antwort zu Frage 8 sowohl bei tatsächlichen Grenzwertüberschreitungen von bis zu $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (also tatsächlichen Jahresmittelwerten von bis zu $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$), als auch bei Grenzwertüberschreitungen, die darüber hinausgehen?
10. Befürwortet die Bundesregierung eine stichprobenartige oder zeitlich begrenzte Durchführung dieser Kennzeichenüberwachung, oder rät sie den zuständigen Landesbehörden zu einem flächendeckend bzw. dauerhaft zu erfolgenden Vollzug in den betroffenen Gebieten?
11. Warum hält die Bundesregierung im Gegensatz zu ähnlichen Einfahrts- oder Durchfahrtsbeschränkungen (z. B. Anliegerverkehr) oder anderen Ordnungswidrigkeiten eine stichprobenartige Überprüfung nicht für ausreichend?
12. Wie soll das Verfahren des Kennzeichenabgleichs technisch und verfahrenstechnisch konkret ablaufen?
13. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass personenbezogene Ausnahmen im Rahmen der Vollziehung mithilfe der automatisierten Kennzeichenerfassung und dem Abgleich der Daten mit dem Zentralen Fahrzeugregister berücksichtigt werden?
Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass Ausnahmen nicht im erfassten Raster bleiben?
14. Mit wie vielen personenbezogenen Ausnahmen, die auch nach einem Kennzeichenabgleich falsch im Raster bleiben würden, rechnet die Bundesregierung auf Grundlage der vom Bundesverwaltungsgericht geforderten Ausnahmen und beispielhaft der Bestimmungen in Hamburg?
15. Ist es für die Zulässigkeit der Maßnahme erheblich, wie groß der Anteil unverdächtiger Personen, die an die Ordnungswidrigkeiten zuständige Verwaltungsbehörde weitergegeben werden, ist?
Wenn ja, welche Kriterien sind dafür ausschlaggebend, und wie hoch schätzt die Bundesregierung den noch zulässigen Anteil von „Falschmeldungen“ hier ein?
16. Wie, wann, und durch wen soll die Löschung der auf Grundlage des vorliegenden Gesetzentwurfs erhobenen Datensätze erfolgen, und wer soll die Löschung überwachen?
17. Wie werden diese Löschfristen jeweils begründet?
Wie wird die maximale Löschungsfrist von sechs Monaten nach § 63c Absatz 4 Satz 2 StVG-E (= Straßenverkehrsgesetz-Entwurf) begründet
18. Wie schätzt die Bundesregierung die Fehleranfälligkeit der automatisierten Erfassung von Kennzeichen ein, und hat diese Fehleranfälligkeit Auswirkungen auf die Einschätzung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme?
19. Hat die zu erwartende Zunahme der Diesel-Fahrverbotszonen vor dem Hintergrund des damit zunehmenden Gefühls des Überwachtseins der Bürger durch eine häufigere Kennzeichenerfassung Auswirkungen auf die Zulässigkeit dieser Maßnahme?
Wenn ja, ab welcher Abdeckung einer Stadt bzw. Deutschlands wäre diese Grenze erreicht?

20. Wie groß ist die Zahl der Kfz-Kennzeichen, die in Deutschland im Jahr 2018 von der Durchführung der automatisierten Kennzeichenüberwachung durch die Bundespolizei und die Länderpolizeien nach Kenntnis der Bundesregierung (ohne Maut) betroffen waren (falls aussagekräftige Daten für 2018 nicht vorliegen, bitte die neueste aussagekräftige Jahresbilanz zugrunde legen)?
- Wie groß ist hierbei die Zahl der Treffer im Verhältnis zur Zahl der vom Abgleich betroffenen Kennzeichen?
- Wie hoch ist die Fehlerquote der automatisch generierten „Treffer“?
- Welche konkreten Maßnahmen schlossen sich an die erzielten Treffer an?
21. Welche Städte würden nach derzeitigem Stand für den Zweck der Vollziehung und Überwachung der nach § 40 BImSchG ergangenen Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote ein Kennzeichenüberwachungssystem benötigen?
- Wie viele Kennzeichenlesegeräte wären für die Überwachung jeweils etwa nötig?
22. Wie hoch sind die Kosten für den Erwerb sowie den Betrieb eines Kennzeichenlesegeräts?
23. Wie hoch sind die Kosten für den notwendigen Datenabgleich?
24. Wem obliegt die Zuständigkeit jeweils über Erwerb, Betrieb und Erhalt von Kennzeichenlesegeräten?
25. Mit welchen Kosten bzw. mit welchem Erfüllungsaufwand rechnet die Bundesregierung für die nächsten Jahre im Rahmen der automatisierten Kennzeichenerfassung für den Zweck der Vollziehung und Überwachung der nach § 40 BImSchG ergangenen Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote insgesamt – nur die derzeit bestehenden Gerichtsurteile und daraus folgenden Fahrverbote zugrunde legend (bitte nach Bund, Ländern und Städten aufschlüsseln)?
26. Inwieweit wird sich die Bundesregierung an den Kosten, die hierfür Ländern und Städten entstehen, beteiligen?
27. Wie viele Kennzeichenlesegeräte und welche darüber hinausgehende Infrastruktur müsste z. B. bei einer möglichen flächendeckenden Überwachung der Innenstadt von Frankfurt aufgebaut werden?
28. Wie schnell kann die dafür notwendige Infrastruktur nach Schätzungen der Bundesregierung inklusive notwendiger technischer Spezifizierungen und Ausschreibungsfristen aufgebaut werden?
29. Sind automatische Kennzeichenlesegeräte bei Bund oder Ländern vorhanden, die für den hier zugrunde liegenden Zweck sofort eingesetzt werden könnten, und welche Folge für die Anwendung für andere Zwecke (z. B. Verfolgung schwerer Straftaten) hätte deren Einsatz?
30. Ist die Anschaffung weiterer Kennzeichenlesegeräte geplant, und inwieweit wird die Bundesregierung die Länder oder betroffenen Städte hierbei und bei weiteren notwendigen Maßnahmen zur Kennzeichenerfassung unterstützen?
31. Welche weiteren Unterstützungsleistungen für Länder und Städte im Rahmen des Vollzugs und der Überwachung von aufgrund des § 40 BImSchG ergangenen Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverboten plant die Bundesregierung?
32. Welche Alternativen zur Kennzeichenüberwachung hat die Bundesregierung geprüft, warum hat die Bundesregierung diese Möglichkeiten nicht in Betracht gezogen, und warum hat die Bundesregierung diese Möglichkeiten nicht als Alternativen im zugrunde liegenden Gesetzentwurf angegeben?

33. Welche Kosten bzw. welcher Erfüllungsaufwand entsteht im Vergleich zur Antwort zu Frage 25 bei der stichprobenartigen Überprüfung anhand von Fahrzeugpapieren in Verbindung mit der Einführung von Ausweisen für einzelne Gruppen, bei denen personen- oder fahrzeugbezogene Ausnahmen bestehen?

Berlin, den 28. November 2018

Christian Lindner und Fraktion