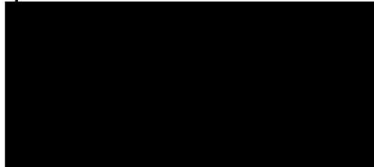




Die Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

POSTANSCHRIFT Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,
Postfach 1468, 53004 Bonn

per E-Mail:



@fragdenstaat.

HAUSANSCHRIFT Husarenstraße 30, 53117 Bonn
VERBINDUNGSBÜRO Friedrichstraße 50, 10117 Berlin
TELEFON (0228) 997799-2105
TELEFAX (0228) 997799-5550
E-MAIL referat15@bfdi.bund.de
BEARBEITET VON [REDACTED]
INTERNET www.informationsfreiheit.bund.de
DATUM Bonn, 04.01.2019
GESCHÄFTSZ. 21-506/043#0152

Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen bei
allen Antwortschreiben unbedingt an.

BETREFF **Ihr Antrag bei der BfDI auf Zugang zu amtlichen Informationen nach dem IFG
[#35092]**

HIER Stellungnahme der BfDI zum Neunten Gesetz zur Änderung des
Straßenverkehrsgesetzes

BEZUG Ihr Antrag vom 07.12.2018

Sehr geehrte(r) [REDACTED]

auf Ihren Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz vom 07.12.2018 ergeht fol-
gender

B E S C H E I D

1. Ich gebe Ihrem Antrag statt.
2. Gebühren werden nicht erhoben.



Begründung:

I.

Mit Ihrer E-Mail vom 07.12.2018 beantragen Sie nach § 1 Absatz 1 Informationsfreiheitsgesetz eine Auskunft bezüglich der Positionierung der BfDI zum Entwurf der Bundesregierung zum Entwurf „Neuntes Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes“.

Hierzu teile ich Ihnen folgendes mit:

Nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteile vom 27. Februar 2018 - BVerwG 7 C 26.16 sowie 7 C 30.17) können sog. Dieselfahrverbote rechtmäßig erlassen werden. Diesbezüglich sind auch „wirksame Kontrollen“ des ruhenden und fließenden Verkehrs möglich (vgl. BVerwG a.a.O.).

Für die datenschutzrechtliche Bewertung der in dem Gesetzentwurf vorgesehenen automatisierten Kontrolle von Befahrensverböten oder -beschränkungen (vgl. § 63 c Abs. 1 StVG-neu; § 36 Abs. 2i StVG-neu) ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. März 2008 (1 BvR 2074/05) von maßgebender Bedeutung.

Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ist - auch hinsichtlich der Betroffenen - wie folgt zu differenzieren:

I. Erfassungen und Abgleiche ohne Grundrechtseingriffe

Nach der Vorgabe des Gerichts „begründen Datenerfassungen keinen Gefährdungstatbestand, soweit Daten unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder spurlos, anonym und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, ausgesondert werden (...). 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 (...) 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.“ (BVerfG, a.a.O., Rdn. 68).

In allen Nichttrefferfällen, d.h. in allen Fällen, in denen sich durch ein derartiges Verfahren die Befugnis zum Befahren einer Verbotzone bestätigt, greifen die Erfassung und der Datenabgleich nicht in das Grundrecht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung ein.

Notwendig ist daher eine technische Ausgestaltung des automatisierten Erfassungs- und Abgleichverfahrens, das diese gerichtlichen Vorgaben beachtet.

Hierauf habe ich auch in den Ressortberatungen hingewiesen. Werden diese Vorgaben beachtet, ist in allen Nichttrefferfällen ein Eingriff in das Grundrecht der Betroffenen zu verneinen. Dies dürfte bei der ganz überwiegenden Anzahl der Personen, die eine Verbotzone bzw. –strecke befahren, der Fall sein.

Die Frage, ob im Zuge eines derartigen Erfassungs- und Abgleichverfahrens in dem beim Kraftfahrt-Bundesamt geführten Zentralen Fahrzeug-Zulassungs-Register (ZFZR) in den sogenannten Nichttrefferfällen personenbeziehbare Aufzeichnungen (vgl. § 35 Absatz 6 Satz 1 StVG) zu den abgerufenen Daten gemäß den vorgenannten, einen Grundrechtseingriff ausschließenden verfassungsgerichtlichen Vorgaben gespeichert werden dürfen, ist im Lichte der vorgenannten verfassungsgerichtlichen Vorgaben zu bewerten.

Ein Grundrechtseingriff ist nur zu verneinen, wenn die Daten der Betroffenen anonym bleiben und sofort spurenlos und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, gelöscht werden. D.h. in den o.g. Nichttrefferfällen erfolgt nur dann kein Grundrechtseingriff, sofern sämtliche Daten Betroffener, d.h. auch diese Personen betreffende Protokolldaten, sofort und spurenlos gelöscht werden. Demnach ist - unter der Prämisse der Vermeidung eines Grundrechtseingriffs - eine Speicherung personenbezogener Aufzeichnungen gemäß § 35 Absatz 6 Satz 1 StVG nicht zulässig. Die einen Grundrechtseingriff ausschließenden verfassungsgerichtlichen Vorgaben sind auch insoweit (technisch) zu gewährleisten.



Nur wenn hinreichend sichergestellt, dass die Erfassung und der Abruf im automatisierten Verfahren den o.g. Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entspricht, erfolgt in allen Nichttrefferfällen - und damit in der überwiegenden Anzahl der Fälle - kein Grundrechtseingriff durch die automatisierte Kontrolle. Diese Vorgaben sind hinreichend zu gewährleisten.

Auch der Bundesrat weist in seiner Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf [BR-Drs. 574/18 (Beschluss vom 14.12.2018)] auf dieses zentrale Urteil hin, das beachtet werden müsse. Er bezieht sich - ebenso wie ich - in seiner Stellungnahme wortidentisch auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.

II. Erfassungen und Abgleiche mit Grundrechtseingriffen

Führt der vorgenannte Abgleich zu einem Treffer (sog. Trefferfälle), erfolgt eine Speicherung der Daten und damit ein Grundrechtseingriff. Insoweit sind zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden:

1. Unberechtigt, d.h. ordnungswidrig, handelnde Personen

Basiert der Trefferfall auf einem rechtswidrigen Befahren der Verbotsstrecke, liegt eine Ordnungswidrigkeit vor. Das Ordnungswidrigkeitsverfahren ist gegen die Fahrerin bzw. den Fahrer zu richten. Diese müssen identifiziert werden. Diesem Zweck dient die Erfassung des Bildes (Fotos) (vgl. GE-Begründung, BR-Drs. 574/18, S. 9).

2. Berechtigte Personen / Fahrzeuge, die eine Verbotszone aufgrund einer Sonder- bzw. Ausnahmeerlaubnis befahren

Davon zu unterscheiden ist die Speicherung und der damit verbundene Grundrechtseingriff zu Lasten derjenigen Fahrerinnen und Fahrer, die im Rahmen des Abgleichs nicht sofort gelöscht, sondern als Trefferfälle ausgewiesen und gespeichert werden, obwohl sie zum Befahren der Verbotszonen aufgrund einer Sonder- bzw. Ausnahmegenehmigung berechtigt sind, d.h. diese Areale rechtmäßig befahren dürfen.

Das Vorliegen einer Sondererlaubnis kann zur Entkräftung der vermeintlichen Unbefugtheit des Befahrens gegenüber der Ordnungsbehörde vorgebracht werden.



III. Verfassungsmäßigkeit der Grundrechtseingriffe

Aus den vorgenannten Grundrechtseingriffen resultieren keine Grundrechtsverletzungen. Die Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung entsprechen den verfassungsgerichtlichen Vorgaben, insbesondere dem Verhältnismäßigkeitsgebot. „Dieses verlangt, dass der Staat mit dem Grundrechtseingriff einen legitimen Zweck mit geeigneten, erforderlichen und angemessenen Mitteln verfolgt (...)“ (BVerfG, a.a.O., Rdn. 163 m.w.N.).

Begründung:

1. Gewicht der Grundrechtseingriffe

Maßgeblich für diese Bewertung ist zunächst die Bestimmung des Gewichts der o.g. Grundrechtseingriffe. Dieses Eingriffsgewicht ist zugleich von ausschlaggebender Bedeutung für die Wahrung des Gebots hinreichender Normenklarheit und -bestimmtheit (vgl. BVerfG a.a.O., Rdn. 77 f; 93 ff, 163 f). „Bestimmtheitsmängel können die Beachtung des verfassungsrechtlichen Übermaßverbotes beeinträchtigen, da sie die Beurteilung der Geeignetheit und Erforderlichkeit einer Maßnahme erschweren und das Risiko einer Unangemessenheit des Eingriffs erhöhen (vgl. BVerfGE 110,33 (55)). Ist die Ermächtigung unklar, weil sie eine Auslegung, nach welcher auch eingriffsintensive Zwecksetzungen zugelassen sind, nicht hinreichend deutlich ausschließt, ist auch die Prüfung der Verhältnismäßigkeit das dadurch ermöglichte weite Verständnis ihrer Zwecksetzung und Reichweite zugrunde zu legen.“ (BVerfG, a.a.O., Rdn. 163).

Die Bestimmung des Gewichts des Eingriffs bemisst sich insbesondere nach der Art der erfassten Informationen, dem Anlass und den Umständen ihrer Erhebung, dem betroffenen Personenkreis sowie der Art der möglichen Verwertung der Daten (BVerfG, a.a.O., Rdn. 76).

Von Relevanz ist insoweit „welche Persönlichkeitsrelevanz die Informationen aufweisen, die von den informationsbezogenen Maßnahmen erfasst werden“ (BVerfG, a.a.O., Rdn. 77 m.w.N.). Dient eine Kennzeichenerfassung allein dem Zweck, Fahrzeuge und deren Fahrer festzustellen, die mutmaßlich Fahrverbote missachten, weist die Informationserhebung für den konkret Betroffenen eine vergleichsweise geringe



Persönlichkeitsrelevanz auf (vgl. BVerfG, a.a.O., Rdn. 82). Sollen „durch die Informationserhebung selbst weder weitere Schlüsse über das Verhalten des Betroffenen gezogen, noch die gewonnenen Informationen gesammelt oder mit weiteren Informationen verknüpft werden, ist der Informationseingriff für sich genommen nicht besonders intensiv“ (BVerfG, a.a.O., Rdn. 82). Letzteres ist vorliegend der Fall.

Für das Gewicht ist auch von Bedeutung, dass die Erfassung im öffentlichen Verkehrsraum erfolgt (vgl. BVerfG, a.a.O., Rdn. 83). „Sowohl das Kennzeichen als auch das erfasste Bewegungsverhalten sind daher für jedermann ohne weiteres erkennbar. Das Kennzeichen dient seiner Zweckbestimmung nach gerade der Identifizierung. Der öffentliche Charakter des durch die automatisierte Kennzeichenerfassung erfassten Verhaltens beseitigt im Trefferfall zwar nicht die Eingriffsintensität (...) reduziert aber das Gewicht des Eingriffs für den Einzelnen“ (BVerfG, a.a.O., Rdn. 83).

Ist das amtliche Kennzeichen eines Kfz und damit die Identität des Halters bekannt, erleichtert dies die Identitätsfeststellung des Fahrers. Diesem Zweck dient auch die Erfassung des Bildes des Fahrers. Dies kann eine konventionelle Identitätsfeststellung erübrigen (vgl. BVerfG, a.a.O., Rdn. 86). „Die Verknüpfung der Information über Ort und Zeit der Vorbeifahrt des Fahrzeugs mit einem bestimmten Kennzeichen und derjenigen über die Identität des Fahrers (...) führt zu einer – zunächst nur punktuellen – Information über das Bewegungsverhalten Betroffener“ (BVerfG, a.a.O., Rdn. 86). Erst wenn hierzu weitere Informationen hinzukommen (sollen), um z.B. unter Nutzung bereits vorhandener Daten mehr über den Fahrer in Erfahrung zu bringen als den bloßen Aufenthaltsort, kann sich die Persönlichkeitsrelevanz der gewonnenen Information erhöhen (vgl. BVerfG, a.a.O., Rdn. 87 f.). Letzteres ist vorliegend nicht der Fall.

Die Grundrechtseingriffe wären von „erheblichem Gewicht“ (BVerfG, a.a.O., Rdn. 92), „wenn etwa gezielt aus dem Aufenthaltsort auf das weitere Verhalten des Betroffenen geschlossen werden soll oder wenn mehrere Treffermeldungen heimlich gesammelt und zu einem Bewegungsprofil zusammengestellt werden.“ (BVerfG, a.a.O., Rdn. 92). Dies ist vorliegend ebenfalls nicht der Fall.



2. Verhältnismäßigkeit

Für die Bewertung der Verfassungsmäßigkeit der Grundrechtseingriffe ist von zentraler Bedeutung, dass der Gesetzentwurf die Möglichkeit derartig schwerwiegender Eingriffe hinreichend deutlich ausschließt (vgl. BVerfG, a.a.O., Rdn. 95). Dies ist vorliegend der Fall, da der Anlass der Maßnahme und der Verwendungszweck der Informationen hinreichend klar normiert und begrenzt werden (vgl. BVerfG, a.a.O., Rdn. 96 ff; 141 f, 144 f, 147). Anlass und Zweck werden eng gefasst und beschränkt normiert.

Dies ist auch von ausschlaggebender Bedeutung für die Prüfung der Angemessenheit der Grundrechtseingriffe, d.h. für das Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (vgl. BVerfG, a.a.O., Rdn. 178). „Das Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne verlangt, dass die Schwere der gesetzgeberischen Grundrechtsbeschränkung bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der sie rechtfertigenden Gründe steht (BVerfG, a.a.O., Rdn. 168 m.w.N.).

Ausschlaggebend für die Annahme einer Angemessenheit der Grundrechtseingriffe ist zudem, dass die automatisierte Kennzeichenerfassung auf „Umstände der konkreten Örtlichkeit“ (BVerfG, a.a.O., Rdn. 175), z.B. das Befahren der ausgewiesenen Verbotsstrecken, begrenzt ist und auch die Übermittlung der Daten im Trefferfall ausschließlich zur Abklärung der Durchführung eines OWIG-Verfahrens erfolgen darf. Somit bleibt auch insoweit der Grundsatz der Zweckbindung gewahrt. Zudem werden dadurch „vagabundierende Informationen“ (BVerfG, a.a.O., Rdn. 178) ausgeschlossen, was ebenfalls dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne entspricht (vgl. BVerfG, a.a.O., Rdn. 178).

Objektiv gleich geeignete Maßnahmen zur Erreichung des Gesetzesziels (Schutz der Gesundheit der (Wohn-)Bevölkerung vor Abgasen), die als ein relativ milderes Mittel zu bewerten sind, bestehen nicht.

Die in diesem Zusammenhang in der öffentlichen Diskussion genannte blaue Plakette müsste zur Gewährleistung einer effektiven Kontrolle ebenfalls durch ein automatisiertes Erfassungs- und Abgleichsverfahren verifiziert werden und würde ebenfalls zu Trefferfällen bei Berechtigten, d.h. zu Grundrechtseingriffen bei denjenigen führen, die mit einer Sondererlaubnis eine Verbotszone befahren.



Fazit:

Von maßgebender Bedeutung ist - auch nach Auffassung des Bundesrates (vgl. BR-Drs. 574/18 (Beschluss)) - das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11.03.2008 (1 BvR 2074/05 und 1 BvR 1254/07). Zutreffend weist der Bundesrat darauf hin, dass das Bundesverfassungsgericht für die automatische Erfassung von KfZ-Kennzeichen „konkrete Gefahrenlagen oder allgemein gesteigerte Risiken von Rechtsgutgefährdungen oder -verletzungen (a.a.O.) verlangt und sich das Ausmaß der Anforderungen „nach der Intensität des Grundrechtseingriffs (a.a.O.) richte.

Der Bundesrat gelangt jedoch auf der Urteilsgrundlage zu einer von meiner Auffassung abweichenden Bewertung.

Seiner Ansicht nach bestehen gegen den Gesetzentwurf „erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken“ (a.a.O.). So würden „unterschiedslos- und anlasslos alle Fahrer und Fahrzeuge, die sich - rechtmäßig oder rechtswidrig – innerhalb von für bestimmte dieselbetriebene Fahrzeuge beschränkten Strecken oder Zonen bewegen“ (a.a.O.) erfasst. Dabei sei „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, spurenlos und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, gelöscht werden“ (a.a.O.).

Zutreffend ist, dass nur dann kein Grundrechtseingriff besteht, wenn die Vorgaben des Gerichts hinreichend gewährleistet werden. Das insoweit gerichtlich statuierte Anonymitätserfordernis erstreckt sich auf das Erfassungs- und Abgleichsverfahren in Gänze und damit auch auf das unverzügliche, spurenlose Löschen personenbezogener Protokolldaten. Insoweit besteht noch gesetzgeberischer Regelungs- bzw. Klarstellungsbedarf, um den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts auch insoweit zu entsprechen. Werden diese gewährleistet, wird in der ganz überwiegenden Anzahl der Fälle durch automatisierte Abgleichs- und Erfassungsverfahren nicht in das Grundrecht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen. D.h. in diesen Fällen sind die vom Bundesverfassungsgericht normierten Kriterien zur Bemessung des Eingriffsgewichts und der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs (Schutzgut, Streubreite (d.h. Anzahl der Betroffenen und Ausmaß), Anlasslosigkeit, Persön-



lichkeitsrelevanz, Einschüchterungseffekt, Zweckbegrenzung, Verwertung der Daten etc.) nicht von Relevanz, da ein in dieser Hinsicht zu bewertender Eingriff nicht besteht.

Nur in den Fällen, in denen durch das automatisierte Erfassungs- und Abgleichsverfahren Grundrechtseingriffe erfolgen (s.o. II.) ist die Datenschutz- und Verfassungskonformität nach diesen gerichtlichen Vorgaben zu prüfen und zu bewerten. Hierfür ist nach den vorgenannten gerichtlichen Kriterien das Gewicht der Grundrechtseingriffe zu bestimmen und im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne eine Abwägung, insbesondere mit dem Gewicht des Schutzguts (Gesundheit der (Wohn-)Bevölkerung vor Abgasen) vorzunehmen. Diese Prüfung und Bewertung ist - wie oben (s. I. bis III.) dezidiert ausgeführt – diesen gerichtlichen Vorgaben entsprechend erfolgt.

Aufgrund dieses - von mir detailliert dargestellten (s.o. I. bis III.) - Prüfungs- und Abwägungsprozesses gelange ich zu einer von der Einschätzung des Bundesrates abweichenden Bewertung.

II.

Es handelt sich um eine einfache Auskunft im Sinne des § 10 Absatz 1 Satz 2 IFG, so dass Gebühren nicht erhoben werden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Dieses Dokument wurde elektronisch versandt und ist nur im Entwurf gezeichnet.