



Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Vorbericht  
117. Sitzung  
Ausschuss für Strukturpolitik und Verkehr  
am 27. März 2019 in Nottuln

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211 • 4587-1  
Telefax 0211 • 4587-211  
E-Mail: info@kommunen.nrw  
pers. E-Mail: Cora.Ehlert@kommunen.nrw  
Internet: www.kommunen.nrw

**TOP 8: Aktuelle Entwicklungen zum Diesel-Skandal**  
BE: Geschäftsstelle

Aktenzeichen: G 10.2-007/002 Eh/Da  
Ansprechpartner:  
Geschäftsführer Horst-Heinrich Gerbrand  
Referentin Cora Ehlert  
Durchwahl 0211 • 4587-241/-233

06.03.2019

## 8.1 Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss sieht die geplante Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes als einen wichtigen Baustein bei der Vermeidung von Diesel-Fahrverboten an.

Der Ausschuss hält weiterhin ausdrücklich an seiner Beschlusslage vom 24.10.2017 fest, wonach vorrangig die Automobilindustrie als Verursacherin der Diesel-Problematik sowie die Bundes- und Landesregierung in der Verantwortung stehen. Die bisher von Bundes- und Landesregierung unternommenen Schritte haben jedoch nicht die erwünschte Wirkung gezeigt, sodass Hardware-Nachrüstungen dringender denn je sind.

Eine automatisierte Kennzeichenerfassung von Dieselfahrzeugen lehnt der Ausschuss nicht nur wegen datenschutzrechtlichen Bedenken, sondern auch aufgrund seiner politisch falschen Signalwirkung deutlich ab.

## 8.2 Begründung:

### 8.2.1 Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes

Der europarechtlich nach der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1) vorgegebene Luftqualitätsgrenzwert von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel für die Stickstoffdioxidimmissionen wird in verschiedenen Gebieten in Deutschland noch erheblich überschritten. Insbesondere in besonders belasteten Gebieten, in denen ein Jahresmittelwert von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft überschritten wird, kann die Anordnung von Verkehrsverboten geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein, um sicherzustellen, dass der Stickstoffdioxid-Grenzwert schnellstmöglich eingehalten wird (vgl. auch die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.2.2018, Aktenzeichen 7 C 30/17 sowie Aktenzeichen 7 C 26/16).

Der Gesetzentwurf zur Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes regelt nunmehr, dass Verkehrsverbote wegen der Überschreitungen des Luftqualitätsgrenzwerts

für Stickstoffdioxid in Gebieten, in denen der Wert von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel nicht überschritten wird, in der Regel nicht erforderlich sind.

In der Begründung zu dem Gesetzentwurf wird ausgeführt, dass in diesen Gebieten Verkehrsverbote wegen der Überschreitung des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid in der Regel unverhältnismäßig sein werden.

Der Gesetzentwurf stellt ferner klar, dass aus Gründen der Verhältnismäßigkeit insbesondere Fahrzeuge mit geringen Stickstoffoxidemissionen (Euro-4- und Euro-5-Fahrzeuge, die im realen Fahrbetrieb nur geringe Stickstoffoxidemissionen von weniger als 270 Milligramm pro Kilometer ausstoßen, sowie Euro 6-Fahrzeuge) von Verkehrsverboten wegen der Überschreitungen des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid ausgenommen sind.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat die vorgesehenen Änderungen in ihrer Stellungnahme begrüßt, da sie ein geeignetes Mittel sind, um Fahrverbote zu vermeiden. Allerdings entsteht das Risiko, dass die Rechtsprechung im Umkehrschluss bei einer Stickstoffdioxidbelastung von über 50 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft generell und zwingend die Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten annehmen wird. Gerade für die Fortschreibung der Luftreinhaltepläne in stark belasteten Kommunen wäre also die vorgesehene Regelung eine deutliche Vorgabe für Fahrverbote. Es bedarf deshalb einer Klarstellung im Gesetz, dass bei Überschreitung des Wertes von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft ein Abwägungsprozess, ob Fahrverbote eingeführt werden, in jedem Fall zu erfolgen hat und somit kein Automatismus eintritt. Zudem sollte ein entsprechender Hinweis auch in der Begründung gegeben werden. Die Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ist als **Anlage** beigefügt.

### **8.2.2 Gesetzentwurf zur automatisierten Kennzeichenerfassung**

Um Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote effektiv vollziehen und überwachen zu können, muss nach Auffassung der Bundesregierung 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.

Ein entsprechender Gesetzentwurf soll die datenschutzrechtlich erforderlichen Rechtsgrundlagen im Straßenverkehrsgesetz schaffen. Gegen den Gesetzentwurf bestehen jedoch erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken. Der Bundesrat lehnte den Gesetzentwurf daher in einer Stellungnahme ab. Er führte zur Begründung folgendes aus:

Nach dem BVerfG-Urteil vom 11.03.2008 (1 BvR 2074/05 und 1 BvR 1254/07) greift die automatisierte Kennzeichenerfassung in den Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung ein, wenn die erfassten Daten nicht unverzüglich wieder gelöscht werden. Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sind zwar grundsätzlich möglich, sie dürfen jedoch nicht anlasslos erfolgen und müssen auf einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage basieren. Für die automatisierte Erfassung von Autokennzeichen verlangt das BVerfG konkrete Gefahrenlagen oder allgemein gesteigerte Risiken von Rechtsgutgefährdungen oder -verletzungen. Das Ausmaß der Anforderungen richtet sich nach der Intensität des Grundrechtseingriffs.

Der dem Bundesrat vorgelegte Gesetzentwurf ermöglicht ohne vorherige Festlegung und Beschränkung auf besonders gefährdete Bereiche die weiträumige Aufstellung und Nutzung von automatisierten Kennzeichenlesegeräten. Vorgesehen ist nicht nur

ein Abgleich des Halters und der Fahrzeugdaten, sondern auch die Anfertigung eines Bildes des Fahrers. Die Regelung erfasst unterschieds- und anlasslos alle Fahrer und Fahrzeuge, die sich – rechtmäßig oder rechtswidrig – innerhalb von für bestimmte Dieselfahrzeuge beschränkten Strecken oder Zonen bewegen. Dabei ist nicht hinreichend sichergestellt, dass die automatisch erfassten Halter- und Fahrerdaten unverzüglich ausgewertet werden und dass sie in Fällen, in denen eine für bestimmte Dieselfahrzeuge beschränkte Strecke oder Zone rechtmäßig befahren wird, unverzüglich, spurlos und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, gelöscht werden.

Darüber hinaus stößt die vorgesehene Lösungsfrist von sechs Monaten aus Sicht des Bundesrates mit Blick auf den rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf Bedenken. Diese Fristsetzung geht erheblich über die einschlägige Verjährungsfrist von drei Monaten für Verkehrsordnungswidrigkeiten hinaus. Die Daten können bis zu diesem Zeitpunkt aufgehoben werden, es sei denn, die Berechtigung, den Ort zu befahren, wird positiv festgestellt. Dies lässt es ohne weitere Regelungen zur Zweckbindung in unverhältnismäßiger Weise zu, Daten von Autofahrern auf Vorrat zu erheben und zu speichern.

Aufgrund der Stellungnahme des Bundesrates hat die Bundesregierung den Gesetzentwurf partiell abgemildert. So sollen nur noch „stichprobenartige“ Kontrollen erfolgen. Dies mache deutlich, dass die entworfene Regelung keine flächendeckende Überwachung von Verkehrsverbotszonen ermöglicht. Vielmehr sollen die für die Überwachung zuständigen Behörden sorgfältig abwägen, wo solche Kontrollen zu Zwecken der Abschreckung und Aufdeckung von Verstößen erforderlich und angemessen sind. Es bleibt aber dabei, dass § 63c Absatz 1 StVG-E beide Formen der Verkehrsüberwachung, nämlich sowohl die manuelle Form durch Überwachungsbeamte vor Ort als auch die automatisierte Form, enthält.

Weiterhin wird die absolute Lösungsfrist verkürzt. Dies hat folgenden Hintergrund: Die Löschung der Daten durch die Überwachungsbehörde hat stets unverzüglich zu erfolgen. Mit der in Satz 2 vorgesehenen maximalen Speicherfrist wird gleichwohl eine doppelte Sicherung vorgesehen. Unabhängig von den konkreten Umständen des Einzelfalls soll danach die Löschung stets spätestens nach zwei Wochen erfolgen, selbst wenn die Verfolgung eines Verstoßes dadurch gehindert werden würde. Dies ist in Abwägung mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung sachgerecht. Die bisherige Frist wird im Interesse des Datenschutzes dergestalt reduziert. Die Frist von zwei Wochen berücksichtigt die Gegebenheiten des manuellen Verfahrens.

### **8.2.3 Einschätzung der Geschäftsstelle**

Die Geschäftsstelle sieht die automatisierte Kennzeichenerfassung auch in seiner gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf abgemilderten Form kritisch.

Zunächst lassen sich aus Sicht der Geschäftsstelle datenschutzrechtliche Bedenken nach wie vor nicht ohne weiteres von der Hand weisen. Es bestehen Zweifel, ob die korrigierte Lösungsfrist von zwei Wochen den strengen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts genügt.

So hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 11. März 2008 - 1 BvR 2074/05 – folgende Anforderungen gestellt:

Dieses urteilte damals, dass eine automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen mit nachfolgendem Abgleich mit dem Fahndungsbestand dann in den Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG) eingreift, wenn der Abgleich nicht unverzüglich erfolgt und das Kennzeichen nicht ohne weitere Auswertung sofort und spurlos gelöscht wird.

Die notwendige Ermächtigungsgrundlage müsse sich, so die Verfassungsrichter, nach dem Gewicht der Beeinträchtigung richten. Wie schwerwiegend diese sei, richte sich vor allem nach der Art der erfassten Informationen, dem Anlass und den Umständen ihrer Erhebung, aber auch der betroffene Personenkreis und die Art der Verwertung der Daten beeinflussten die Schwere des Grundrechtseingriffs. Es reiche jedenfalls nicht aus, das Kraftfahrzeugkennzeichen mit einem gesetzlich nicht näher definierten Fahndungsbestand abgleichen zu wollen.

Für die polizeiliche Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen gaben die Verfassungsrichter vor, dass eine automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen nicht ohne konkreten Anlass erfolgen oder flächendeckend durchgeführt werden darf.

Als konkrete Einsatzanlässe forderte das Bundesverfassungsgericht konkrete Gefahrenlagen oder allgemein gesteigerte Risiken, dass Rechtsgüter gefährdet oder verletzt würden. Datenschutzrechtlich relevant seien solche Abgleiche überdies immer dann, wenn die allgemein erhobenen Fahrzeugdaten bestimmten Personen wie zum Beispiel dem Fahrzeughalter zugeordnet und daraufhin gespeichert würden.

Bei dem Urteil des BVerfG ging es um die automatisierte Erfassung von Fahrzeugdaten zum Zwecke der Strafverfolgung. Bei Diesel-Fahrverboten geht es „nur“ um Ordnungswidrigkeiten. Schon deshalb bestehen erhebliche Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme. Zudem müsste man, um den Bußgeldbescheid überhaupt vollstrecken zu können, auch das Bild des Fahrers erheben, das reine Kennzeichen reicht hier gar nicht aus. Dies wäre ein weitergehender Schritt als dem Sachverhalt des Urteils des BVerfG damals zugrunde lag.

Nicht zuletzt fürchten Datenschützer, dass die für das Vorhaben notwendige teure Kamerainfrastruktur – einmal installiert – auch für weitere polizeiliche Aufgaben zweckentfremdet werden könnte. Eine Totalüberwachung wäre die Folge.

Des Weiteren sollen die Kommunen zur Überwachung ermächtigt werden. Dies bedeutet einen massiven Personal- und Verwaltungsaufwand. Dieser mag zwar zum Teil aufgrund der vereinnahmten Bußgelder wieder ausgeglichen werden, nichtsdestotrotz entsteht den Kommunen ein noch genauer zu spezifizierender Kostenfaktor.

Außerdem ist die Geschäftsstelle überzeugt, dass der schwarze Peter sodann zu den Kommunen geschoben würde. Schließlich müssten sie durch die Kontrollen das „ausbaden“, was die Politik auf Bundesebene nicht geschafft hat, nämlich die Autohersteller zur Verantwortung zu ziehen. Der Unmut der Bürgerinnen und Bürger würde sich gegen die kontrollierenden Beamtinnen und Beamten aus den Kommunen richten. Dies ist nicht akzeptabel und kann aus Sicht der Geschäftsstelle nicht hingenommen werden.

Insofern sieht die Geschäftsstelle bei der automatisierten Kennzeichenerfassung noch erheblichen Diskussionsbedarf und regt an, dies in der nächsten DStGB-Ausschusssitzung für Verkehr eingehend zu diskutieren.