

Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes

A. Problem und Ziel

Um aufgrund des § 40 des Bundes- Immissionsschutzgesetzes nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften angeordnete oder aufgrund straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften zum Schutz der Wohnbevölkerung und der Bevölkerung vor Abgasen ergangene Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote effektiv vollziehen und überwachen zu können, muss deren Einhaltung fahrzeugindividuell überprüft werden können. Die zuständigen Überwachungsbehörden sollen hierzu im Rahmen von Kontrollen bestimmte Daten, auch automatisiert, erheben, speichern und verwenden sowie auf die Daten des Zentralen Fahrzeugregisters zugreifen können.

B. Lösung

Schaffung der datenschutzrechtlich erforderlichen Rechtsgrundlagen im Straßenverkehrsgesetz.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

Es entsteht durch die Ermächtigungsgrundlagen und Abrufberechtigung unmittelbar kein messbarer Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Keine.

Neuntes Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Straßenverkehrsgesetzes

Das Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3202) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 35 Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 16 wird das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt.
 - b) In Nummer 17 Buchstabe c wird der Punkt am Ende durch ein Komma und das Wort „oder“ ersetzt.
 - c) Folgende Nummer 18 wird angefügt:

„18. zur Durchführung und Überwachung von Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverboten, die aufgrund des § 40 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften angeordnet worden oder aufgrund straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften zum Schutz der Wohnbevölkerung oder der Bevölkerung vor Abgasen ergangen sind.“
2. In § 36 wird nach Absatz 2h folgender Absatz 2i eingefügt:

„(2i) Die Übermittlung nach § 35 Absatz 1 Nummer 18 aus dem Zentralen Fahrzeugregister darf durch Abruf im automatisierten Verfahren an die nach Landesrecht für die Durchführung und Überwachung dieser Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote zuständigen Behörden erfolgen. Die Einrichtung von Anlagen zum Abruf im automatisierten Verfahren ist für den Abruf der nach § 33 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 gespeicherten und für die Kontrolle der jeweiligen Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote erforderlichen Fahrzeugdaten aus dem

Zentralen Fahrzeugregister durch die Behörden nach Satz 1 zulässig; einer Rechtsverordnung nach Absatz 5 bedarf es nicht; die Maßgaben nach Absatz 5 Nummer 2 und 3 gelten unmittelbar.“

3. Die Überschrift des Abschnittes VIa wird wie folgt gefasst:

„VIa. Datenverarbeitung“.

4. Nach § 63b wird folgender § 63c eingefügt:

„§ 63c

Datenverarbeitung im Rahmen der Überwachung von Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverboten aufgrund immissionsschutzrechtlicher Vorschriften oder aufgrund straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften zum Schutz vor Abgasen

(1) Zur Überwachung von Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverboten, die aufgrund des § 40 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften angeordnet worden sind oder aufgrund straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften zum Schutz der Wohnbevölkerung oder der Bevölkerung vor Abgasen zur Abwehr von immissionsbedingten Gefahren ergehen, darf die nach Landesrecht zuständige Behörde im Rahmen von Kontrollen folgende Daten, auch automatisiert, erheben, speichern und verwenden:

1. das Kennzeichen des Fahrzeugs oder der Fahrzeugkombination, die in einem Gebiet mit Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverboten am Verkehr teilnehmen,
2. die für die Berechtigung zur Teilnahme am Verkehr in Gebieten mit Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverboten erforderlichen Merkmale des Fahrzeugs oder der Fahrzeugkombination,
3. das Bild des Fahrzeugs und des Fahrers,
4. den Ort und die Zeit der Teilnahme am Verkehr im Gebiet mit Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverboten.

Eine verdeckte Datenerhebung ist nur zulässig, wenn durch die offene Datenerhebung der Zweck der Maßnahme konkret und erheblich gefährdet wäre.

(2) Die nach Landesrecht zuständige Behörde darf anhand der Daten nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 beim Zentralen Fahrzeugregister die nach § 33 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 für das jeweilige Fahrzeug gespeicherten und für die Kontrolle der

jeweiligen Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote erforderlichen Fahrzeugdaten automatisiert abrufen, um festzustellen, ob für das Fahrzeug eine Verkehrsbeschränkung oder ein Verkehrsverbot gilt.

(3) Die Daten nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 und Absatz 2 dürfen ausschließlich zum Zweck der Verfolgung von diesbezüglichen Ordnungswidrigkeiten an die hierfür zuständige Verwaltungsbehörde übermittelt werden.

(4) Die Daten nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 und Absatz 2 sind von der in Absatz 1 genannten Behörde unverzüglich zu löschen,

1. sobald feststeht, dass das Fahrzeug berechtigt ist, am Verkehr im Gebiet mit Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverboten teilzunehmen, oder

2. nach der Übermittlung an die in Absatz 3 genannte, für die Verfolgung von diesbezüglichen Ordnungswidrigkeiten zuständige Verwaltungsbehörde, wenn feststeht, dass das Fahrzeug nicht berechtigt ist, am Verkehr im Gebiet mit Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverboten teilzunehmen

Alle Daten sind, sofern sie nach den vorgenannten Vorschriften nicht vorher zu löschen sind, spätestens sechs Monate nach ihrer erstmaligen Erhebung zu löschen.

(5) Für die Löschung der Daten nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 und Absatz 2 durch die für die Verfolgung von diesbezüglichen Ordnungswidrigkeiten zuständige Verwaltungsbehörde gelten die Vorschriften für das Bußgeldverfahren.

(6) Sonstige Regelungen über die Überwachung des Straßenverkehrs, insbesondere des Landesrechts, bleiben unberührt.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass und Zielsetzung der Regelungen

In den letzten Jahren ist die Belastung mit Stickoxiden in deutschen Städten deutlich zurückgegangen. Trotzdem überschreiten noch zahlreiche Städte den Stickstoffdioxid-Grenzwert von 40 µg/m³ Luft im Jahresmittel.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverwaltungsgericht (Az. 7 C 26/16 und 7 C 30/17) festgestellt, dass Verkehrsbeschränkungen zulässig sind und geboten sein können. In besonders betroffenen Städten kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass demnächst ein Luftreinhalteplan Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote als ultima ratio vorsieht, sofern hier im Einzelfall kein rechtlicher Ermessensspielraum verbleibt. Hierfür sollen bundeseinheitliche Regeln vorgesehen werden.

Unabhängig von der immissionsschutzrechtlichen Ausgestaltung dieser einheitlichen Regeln im Einzelnen sollen die Verkehrsüberwachungsbehörden auf die Daten des Zentralen Fahrzeugregisters zugreifen können, um fahrzeugindividuell anhand der dort gespeicherten technischen Daten über das Fahrzeug die Einhaltung der Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote überprüfen zu können.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Im Zentralen Fahrzeugregister sind Halter- und Fahrzeugdaten über zugelassene Fahrzeuge gespeichert. Das Register wird unter anderem geführt, um nach § 32 Abs. 2 StVG den Halter und die näheren (technischen) Daten eines Fahrzeugs festzustellen und hierüber Auskunft geben zu können.

Mit dem Gesetzentwurf sollen die bestehenden Ermächtigungsgrundlagen in § 35 StVG für die Auskunftserteilung aus dem Register um die Auskunft an Behörden zur Durchführung und insbesondere Überwachung von aufgrund des § 40 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften angeordneten oder aufgrund straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften zum Schutz der Wohnbevölkerung und der Bevölkerung von Abgasen ergangenen Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote erweitert werden. Die Daten sollen auch im automatisierten Abrufverfahren verfügbar sein (§ 36 StVG).

Mit § 63c StVG wird eine neue Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung in den Fällen der Überwachung von Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverboten eingeführt und dadurch der Anlass und der Verwendungszweck der Verarbeitung von Daten durch die zuständigen Überwachungsbehörden ausdrücklich festgelegt, damit die nach Landesrecht für die Überwachung

zuständigen Behörden im Rahmen der Überwachung bereits ohne Anhaltspunkte von vermuteten Zuwiderhandlungen Kontrollen durchführen können und für diese Kontrollen die geregelten Daten, auch automatisiert, erheben, speichern und verwenden können.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Dem Bund steht nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 22 des Grundgesetzes über den Straßenverkehr die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu. Die Regelungen über das Zentrale Fahrzeugregister erfordern eine bundeseinheitliche Regelung nach Artikel 72 Abs. 2 GG, um die ubiquitäre Kompatibilität sicherzustellen. Zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse sind für alle Landesteile die gleichen Rechtsverhältnisse hinsichtlich des Register und dessen Verwendung zu gewährleisten, um eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen zu vermeiden, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union (insbes. der Verordnung (EU) 2016/679) und dem Völkerrecht vereinbar.

VI. Weitere Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Der Gesetzentwurf sieht eine Verwaltungsvereinfachung insoweit vor, als er es den Überwachungsbehörden ermöglicht, direkt aus dem Zentralen Fahrzeugregister Informationen über Fahrzeuge zu erhalten, die für die Prüfung der Teilnahme am Verkehr dieser Fahrzeuge in Gebiete mit aufgrund des § 40 des Bundes- Immissionsschutzgesetzes nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften angeordneten oder aufgrund straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften zum Schutz der Wohnbevölkerung und der Bevölkerung von Abgasen ergangenen Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverboten relevant sind.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Er trägt der Entwicklung Rechnung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.

3. Gleichstellungsaspekte

Der Gesetzentwurf hat keine gleichstellungspolitischen Auswirkungen. Er bietet keine Grundlage für verdeckte Benachteiligungen, Beteiligungsdefizite oder die Verfestigung tradierter Rollen.

4. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben, die nicht zugleich Erfüllungsaufwand darstellen, sind mit dem Vorhaben nicht verbunden.

5. Erfüllungsaufwand

Durch das Regelungsvorhaben entsteht weder für Bürgerinnen und Bürger noch für die Wirtschaft ein Erfüllungsaufwand. Informationspflichten werden nicht eingeführt, vereinfacht oder abgeschafft.

Für die Verwaltung entsteht durch die Datenübermittlungsermächtigung bzw. Abrufberechtigung im automatisierten Verfahren kein unmittelbarer Erfüllungsaufwand. Es sind mit diesem Gesetz weder die Einzelheiten der Umsetzung (je nach Vollzug durch die Länder) noch der konkrete Umfang im Wirkbetrieb derart abschätzbar, als dass ein messbarer Erfüllungsaufwand für die registerführende Behörde (Kraftfahrt-Bundesamt) oder die datenempfangenden Vollzugsbehörden ermittelt werden könnte.

6. Weitere Kosten

Es entstehen keine sonstigen direkten oder indirekten Kosten für die Wirtschaft. Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau sind nicht zu erwarten.

VII. B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Um datenschutzrechtliche Anforderungen zu erfüllen, muss der Zweck der Verwendung von personenbezogenen Daten gesetzlich bestimmt sein. Die im Zentralen Fahrzeugregister (ZFZR) gespeicherten Informationen umfassen neben Fahrzeugdaten auch Halterdaten. § 35 Straßenverkehrsgesetz (StVG) enthält bisher bereits die Rechtsgrundlage dafür, dass den für die Verfolgung von Straßenverkehrszuwiderhandlungen zuständigen Behörden die Daten des ZFZR zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten übermittelt werden dürfen.

Diese Rechtsgrundlage soll nun auch für den Vollzug von aufgrund des § 40 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften angeordneten oder aufgrund straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften zum Schutz der Wohnbevölkerung und der Bevölkerung vor Abgasen ergangenen Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverboten erweitert werden (§ 35 Abs. 1 Nr. 18 -neu- StVG). Bei der Formulierung des Abrufgrundes war zu

berücksichtigen, dass der Abruf stets stattfinden können soll, wenn ein Verkehrsverbot oder eine Verkehrsbeschränkung aufgrund von § 40 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften angeordnet worden ist. Des Weiteren können entsprechende Beschränkungen und Verbote unmittelbar aufgrund der gefahrenabwehrrechtlichen Bestimmungen des Straßenverkehrsrechts zum Schutz der Wohnbevölkerung oder der Bevölkerung vor Abgasen (§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, § 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO) ergehen. Diese Beschränkungen und Verbote werden gegenüber dem Normadressaten durch ein Verkehrszeichen zum Ausdruck gebracht, dessen Verletzung einen straßenverkehrsrechtlichen Bußgeldtatbestand erfüllt. Die nach Landesrecht zuständigen Behörden sollen auf die Daten des Zentralen Fahrzeugregisters bei der Durchführung und Überwachung zugreifen können, um fahrzeugindividuell die Einhaltung der Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote überprüfen zu können, ohne dass bereits ein Anhaltspunkt für einen Verstoß vorliegt. Die Daten sollen auch durch Abruf im automatisierten Verfahren verfügbar gemacht werden (§ 36 Abs. 2i -neu- StVG).

Aufgrund des § 40 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften angeordnete oder aufgrund straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften zum Schutz der Wohnbevölkerung und der Bevölkerung vor Abgasen ergangene Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverbote müssen effektiv kontrolliert werden können. Um eine fahrzeugindividuelle Kontrolle zu ermöglichen, muss das Fahrzeug mit seinem Kennzeichen und seinen Merkmalen, die Kriterien der Verkehrsbeschränkung oder Verkehrsverbote sind, erfasst und kontrolliert werden können.

§ 63c -neu- StVG dient dazu, eine neue Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung in den Fällen der Überwachung von Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverboten einzuführen und den Anlass und den Verwendungszweck der Erhebung, Speicherung und Verwendung von Daten durch die zuständigen Überwachungsbehörden ausdrücklich festzulegen (vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichtes - Az. 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07 -). Er orientiert sich hinsichtlich der Diktion an den §§ 7 und 9 des Bundesfernstraßenmautgesetzes, das ein vergleichbares Verfahren für die Datenerhebung, -speicherung und -verwendung und den Datenabgleich zum Zweck der Feststellung von Verstößen vorsieht. Absatz 1 regelt die Datenerhebung, -speicherung und -verwendung bei Kontrollen. Absatz 1 Satz 1 zählt abschließend die Daten auf, die die nach Landesrecht zuständige Behörde im Rahmen von Kontrollen erheben, speichern und verwenden darf. Dabei ist bei einer Überwachung des fließenden Verkehrs insbesondere das Bild des Fahrers erforderlich, weil verkehrsrechtlich als persönlich haftbare Person ausschließlich der Fahrer in Frage kommt, da nur er selbst den Verstoß begangen hat. Das Bild des Fahrers dient dessen Identifizierung. Absatz 1 Satz 2 stellt klar, dass die Datenerhebung, also die Aufstellung des Geräts zur Kennzeichenerfassung in der Regel offen erfolgen soll. Eine offene Datenerhebung ist für Jedermann ohne weiteres erkennbar, indem in der Regel auf diese durch Beschilderung hingewiesen wird.

Dagegen ist unter verdeckter Datenerhebung zu verstehen, dass für Verkehrsteilnehmer die Datenerhebung nicht erkennbar ist, indem zum Beispiel bei der automatisierten Datenerhebung die technischen Geräte verdeckt angebracht sind.

Absatz 2 regelt das Abgleichverfahren. Die Behörden haben demnach die Möglichkeit, für ein bestimmtes Fahrzeug anhand des Fahrzeugkennzeichens die Fahrzeugdaten abzurufen, um anhand dieser Daten einen Vergleich mit der Reichweite der angeordneten Verkehrsbeschränkung oder des Verkehrsverbotes vorzunehmen. Diese Datenverarbeitung soll es ermöglichen, Bußgeldverfahren gegen Personen einzuleiten, die mit Fahrzeugen in den betreffenden Gebieten am Verkehr teilgenommen haben, für die eine Verkehrsbeschränkung oder ein Verkehrsverbot galt.

Absatz 3 stellt die Beschränkungen der Verwendung der Daten klar.

Absatz 4 enthält die Löschungsvorschriften. Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 regelt den Fall, dass das Fahrzeug berechtigt ist, am Verkehr im Gebiet mit Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverboten teilzunehmen. Die Daten nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 und Absatz 2 sind dann unverzüglich zu löschen. Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 erfasst den Fall, in dem diese Berechtigung nicht vorliegt und die Daten nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 und Absatz 2 der zur Verfolgung von diesbezüglichen Ordnungswidrigkeiten zuständigen Verwaltungsbehörde übermittelt wird. Dieser Behörde liegt damit der erforderliche Datensatz vor und muss dann bei der nach Absatz 1 Satz 1 nach Landesrecht zuständigen Behörde ebenso unverzüglich gelöscht werden. Absatz 4 Satz 2 stellt klar, dass die Daten den Löschungsvorgaben nach Satz 1 vorrangig unterfallen. Zugleich wird im Rahmen der Transparenz, ungeachtet jeglichen Verwaltungshandelns, eine absolute Lösungsfrist von sechs Monaten vorgesehen. Die Frist von sechs Monaten wird im Übrigen als ausreichend erachtet, um im Rahmen der fachlichen Prüfung festzustellen, ob das Fahrzeug an der Teilnahme am Verkehr im Gebiet mit Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverboten berechtigt oder nicht berechtigt ist.

Absatz 5 stellt klar, dass für die Löschung der Daten nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 und Absatz 2 bei der für die Verfolgung von diesbezüglichen Ordnungswidrigkeiten zuständigen Verwaltungsbehörde die allgemeinen Vorschriften für das Bußgeldverfahren gelten. Lösungsregelungen sind systematisch zutreffend in den dort geltenden Vorschriften geregelt.

Absatz 6 trägt dem verfassungsrechtlichen Grundsatz Rechnung, dass gemäß Artikel 84 Absatz 1 Grundgesetz die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren selbst regeln und soweit Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, sie davon abweichende Regelungen treffen können.

Die nach Landesrecht für die Überwachung zuständigen Behörden sollen im Rahmen der Überwachung bereits ohne Anhaltspunkte von vermuteten Zuwiderhandlungen Kontrollen

durchführen können und für diese Kontrollen die geregelten Daten erheben, speichern und verwenden können.

Auch sollen die Daten, sofern sich bei ihrer Erhebung, Speicherung und Verwendung, insbesondere nach Abruf der Fahrzeugmerkmale aus dem Zentralen Fahrzeugregister nach § 36 Abs. 2i StVG (neu), ein Verdacht einer Zuwiderhandlung ergeben sollte, an die Verfolgungsbehörden weiterübermittelt werden dürfen.

Die datenschutzrechtlichen Rechte der betroffenen Personen ergeben sich aus dem allgemeinen Datenschutzrecht.

Zu Artikel 2:

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes.