

## GUTACHTEN

---

### Rechtliche Vorgaben einer Parkraumkontrolle im öffentlichen Raum mittels Scan-Fahrzeugen

im Auftrag der

Agora Verkehrswende, Anna-Louisa-Karsch-Str. 2, 10178 Berlin,  
vertreten durch den Direktor Christian Hochfeld

erstellt durch

Rechtsanwalt Dr. Roman Ringwald  
Rechtsanwalt Tobias Wernicke

Becker Büttner Held · Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer Steuerberater · PartGmbH  
Magazinstraße 15-16, 10179 Berlin

T +49 (0)30 611 28 40-0 · F +49 (0)30 611 28 40-99 · [bbh@bbh-online.de](mailto:bbh@bbh-online.de)



## Inhaltsverzeichnis

<b>Teil 1</b>	<b>Einleitende Übersicht</b>	<b>4</b>
	I. Sachverhalt .....	4
	II. Fragestellung.....	4
	III. Wesentliche Ergebnisse.....	6
	1) Digitalisierung der Parkberechtigung .....	6
	2) Parkraumkontrolle mittels Scan-Fahrzeugen .....	7
	a) Verfassungsrechtliche Vorgaben .....	7
	b) Straßenverkehrsrechtliche Aspekte.....	10
<b>Teil 2</b>	<b>Rechtliche Würdigung</b>	<b>11</b>
<b>A.</b>	<b>Digitalisierung der Parkberechtigung .....</b>	<b>11</b>
	I. Im Rahmen des sog. Kurzzeitparken.....	11
	1) Elektronische Parkraumbewirtschaftung gem. § 13 Abs. 3 StVO.....	11
	2) Kennzeicheneingabe an Parkscheinautomaten .....	13
	a) Als Parkberechtigung nach § 13 Abs. 1 StVO .....	13
	b) Der Parkscheinautomat (auch) als elektronische Einrichtung nach § 13 Abs. 3 StVO .....	14
	II. Digitalisierte Parkausweise für Bewohner.....	15
	III. Datenschutzrechtliche Aspekte.....	16
<b>B.</b>	<b>Parkraumkontrolle mittels Scan-Fahrzeugen .....</b>	<b>17</b>
	I. Zulässigkeit der Kennzeichenerfassung in der Parkraumkontrolle.....	18
	1) Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.....	20
	a) Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung .....	20
	b) Rechtsprechung zur Kennzeichenerfassung .....	20
	c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung.....	22
	d) Abschnittsbezogene Geschwindigkeitskontrolle .....	23
	2) Übertragung der Rechtsprechung auf Parkraumkontrolle .....	24
	a) Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtfertigung ...	24
	aa) Grundsätzlich anlassbezogene Kennzeichenerfassung .....	25

bb) Schutz von Rechtsgütern von erheblichem Gewicht .....	25
cc) Sicherstellung verfahrensmäßige Vorkehrungen .....	26
b) Folgen für die Parkraumkontrolle .....	26
aa) Anlassbezug.....	26
(1) Falschparken.....	27
(2) Schwarzparken .....	28
bb) Schutz von Rechtsgütern von erheblichem Gewicht .....	30
c) Milderung der Eingriffsintensität .....	30
3) Zwischenergebnisergebnis .....	32
4) Straßenverkehrsrechtliche Anforderungen .....	33
II. Legislativer Änderungsbedarf.....	34
1) Gesetzgebungskompetenz.....	35
2) Gesetzlicher Inhalt.....	37
III. Ausgestaltung des Verfahrens.....	39

## Teil 1 Einleitende Übersicht

### I. Sachverhalt

Die meisten Kommunen stehen vor der Herausforderung, die Nutzung des begrenzten öffentlichen Raums neu zu ordnen. Steigender Flächenverbrauch von Auto- und Lieferverkehr führt zu Flächenkonflikten, Falschparken auf Rad- und Fußverkehrsanlagen gefährdet die Sicherheit und Flüssigkeit des Straßenverkehrs und das Blockieren von Ladepunkten erschwert die Energiewende im Verkehr. Deutschlandweit wird effektives Parkraummanagement daher immer wichtiger.

Doch neben rechtlichen und politischen Hindernissen gibt es auch finanzielle Hürden, die einer weiteren Umsetzung entgegenstehen.

Das wirkungsvolle Überwachen von Parkregeln ist jedoch eine wesentliche Voraussetzung für sicheren Radverkehr, um Ladepunkte freizuhalten oder den Lieferverkehr von der zweiten Reihe auf Ladezonen umleiten.

Aus diesem Grund setzen bereits mehrere Großstädte im europäischen Ausland auch die Technik von sogenannten Scan-Fahrzeugen, mittels derer eine wirkungsvolle Parkraumkontrolle auf öffentlichen Straßen erfolgen kann, ein. Auf diese Art werden die Kommunen bei ihren Aufgaben im Zusammenhang mit der Parkraumkontrolle sowie bei der Sicherung und Ordnung des Verkehrs entlastet.

### II. Fragestellung

Im Rahmen des vorliegenden Rechtsgutachtens sollen dabei folgende Fragen untersucht werden.

Auf der ersten Stufe wird dargelegt, inwieweit digitale Parkberechtigungen als Grundlage für den Einsatz von Scan-Fahrzeugen bereits vor dem Hintergrund des geltenden Rechts umgesetzt werden können bzw. in welchen Konstellationen gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht (dazu Teil 2A). Dies betrifft insbesondere die Fragen:

- Welche digitalen bzw. digital unterstützten Parkberechtigungen sieht das geltende Recht im Bereich des sog. Kurzzeitparkens vor?
- Ist die Einführung rein virtueller Bewohnerparkausweise möglich, bei denen die Parkberechtigung mit dem Kennzeichen in einer Datenbank hinterlegt werden, und die Kontrolle durch Auslesen der Kennzeichen erfolgt?

- Können (als Zwischenschritt) digitalisierte Bewohnerparkausweise (Klebevignetten mit RFID-Chip oder QR-Code) eingeführt werden?

Auf der zweiten Stufe geht es um die weitere Digitalisierung der Parkraumkontrolle. Dabei wird die Überwachung mittels Scan-Fahrzeugen näher betrachtet. Dies betrifft sowohl die Erfassung der „Schwarzparker“, also derjenigen Verkehrsteilnehmer, die parken ohne dafür zu bezahlen, als auch die Falschparker, also das Parken auf nicht dafür vorgesehenen Flächen (dazu unter Teil 2B). Dabei geht es um folgende rechtliche Fragen:

- Unter welchen Bedingungen ist ein Einsatz von sogenannten „Scan Fahrzeugen“, d.h. automatisierter, digitaler bzw. kamerabasierter Überprüfung von Parkberechtigungen (z.B. Bewohnerparken, Handyparkschein, Parkschein vom Parkscheinautomaten, Handwerkerparkausweis) rechtlich möglich? Dies betrifft nicht ausschließlich, aber insbesondere die Frage, inwieweit Kennzeichen für die Erfassung herangezogen werden können.
- Worin unterscheidet sich diese Lösung von dem bereits durch Überwachungskräfte praktizierten Vorgehen, Kennzeichen per Hand-Held-Device zu scannen?
- Was müsste ggf. im Bundes- oder Landesrecht geändert werden, um eine rechtssichere Handhabe zu gewährleisten?
- Wie muss das Verwaltungsverfahren gestaltet sein, welche Arbeitsschritte dürfen automatisiert geschehen, welche nur durch Mitarbeitende der Verwaltung?
- Wie sieht eine datenschutzkonforme Speicher- und Löschraxis aus, insbesondere vor dem Hintergrund der häufigen Einsprüche gegen Bußgeldbescheide?

### III. Wesentliche Ergebnisse

Eine über den derzeitigen Digitalisierungsgrad hinaus gehende, umfassendere Digitalisierung der Parkraumkontrolle ist möglich, da hierfür sehr gute Gründe – wie insbesondere die Verkehrssicherheit – angeführt werden können. Es bedarf hierzu aber einer Anpassung verschiedener Vorgaben.

Zunächst müssten die Parkberechtigungen digitalisiert werden. Dafür müsste der Bund die entsprechenden Vorgaben in der Straßenverkehrsordnung ändern bzw. im Straßenverkehrsgesetz ergänzen (dazu unter 1).

Auch für die Ausweitung der digitalen Parkraumkontrolle selbst bedarf es einer neu zu schaffenden Regelung, wobei insbesondere die präventive Zielsetzung (Gefahrenabwehr) für eine Gesetzgebungskompetenz der Länder spricht. Im Zuge dieses verordnungs- bzw. gesetzgeberischen Tätigwerdens ist zudem eine Datenschutz-Folgeabschätzung gem. Art. 35 DSGVO durchzuführen. Dies ergibt sich bereits aufgrund der Tatsache, dass es sich um eine im deutschen Rechtsraum „neue“ Technologie handelt, deren Einführung einen weiten Kreis betreffen würde (dazu unter 2).

Aufgrund des notwendigen gesetz- und verordnungsgeberischen Tätigwerdens ist eine Erprobung der Maßnahmen (§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 StVO) nicht möglich; diese müssen sich im Rahmen des geltenden Rechts halten.<sup>1</sup>

#### 1) Digitalisierung der Parkberechtigung

Die Abwicklung des gebührenpflichtigen Straßenparkens bestimmt sich in erster Linie nach dem Straßenverkehrsrecht. Dabei bestimmt der straßenverkehrsrechtliche Rahmen, welche Maßnahmen zur Bezahlung der Parkgebühren vorgesehen werden können. In Bezug auf die Digitalisierung müssen zudem datenschutzrechtliche, mithin verfassungsrechtliche, Vorgaben beachtet werden. Das sog. Kurzzeitparken ist geregelt in § 13 StVO. Bereits heute sieht die Straßenverkehrsordnung die Möglichkeit der Parkraumbewirtschaftung ohne Parkticket vor. Dort ist bestimmt, dass für die Entrichtung der Parkgebühren und die Überwachung der Parkzeit auch durch elektronische Einrichtungen oder Vorrichtungen, insbesondere Taschenparkuhren oder Mobiltelefone ermöglicht werden kann. Sofern Mobiltelefone genutzt werden, liegen also bereits heute digitale Parkberechtigungen im Bereich des Kurzzeitparkens vor.

Auch wenn der Wortlaut der Vorschrift nicht abschließend ist, widerspricht es dem ausdrücklichen Willen des Verordnungsgebers, eine Parkraumbewirtschaftung

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu: BR-Drs. 591/19, S. 86.

ohne die klassischen Methoden Parkuhr, Parkscheibe oder Parkticket einzurichten. Elektronische Systeme können die klassischen Methoden zwar ergänzen, aber nicht ersetzen. Die derzeitige Rechtslage im Bereich des Kurzzeitparkens umfasst daher nicht eine Situation, in der alle Parkberechtigungen virtuell sind. Angesichts der fortschreitenden Digitalisierung erscheint es angebracht, die damalige Wertung des Verordnungsgebers in Frage zu stellen und – mittels einer Neuformulierung des § 13 StVO – die vollständige Parkraumbewirtschaftung mittels elektronischer Einrichtungen oder Vorrichtungen zu fordern. Diese Forderung gilt umso mehr, als auch die besseren Gründe dafür sprechen, dass bei geltender Rechtslage auch die bisherigen Einrichtungen, wie Parkscheinautomaten, nicht in einer Form genutzt werden können, bei der die Eingabe eines Kfz-Kennzeichens erfolgt, welches im Rahmen einer Kontrolle erfasst wird.

Hinsichtlich der Bewohnerparkausweise ist festzuhalten, dass digitalisierte Parkberechtigungen, z.B. mittels RFID-Chip oder QR-Code, nach der hier vertretenen Auffassung bereits als vom Wortlaut des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO umfasst angesehen werden. Da im Rahmen dieser beiden Varianten nicht mehr Daten erhoben würden als bisher und auch kein anderer Verwendungszweck vorgesehen ist, könnte dies dafür sprechen, dass nicht zwingend eine neue Rechtsgrundlage notwendig ist.

Eine rein virtuelle Bewohner-Parkberechtigung (d.h. anstelle eines physischen Bewohnerparkausweises) ist hingegen nicht vom derzeit geltenden Recht umfasst, da sich dieses am Begriff des Parkausweises orientiert; es bedürfte daher einer Neuregelung. Gegen die Zulässigkeit von Mischvarianten, bei denen ein Parkausweis für Bewohner ausgestellt wird, aber eine Kontrolle mittels Kennzeichenerfassung erfolgt, spricht, dass die Erteilung zu einem bloßen Formalismus verkäme.

## **2) Parkraumkontrolle mittels Scan-Fahrzeugen**

Der Einsatz von kamerabasierten Scan-Fahrzeugen zur Überwachung von Parkverstößen wirft insbesondere im Hinblick auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) verfassungsrechtliche Fragen auf. Daneben sind auch die straßenverkehrsrechtlichen Anforderungen zu beachten. Gerade mit Blick auf die Verkehrssicherheit sprechen jedoch gute Gründe für eine Einführung.

### **a) Verfassungsrechtliche Vorgaben**

Zwar ist der Rechtsordnung die Anwendung automatischer Systeme zur Erfassung von straßenverkehrsrechtlichen Einschränkungen und Verkehrsverboten nicht völlig fremd, doch finden sie nur in den dort beschriebenen Fällen Anwendung. Dies gilt

03.05.2021

für die Bereiche der Mautkontrolle, der Geschwindigkeitsmessung oder der Überwachung der Dieselfahrverbote.

Der Einsatz von Scan-Fahrzeugen zur stärkeren digitalen Unterstützung der Parkraumkontrolle ist bisher gesetzlich nicht geregelt, so dass es hierzu auch noch keine eindeutige verfassungsrechtliche Rechtsprechung gibt. Eine gesetzliche Neuregelung könnte sich an § 63c StVG orientieren, worin die gesetzliche Grundlage für die Überwachung der Dieselfahrverbote geregelt ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen zur automatisierten Kennzeichenerfassung die besondere Bedeutung und Wichtigkeit des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung betont.<sup>2</sup>

Hintergrund der verfassungsrechtlichen Erwägungen ist, dass für Personen, die keinen Erhebungsanlass gegeben haben, ein allgemeiner Einschüchterungseffekt ausgeht und so das Gefühl des Überwachtwerdens entstehen kann. Ein Eingriff wird – entsprechend der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgend – nur dann zu verneinen sein, wenn die Erhebung zunächst ohne personenbezogene Daten erfolgt und nur bei einem Verstoß gegen eine straßenverkehrsrechtliche Vorschrift eine Erfassung personenbezogener Daten, wie etwa Kfz-Kennzeichen erfolgt.

Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs soll nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts insbesondere dann möglich sein, wenn die automatisierte Kennzeichenerfassung nicht anlasslos erfolgt und sie dem Schutz wichtiger Rechtsgüter dient.

Das Bundesverfassungsgericht hat hier, neben gewichtigen Delikten, auch gewichtige Ordnungswidrigkeiten als schützenswertes und somit rechtfertigendes öffentliches Interesse genannt. Was das Bundesverfassungsgericht unter gewichtigen Ordnungswidrigkeiten versteht, lässt es offen. Ob das Erfordernis des gewichtigen Schutzgutes oder ein vergleichbares gewichtiges öffentliches Interesse im Hinblick auf die Parkraumkontrolle zu bejahen ist, ist nicht offensichtlich. Angesichts der erhöhten Unfallrisiken durch Falschparken<sup>3</sup> könnte diesbezüglich jedoch – mit Verweis auf die körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) – ein gewichtiges Schutzgut angenommen werden<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15.

<sup>3</sup> Falschparken: Parken eines Fahrzeugs im Parkverbot. Darunter fallen beispielsweise Geh- und Radwege, Feuerwehrflächen oder Kreuzungsbereiche.

<sup>4</sup> Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V., Unfallforschung kompakt Nr. 98 – Unfallrisiko Parken für Fußgänger und Radfahrer, S. 7.

03.05.2021

Berücksichtigt man, dass die StVO als besonderes Gefahrenrecht konzipiert ist und Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen bei hohem Parkdruck angeordnet werden können, auf Grundlage von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, der Anordnungen aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs erlaubt, so wird der Zusammenhang zwischen Gefahren und hohem Parkdruck deutlich. Es könnte daher argumentiert werden, dass durch das Schwarzparken<sup>5</sup> der Umschlag auf den Parkplätzen sinkt und daher der Parkdruck – samt seiner Gefahren – steigt. Führt dieser Parkdruck zum vermehrten Falschparken, gelten dieselben Aussagen, die zum Falschparken getroffen wurden, auch hinsichtlich des Schwarzparkens.

Die anlasslose Kontrolle ist insbesondere bei gefährlichem oder risikobehafteten Tun oder der Beherrschung besonderer Gefahrenquellen bzw. typisierten Gefahrenquellen - also Handlungen, mit denen regelmäßig Gefahren verbunden sind - möglich. Daher erscheint der Einsatz von Scan-Fahrzeugen wegen der Unfallrisiken beim Falschparken als möglich. Das Ziel, Unfälle zu vermeiden, ist zum Teil bereits gesetzlich verankert. Die sog. Vision Zero umschreibt dabei das Ziel, dass sich keine Verkehrsunfälle mit schweren Personenschäden ereignen. Unter Heranziehung dieser getroffenen Wertung ließe sich auch für die Anwendbarkeit beim Schwarzparken argumentieren. Dieser Zusammenhang wäre jedoch darzulegen.<sup>6</sup>

Die Anforderungen der Rechtfertigung richten sich grundsätzlich nach der Intensität des Eingriffs. Je stärker in die Grundrechte der Betroffenen eingegriffen wird, desto strenger sind die Vorgaben für die Verhältnismäßigkeit.

Demnach könnte eine verminderte Eingriffsintensität die Rechtfertigungsbedürftigkeit abmildern. In Betracht kommen könnte insoweit:

- Die Überwachung des öffentlichen Parkraums soll nicht heimlich, sondern offen und sichtbar mit Scan-Fahrzeugen erfolgen, die eindeutig als solche zu identifizieren und sichtbar sind. Sind zudem die Bereiche, in denen das Scan-Car zum Einsatz kommen sollen, explizit als solche ausgeschildert,

---

<sup>5</sup> Schwarzparken: Parken eines Fahrzeuges ohne Parkgebühr oder Parkausweis. Werden Parkgebühren nicht bezahlt, verringert sich die Verfügbarkeit von freien Stellplätzen.

<sup>6</sup> Im Berliner Bezirk Mitte sank nach Einführung von Parkraumbewirtschaftung in besonders nachfragestarken Bereichen die durchschnittliche Stellplatzauslastung von 113 Prozent (d.h. 13 Prozent Falschparker-Anteil) auf 90 Prozent. Gleichwohl wird auch in den bewirtschafteten Gebieten bis zu jeder fünfte Pkw ohne Parkschein abgestellt („Schwarzparker“). Vgl. [https://www.berlin.de/ba-mitte/politik-und-verwaltung/aemter/strassen-und-gruenflaechenamts/planung-entwurf-neubau/pdf/platz\\_fur\\_sichere\\_rad-und\\_gehwege\\_gewinnen\\_-\\_die\\_muhen\\_der\\_ebenen.pdf](https://www.berlin.de/ba-mitte/politik-und-verwaltung/aemter/strassen-und-gruenflaechenamts/planung-entwurf-neubau/pdf/platz_fur_sichere_rad-und_gehwege_gewinnen_-_die_muhen_der_ebenen.pdf) (letzter Aufruf: 3.2.2021).

ist es für alle nachvollziehbar und ersichtlich, wo, wie und warum kontrolliert wird.

- Nur anlassbezogener Einsatz von Scan-Fahrzeugen: Um einen stärkeren Anlassbezug der Verwendung von Scan-Fahrzeugen herzustellen, könnten beispielsweise nur die Bereiche oder Straßenabschnitte mittels Scan-Fahrzeugen überwacht werden, wo ein starker Parkdruck herrscht und die Zahl der Parkenden die Anzahl der Parkplätze übersteigt. Dies ist beispielsweise in Gebieten mit Parkraumbewirtschaftung der Fall und in den – für die Einführung einer Parkraumbewirtschaftung nötigen - Gutachten nachgewiesen. Ebenso könnte ein stärkerer Anlassbezug hergestellt werden, wenn Scan-Fahrzeuge an den Stellen eingesetzt werden, wo ein Parkverstoß offensichtlich ist, etwa im Bereich von konkret ausgeschilderten Halteverbotszonen.
- Stichprobenhafte und offene Verwendung der Scan-Fahrzeuge: Außerdem kann eine Eingriffsintensität dadurch gemildert werden, indem die Kontrollen mittels kamerabasierter Erfassung nur stichprobenhaft durchgeführt werden. Dies entspricht der gängigen Praxis.
- Einhaltung von kurzen Löschfristen. Zudem müssen in der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage konkrete Löschfristen geregelt werden, nach welchen die aufgenommenen Kennzeichen so schnell wie möglich wieder gelöscht werden. Da im Falle eines Treffers der Verstoß durch die Ordnungsbehörden vor Ort aufgenommen werden muss, wäre zudem zu erwägen, inwieweit überhaupt Daten längerfristig - etwa für die Beweisführung - zu speichern sind.

Da es im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Grundlage für den Einsatz von kamerabasierter Parkraumkontrolle mittels Scan-Fahrzeugen jedoch noch keine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gibt, kann nicht abschließend beantwortet werden, wie ein mit der Frage befasstes Gericht diese Fragen letztendlich beantwortet.

## **b) Straßenverkehrsrechtliche Aspekte**

Im Hinblick auf straßenverkehrsrechtliche Anforderungen muss sichergestellt werden, dass die mittels Scan-Fahrzeugen aufgenommenen Parkverstöße rechtssicher festgestellt werden, und dass anschließend ein Ordnungswidrigkeitsverfahren rechtssicher durchgeführt werden kann.

Denn es entspricht den straßenverkehrsrechtlichen Grundsätzen, dass die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, wozu auch Parkverstöße gehören, als typische Hoheitsaufgabe zum Kernbereich staatlicher Hoheitsaufgaben gehört, für die speziell im Fall von Verkehrsordnungswidrigkeiten gem. § 26 Abs 1 StVG Behörden oder Bedienstete der Polizei zuständig sind.

Der konkrete Nachweis, ob nun ein Parkverstoß vorliegt oder nicht, muss daher immer noch mittels eines Behördenmitarbeiters erfolgen. Dies kann etwa dadurch erreicht werden, dass das Scan-Car einen Parkverstoß ermittelt und im Anschluss daran ein menschlicher Kontrolleur den Parkverstoß kontrolliert und ein Ordnungswidrigkeitsverfahren einleitet.

## Teil 2 Rechtliche Würdigung

### A. Digitalisierung der Parkberechtigung

Die Abwicklung des gebührenpflichtigen Straßenparkens bestimmt sich in erster Linie nach dem Straßenverkehrsrecht. Dabei bestimmt der straßenverkehrsrechtliche Rahmen, welche Maßnahmen zur Bezahlung der Parkgebühren vorgesehen werden können. Im Rahmen der Digitalisierung der Parkberechtigung sind zudem datenschutzrechtliche und verfassungsrechtliche Anforderungen zu berücksichtigen.

#### I. Im Rahmen des sog. Kurzzeitparken

Bereits heute sieht die Straßenverkehrsordnung die Parkraumbewirtschaftung ohne Parkticket vor. Allerdings widerspricht es dem ausdrücklichen Willen des Verordnungsgebers, eine Parkraumbewirtschaftung ohne die klassischen Methoden Parkuhr, Parkscheibe oder Parkticket einzurichten. Elektronische Systeme können die klassischen Methoden zwar ergänzen, aber nicht ersetzen.

##### 1) Elektronische Parkraumbewirtschaftung gem. § 13 Abs. 3 StVO

Die Einrichtungen zur Überwachung der Parkzeit sind in § 13 StVO geregelt.

Der bisherige Numerus clausus an Parkeinrichtungen (bis zum Jahr 2005) sah ausschließlich die Parkscheibe sowie Parkuhr und Parkscheinautomat vor.

Da die technische Entwicklung auch an der Parkbewirtschaftung nicht spurlos vorbeiging, trat am 12.02.2005 die 11. Ausnahmeverordnung zur StVO in Kraft. Diese ließ als Ergänzung zu den herkömmlichen Einrichtungen (Parkuhr und Parkscheinautomat) elektronische Einrichtungen und Vorrichtungen zur Parkraumbewirtschaftung

03.05.2021

zu. Eine feste Verankerung der Vorgaben der Ausnahmeverordnung in der StVO erfolgte 2007. Mit der Aufnahme in die StVO wurde damit dauerhaft die Möglichkeit geschaffen, ergänzend zu den herkömmlichen Einrichtungen (Parkuhr, Parkscheinautomaten und Parkscheibe) auch elektronische Systeme zur Entrichtung der Parkgebühren und zur Überwachung der Parkzeit zuzulassen.<sup>7</sup> Im Wortlaut heißt es nunmehr in § 13 Abs. 3 StVO:

*„Die in den Absätzen 1 und 2 genannten Einrichtungen zur Überwachung der Parkzeit müssen nicht betätigt werden, soweit die Entrichtung der Parkgebühren und die Überwachung der Parkzeit auch durch elektronische Einrichtungen oder Vorrichtungen, insbesondere Taschenparkuhren oder Mobiltelefone, sichergestellt werden kann. Satz 1 gilt nicht, soweit eine dort genannte elektronische Einrichtung oder Vorrichtung nicht funktionsfähig ist.“*

Fraglich erscheint jedoch, inwieweit durch den § 13 Abs. 3 StVO, der „elektronische Einrichtungen oder Vorrichtungen“ zur Überwachung der Parkzeit vorsieht, tatsächlich Möglichkeiten zur elektronischen Parkberechtigung geschaffen wurden. Durch das Wort „insbesondere“ wird klargestellt, dass die genannten Taschenparkuhren und Mobiltelefone lediglich ein Teil dieser elektronischen Einrichtungen oder Vorrichtungen sind. Die Art der Einrichtung bzw. Vorrichtung ist im Gesetz nicht weiter vorgegeben, so dass auch die elektronische Parkscheibe als umfasst angesehen wird<sup>8</sup> bzw. die Systemfrage als „bewusst offen [gelassen]“<sup>9</sup> bezeichnet wird. Daher kann nicht weiter von einem Numerus clausus gesprochen werden. Der offene Wortlaut eröffnet somit einen Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung, wobei jedoch darauf hinzuweisen ist, dass es sich um eine „Einrichtung“ oder „Vorrichtung“ handeln muss, um diesem gerecht zu werden.

Aus der Begründung zur Änderung der Straßenverkehrsordnung folgt jedoch ausdrücklich, dass eine Überwachung der Parkzeit ausschließlich mittels elektronischer Einrichtungen ausgeschlossen ist. Die elektronische Parkraumbewirtschaftung kann auch weiterhin Parkuhr, Parkscheinautomaten und Parkscheibe nicht ersetzen, da ansonsten der Gemeingebrauch der dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen in einem nicht hinnehmbaren Maß eingeschränkt würde.<sup>10</sup> Ob diese Wertung – die dem Jahr 2007 entstammt – weiterhin aufrechterhalten werden kann, ist, angesichts der Verbreitung von Mobiltelefonen, fraglich. Für die Umsetzung einer

<sup>7</sup> BR-Drs. 670/07, S. 12.

<sup>8</sup> Vgl. König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. A. 2019, § 13 StVO Rn. 12a.

<sup>9</sup> So Wohlfarth, NJW 2005, 2645, 2646.

<sup>10</sup> BR-Drs. 670/07, S. 12.

ausschließlich elektronischen Parkraumbewirtschaftung bedarf es daher gesetzgeberischen Tätigwerdens.

## 2) Kennzeicheneingabe an Parkscheinautomaten

### a) Als Parkberechtigung nach § 13 Abs. 1 StVO

Daran anknüpfend stellt sich die Frage, ob nicht bereits durch die derzeit aufgestellten Parkscheinautomaten eine weitergehende Digitalisierung erfolgen kann, etwa derart, dass an den Parkscheinautomaten das Kfz-Kennzeichen eingegeben wird. Im Rahmen dieses angedachten Erwerbs der Parkberechtigung könnte zwar ein Parkschein ausgegeben werden; die Kontrolle würde jedoch mittels Abgleichs des Kfz-Kennzeichens erfolgen.

Mit Blick auf den Gesetzeswortlaut erscheint ein solcher Ablauf jedoch schwer mit der derzeitigen Gesetzeslage in Einklang zu bringen sein. Die Parkberechtigung mittels Bedienung des Parkscheinautomaten ist derzeit § 13 Abs. 1 Satz 1 StVO geregelt und lautet:

*„An Parkuhren darf nur während des Laufens der Uhr, an Parkscheinautomaten nur mit einem Parkschein, der am oder im Fahrzeug von außen gut lesbar angebracht sein muss, für die Dauer der zulässigen Parkzeit gehalten werden.“*

Die Beschränkung der Parkzeit wird durch den vom Parkscheinautomaten erstellten Parkschein kontrolliert, der aus diesem Grund gut lesbar im Fahrzeug angebracht werden muss. In einem Beschluss des OLG Köln heißt es dazu:

*„Der Parkschein bestätigt, dass - durch wen auch immer - eine Parkgebühr entrichtet und damit die Berechtigung zur Benutzung von Parkfläche in einem bestimmten Bereich - nämlich demjenigen des ausgewiesenen Automaten - für eine bestimmte Zeitspanne - nämlich bis zu dem ausgedruckten Parkzeitende - erworben worden ist. **Nur dadurch kann er seiner Zweckbestimmung, im Rechtsverkehr - gegenüber dem Parkraumüberwachungspersonal - Beweis zu erbringen, genügen.** Nach § 13 I 1 StVO ist der von einem Parkscheinautomaten ausgegebene Parkschein gut lesbar anzubringen. Auf seinen Inhalt und nicht etwa auf eine eigene Erklärung des parkenden Verkehrsteilnehmers stützt die Überwachungskraft ihre Entscheidung, ob ein zulässiges Parken oder eine Ordnungswidrigkeit vorliegt.“<sup>11</sup>*

Zwar würde die oben angedachte Ausgestaltung – mit Ausstellung eines Parkscheins und der weiterhin bestehenden Pflicht, diesen gut lesbar auszulegen – an

<sup>11</sup> OLG Köln, Beschl. v. 10.8.2001 – Ss 264/01 (Hervorhebungen durch Verfasser).

dem Erwerb der Parkberechtigung vordergründig nichts ändern. Wie aufgezeigt besteht jedoch eine Konnexität zwischen Parkschein/Parkberechtigung und Kontrolle, die durch das angedachte Vorgehen umgangen würde. Als Rechtsgrundlage für das angedachte Verfahren scheidet der § 13 Abs. 1 StVO somit aus.

**b) Der Parkscheinautomat (auch) als elektronische Einrichtung nach § 13 Abs. 3 StVO**

Fraglich ist jedoch, ob nicht der Parkscheinautomat, wenn man an ihm das Kennzeichen eingibt, auch als elektronische Einrichtung i.S.d. § 13 Abs. 3 StVO gelten könnte. Wie dargestellt ist der Wortlaut hier offen formuliert.

Dagegen könnte jedoch der Wortlaut des § 13 Abs. 3 StVO sprechen. Dort heißt es, dass Einrichtungen nach Abs. 1 – darunter fallen *Parkscheinautomaten* – dann nicht betätigt werden müssen, wenn die Entrichtung der Parkgebühren und die Überwachung der Parkzeit durch elektronische Einrichtungen oder Vorrichtungen sichergestellt werden kann. Sind die elektronischen Einrichtungen nicht funktionsfähig, ist auf die herkömmlichen Einrichtungen, wie den Parkscheinautomaten, zurückzugreifen. Der Wortlaut zeigt somit, dass zwischen elektronischen Einrichtungen und herkömmlichen Einrichtungen unterschieden wird. Nun ist es zwar denkbar, dass am Parkscheinautomat eine Auswahlmöglichkeit derart geschaffen wird, dass es den Personen freisteht, ob sie einen Parkschein lösen wollen (dann Parkscheinautomat i.S.d. Abs. 1) oder ob sie ein Kennzeichen eingeben wollen (dann Einrichtung i.S.d. Abs. 3), womit der Automat beides vereinigen könnte. Angesichts des Wortlauts ist ein solches Verständnis jedoch rechtlich zumindest fragwürdig und für eine rechtssichere Umsetzung nicht anzuraten. Zudem wäre damit keine Anwendungsmöglichkeit für Scan-Fahrzeuge eröffnet, da diese eine Parkberechtigung benötigen, deren Kontrolle ausschließlich mittels Erfassung von Kennzeichen funktioniert. Vielmehr bedarf es eines Tätigwerdens des Verordnungsgebers, um eine eindeutig einschlägige Rechtsgrundlage zu schaffen.

Für den Einsatz von Scan-Fahrzeugen bedürfte es einer Kontrolle des Kennzeichens. Wenn die Parkberechtigung an das Kennzeichen anknüpfen soll, so muss § 13 StVO dahingehend geändert werden, dass eine Kennzeicheneingabe am Parkscheinautomaten und insbesondere eine daran anknüpfende, nachfolgende Kontrolle möglich sind. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass datenschutzrechtlich relevante Regelungen, wie sie die neu zu schaffende auch darstellen würde, bislang auf Ebene des Straßenverkehrsgesetzes verankert wurden.

## II. Digitalisierte Parkausweise für Bewohner

Nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO treffen die Straßenverkehrsbehörden die notwendigen Anordnungen im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraummangel durch vollständige oder zeitlich beschränkte Reservierung des Parkraums für die Berechtigten, oder durch Anordnung der Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen (z. B. Parkschein). Die Anordnung dieser Privilegierungen erfolgt durch Zusatzzeichen Nr. 1020-32 („Bewohner mit Parkausweis Nr. ... frei“) oder durch Zusatzzeichen Nr. 1044-30 („Bewohner mit Parkausweis Nr. ... „). Genaue Regelungen hinsichtlich der Beschaffenheit dieses Parkausweises sind in der StVO nicht im Detail geregelt. Nach den Verwaltungsvorschriften kennzeichnet jedoch die Bezeichnung des Parkausweises (Buchstabe oder Nummer) auf dem Zusatzzeichen die räumliche Geltung des Bewohnerparkvorrechts, X. Nr. 2 VwV zu § 45 Abs. 1 bis 1e StVO, weshalb auch auf den Parkausweisen die Zone auszuweisen ist, da ansonsten keine wirksame Kontrolle möglich ist. Damit setzen die Verwaltungsvorschriften der StVO die Erteilung der Parkausweise voraus.<sup>12</sup>

**Exkurs:** Dies steht einer weiteren Digitalisierung der Parkausweise für Bewohner jedoch nicht notwendig entgegen. Denkbar sind hier in einem Zwischenschritt insbesondere Ausweise mit einem enthaltenen RFID-Chip oder einem aufgedruckten QR-Code, da es sich hier weiterhin um physische Verkörperungen handelt. Da es sich bei einem Ausweis um ein amtliches Dokument handelt, das als Bestätigung bzw. Legitimation für etwas ausgestellt worden ist, Angaben zur Person enthält und zu etwas berechtigt,<sup>13</sup> ließen sich die beiden genannten Varianten unter diesen subsumieren. Die bisher enthaltenen Daten, insbesondere die Zonenbeschreibung und das Kennzeichen, könnten weiterhin auf der Klebe-Vignette ausgewiesen sein. Ob die Ausweisung dieser Daten jedoch weiter notwendig ist, ist fraglich. Die Erwägung, dass mit einem auf einen Chip bzw. Code reduzierten Parkausweis weniger persönliche Daten preis gegeben werden, ist angesichts des ohnehin offen erkennbaren Kennzeichens nicht tragend. Da die Einführung digitalisierter Parkberechtigungen für Bewohner in Deutschland bisher nicht umgesetzt wurde, sprechen jedoch praktische Gründe für die weitere Ausweisung der Daten. So könnte einerseits rechtlichen Unsicherheiten im Zuge der Einführung begegnet werden, da – auch im Falle einer Untersagung – die ausgestellten Parkausweise auf herkömmlichem Wege kontrolliert

<sup>12</sup> So auch: Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Einrichtung und Betrieb von Parkraumbewirtschaftungszonen sowie die Ausgabe von Bewohnerparkausweisen vom 23.08.2019, WD 7-3000-125/19, S. 5.

<sup>13</sup> Vgl. Duden: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Ausweis> (letzter Aufruf: 22.10.2020).

werden könnten, sowie andererseits – im Falle einer Beschädigung – eine Berechtigung vor Ort nachgewiesen werden kann. Der Chip/Code würde dieselben Daten speichern, die zuvor auf dem herkömmlichen Ausweis enthalten waren, so dass vieles für die Heranziehung der/Vereinbarkeit mit der bisherigen Rechtsgrundlage spricht.

Der virtuelle Parkausweis für Bewohner, bei dem lediglich die Kennzeichen in einer Datenbank hinterlegt werden, ist mit dem derzeit geltenden Recht nicht vereinbar, da die Verwaltungsvorschriften und die Beschilderung der StVO die Erteilung eines Parkausweises vorsehen. Gegen die Erteilung eines Parkausweises für Bewohner unter Kontrolle der Kfz-Kennzeichen (Mischvariante), wie unter I.2) für das Kurzzeitparken angedacht, bestehen auch vorliegend Bedenken, da auch die Bewohnerparkausweise der Kennzeichnung dienen. Andere „*Kennzeichnungsform[en] der privilegierten Anwohner-PKW [...] [sind] in der VwV-StVO nicht vorgesehen.*“<sup>14</sup> Wenn aber der Parkausweis das Kennzeichen für die Berechtigung der Bewohner ist, ist eine Kontrolle über die Kennzeichenerfassung nicht von den Vorschriften umfasst. Dafür spricht auch die Überlegung, dass die Ausstellung eines Parkausweises für Bewohner zum reinen Formalismus verkäme, wenn ein Abgleich mittels Kennzeichenerfassung möglich wäre. Diesbezüglich bedürfte es somit einer Änderung der Straßenverkehrsordnung.

Ergänzend möchten wir darauf hinweisen, dass datenschutzrechtlich relevante Regelungen, wie sie die neu zu schaffende auch darstellen würde, bislang auf Ebene des Straßenverkehrsgesetzes verankert wurden, vgl. § 63c StVG.

### III. Datenschutzrechtliche Aspekte

Darüber hinaus müsste die Digitalisierung der Parkberechtigungen auch den datenschutzrechtlichen Anforderungen genügen. Hier ist insbesondere relevant, ob es einer neuen Rechtsgrundlage bedürfte.

Fahrzeughalter sind über ihre Kennzeichen individualisierbar, bestimmbar. Daher handelt es sich bei der Aufnahme eines Kfz-Kennzeichens in einer Datenbank um eine schutzrelevante Datenverarbeitung.<sup>15</sup> Bei einem rein virtuellen Parkausweis,

<sup>14</sup> Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Einrichtung und Betrieb von Parkraumbewirtschaftungszonen sowie die Ausgabe von Bewohnerparkausweisen v. 23.8.2019, WD 7-3000-125/19, S. 5.

<sup>15</sup> Vgl. Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Elektronische Parkraumbewirtschaftung, Handy-Parken v. 29.12.2006, WD 3 – 464/06, S. 10.

der für alle die Eingabe eines Kennzeichens vorsieht, fehlt es bereits an einer Rechtsgrundlage in der StVO, so dass auch datenschutzrechtlich ein Anknüpfungspunkt fehlt.

Hinsichtlich der Bewohnerparkausweise mit RFID-Chips/CR-Codes, die nach der hier vertretenen Auffassung, bereits jetzt unter den Wortlaut des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO fallen, kann argumentiert werden, dass es keiner neuen Rechtsgrundlage bedürfte. Es ist nämlich kein Grund ersichtlich, warum bei der Ausstellung der Bewohnerparkausweise mehr Daten als bisher erhoben würden. Dafür spricht zudem, dass sich der Zweck der Datenerhebung nicht ändert.

## **B. Parkraumkontrolle mittels Scan-Fahrzeugen**

Auf der darauf aufbauenden Stufe werden Fragen der stärker digitalisierten Parkraumkontrolle behandelt. Dabei geht es insbesondere um die rechtliche Zulässigkeit des Einsatzes von sogenannten Scan-Fahrzeugen zur automatischen Kennzeichenerfassung. In Betracht kommen sowohl Einsätze zum Nachweis von „Schwarzparkern“ als auch zum Nachweis von „Falschparkern“.

Bei Scan-Fahrzeugen handelt es sich um Fahrzeuge, die mit Hilfe technischer Ausrüstung Parkverstöße von Fahrzeugen überprüfen und dokumentieren.<sup>16</sup> Nach unserem Verständnis werden Scan-Fahrzeuge in der Weise eingesetzt, dass sie mittels optischer Überwachungsgeräte die Kraftfahrzeuge bzw. die Kfz-Kennzeichen erfassen und mittels in einem Register hinterlegter Daten abgleichen, ob eine Parkberechtigung erworben wurde.

Dadurch unterscheidet sich die Anwendung wesentlich von den bereits verwendeten Geräten, die im Rahmen der Parkraumkontrolle eingesetzt werden. Denn die Geräte, die derzeit zur Ermittlung von „Schwarzparkern“ bzw. „Falschparkern“ eingesetzt werden, z.B. MDE<sup>17</sup>-Geräte, werden konkret zur Erfassung und Speicherung eines Parkverstoßes verwendet. Auch im Bereich des Handyparkens erfolgt eine Kennzeichenerfassung zum Teil erst, wenn Parkplaketten (Vignetten) im Fahrzeug platziert werden.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Die Stadt Brüssel verwendet Scan-Fahrzeuge zur Überprüfung der Einhaltung von Parkrichtlinien. Diese Fahrzeuge ermöglichen doppelt so viele Kontrollen pro Tag wie die Kontrolle durch Personen, vgl. <https://www.brussels.be/scancar> (letzter Aufruf: 2.12.2020).

<sup>17</sup> Mobile Datenerfassung, kurz: MDE.

<sup>18</sup> <https://de.park-now.com/faq-category/parkplakette/#collapse-in-welchen-stadten-be-notige-ich-fur-das-parken-am-strasenrand-eine-kennzeichnung-mittels-parkplakette>;

03.05.2021

Mehrere europäische Großstädte setzen bereits Scan-Fahrzeuge im Rahmen der Parkraumkontrolle ein. In Amsterdam<sup>19</sup> werden ebenfalls Scan-Fahrzeuge eingesetzt. Dabei werden Fotos des Kennzeichens sowie der räumlichen Situation gemacht; das Kennzeichen wird anschließend verschlüsselt abgeglichen. Für die Kontrolle der zulässigen Parkplätze (Falschparker) hat das Scan-Fahrzeug ein GPS-Register von allen zulässigen Parkplätzen/-zonen. Wenn ein Kennzeichen eines Kfz mit einem Platz in Verbindung gebracht wird, das nicht im Register gespeichert ist, macht das Scan-Car vier Fotos davon und der Verstoß wird von einem Officer kontrolliert. Die Parkberechtigungen werden in der Regel digital erworben unter Eingabe des Kennzeichens per Handy oder am Automaten. Das Scan-Car gleicht das Kennzeichen mit dem Parkplatz ab und kann so ermitteln, ob ein Parkticket gekauft wurde.<sup>20</sup>

Auch Paris setzt auf die Technik von Scan-Fahrzeugen, wenn es um die digitale Parkraumkontrolle geht. Parkende Kraftfahrzeuge (bzw. das Kfz-Kennzeichen) werden mittels auf Motorrollern und Pkw montierten Scannern in der Vorbeifahrt erfasst und mit der Parkscheindatenbank abgeglichen (auch hier erlangt man ein digitales Parkticket durch Eingabe des Kennzeichens). Kontrolliert und bebußt wird aber dennoch durch Kontrolleure vor Ort.

## I. Zulässigkeit der Kennzeichenerfassung in der Parkraumkontrolle

Der Einsatz von Scan-Fahrzeugen zur Parkraumkontrolle ist bisher gesetzlich nicht geregelt. Zwar ist der Rechtsordnung die Anwendung automatischer Systeme zur Erfassung von straßenverkehrsrechtlichen Einschränkungen und Verkehrsverboten nicht völlig fremd, doch finden sie nur in den dort beschriebenen Fällen Anwendung.

So registrieren im Rahmen der Lkw-Maut unter anderem 300 fest installierte Kontrollbrücken die sich nähernden Fahrzeuge und überprüfen, ob die Fahrzeugdaten der mautpflichtigen Fahrzeuge ordnungsgemäß deklariert wurden.<sup>21</sup> Die automatische Kontrolle erfolgt mit Hilfe verschiedener Komponenten, die an einer, die ge-

---

<https://paybyphone-parken.de/standorte/parken-berlin/#:~:text=In%20Berlin%20kannst%20du%20bequem,sobald%20du%20mit%20PayByPhone%20bezahlt.>  
(letzter Aufruf jeweils: 02.02.2021).

<sup>19</sup> Vgl. <https://www.amsterdam.nl/en/parking/paying-parking-machine-refund/> (letzter Aufruf: 27.10.2020).

<sup>20</sup> <https://www.buurtaal.de/blog/kennzeichenbasiert-parken-in-den-niederlanden> (letzter Aufruf: 27.10.2020).

<sup>21</sup> Vgl. ausführlich dazu sowie zu den anderen Kontrollformen: [https://www.toll-collect.de/de/toll\\_collect/rund\\_um\\_die\\_maut/mautkontrolle/mautkontrolle.html](https://www.toll-collect.de/de/toll_collect/rund_um_die_maut/mautkontrolle/mautkontrolle.html) (letzter Aufruf: 8.3.2021).

03.05.2021

samte Fahrbahn überspannenden Kontrollbrücke, angebracht sind, so dass der gesamte mautpflichtige Verkehr unabhängig von dem befahrenen Fahrstreifen kontrolliert werden kann. Bei der automatischen Kontrolle werden die in einem Bordgerät gespeicherten Daten (sog. On Board Units (OBU) mittels DSRC-Kommunikation ausgelesen. Anhand dieser Daten wird festgestellt, ob der Nutzer seiner Mitwirkungspflicht für die Nutzung des Bordgerätes nachgekommen ist. Im Rahmen der Kontrolle darf insbesondere auch das Kennzeichen des Fahrzeugs oder der Fahrzeugkombination erhoben, gespeichert, verwendet und übermittelt werden, vgl. § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG).<sup>22</sup> Das Kennzeichen muss bereits bei der Anmeldung beim Betreiber wahrheitsgemäß und vollständig mitgeteilt werden.<sup>23</sup> Handelt es sich um ein mautpflichtiges Fahrzeug ohne OBU wird anhand des Kennzeichens im Toll Collect-Rechenzentrum festgestellt, ob eine gültige Einbuchung der Fahrt vorliegt; liegt diese vor, werden die Daten des Fahrzeugs sofort gelöscht.<sup>24</sup>

Neben den Kontrollbrücken werden im Rahmen der Mautkontrolle zudem 600 Kontrollsäulen eingesetzt. Diese erstellen ein Übersichts-, ein Seitenansichts- und ein Kennzeichenbild, wenn ein Fahrzeug eine Kontrollstelle passiert. Die auf der OBU gespeicherten Daten werden an die Kontrollsäule gesendet; sind die Daten korrekt eingestellt und die OBU erhebungsbereit, werden die Bilddateien wieder verworfen.<sup>25</sup> Um den mit der Kontrolle verbundenen Risiken für den Datenschutz Rechnung zu tragen, wurde zugleich eine strikte Zweckbindung dieser Daten in Bundesfernstraßenmautgesetz verankert, vgl. § 4 Abs. 3 Satz 4 BFStrMG.

Mit § 63c StVG steht auch eine Ermächtigungsgrundlage für eine elektronische Überwachung immissionsbezogener Verkehrsverbote zur Verfügung. Als Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung zur Überwachung von Dieselfahrverboten durch die zuständigen Landesbehörden wird darin geregelt, dass die zuständigen Landesbehörden Kennzeichen, Fahrzeugdaten, Bildaufnahmen des Fahrzeuges und des Fahrers, sowie Ort und Zeit der Teilnahme am Verkehr zur Überwachung von Dieselfahrverboten erheben, speichern und verwenden dürfen.

---

<sup>22</sup> Die Maßgeblichen Tatsachen für die Mauterhebung sind zudem in § 2 Lkw-Maut-Verordnung geregelt; dazu zählt auch das amtliche Kennzeichen des mautpflichtigen Fahrzeugs, Nr. 1.

<sup>23</sup> Vgl. § 4 Abs. 2 S. 3, § 5 Abs. 1 S. 3 Lkw-Maut-Verordnung.

<sup>24</sup> [https://www.toll-collect.de/de/toll\\_collect/rund\\_um\\_die\\_maut/mautkontrolle/mautkontrolle.html](https://www.toll-collect.de/de/toll_collect/rund_um_die_maut/mautkontrolle/mautkontrolle.html) (letzter Aufruf: 8.3.2021).

<sup>25</sup> [https://www.toll-collect.de/de/toll\\_collect/rund\\_um\\_die\\_maut/mautkontrolle/mautkontrolle.html](https://www.toll-collect.de/de/toll_collect/rund_um_die_maut/mautkontrolle/mautkontrolle.html) (letzter Aufruf: 8.3.2021).

Der Einsatz von Scan-Fahrzeugen wirft insbesondere verfassungsrechtliche (dazu unter 1)) und auch straßenverkehrsrechtliche (dazu unter 4)) Fragen auf.

## **1) Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung**

Die digitale Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen kann – je nach Ausgestaltung – verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen. Geht man von dem Erwerb einer digitalen Parkberechtigung aus, z.B. durch Handy-App, könnte argumentiert werden, dass die Nutzerinnen und Nutzer sich auch einer digitalen Kontrolle bewusst sind, durch Beschilderungen etc. auf diese hingewiesen werden<sup>26</sup> und in diese Form (ggf. stillschweigend) einwilligen. Darüber hinaus stellen sich jedoch die folgenden grundrechtlichen Fragestellungen.

### **a) Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung**

Je nach konkreter Ausgestaltung der Funktionsweise des Scan-Fahrzeugs wird ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) zu bejahen sein.<sup>27</sup>

Ein Eingriff wird – entsprechend der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgend – nur dann zu verneinen sein, wenn die Erhebung zunächst ohne personenbezogene Daten erfolgt und nur bei einem Verstoß gegen eine straßenverkehrsrechtliche Vorschrift eine Erfassung personenbezogener Daten, wie etwa Kfz-Kennzeichen, erfolgt.

Dies ist etwa bei Geschwindigkeits- oder Rotlichtkontrollen im Straßenverkehr der Fall. Dort wird das Fahrverhalten zunächst ohne Erfassen des Kennzeichens, und damit unabhängig von einer persönlichen Zuordenbarkeit der Kraftfahrzeuge, kontrolliert. Personenbezogene Daten werden erst dann erhoben, wenn eine Übertretung gemessen und hierdurch ausgelöst ein Lichtbild erstellt wird.<sup>28</sup>

### **b) Rechtsprechung zur Kennzeichenerfassung**

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in mehreren Entscheidungen seine Rechtsauffassung zum Einsatz von Systemen zur automatisierten Kennzeichenerfassung zum Ausdruck gebracht. Kernpunkt der verfassungsrechtlichen Diskussion

---

<sup>26</sup> Beim Handyparken wird beispielsweise in den Datenschutzerklärungen der Anbieter auf die Weitergabe und die Verwendung der personenbezogenen Daten sowie die Nutzung des Kennzeichens hingewiesen, vgl. <https://de.park-now.com/datenschutzerklärung/> (letzter Aufruf: 02.02.2021).

<sup>27</sup> Allgemein zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u.a.

<sup>28</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15.

spielt dabei das „Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung“. An diesem Maßstab hält das Bundesverfassungsgericht auch in seinen jüngsten Entscheidungen zur automatisierten Kennzeichenerfassung fest.

Aus den Entscheidungen lässt sich nicht ableiten, dass die Erfassung von Kennzeichen grundsätzlich unzulässig ist.

In einem Urteil aus dem Jahr 2008 hat das Bundesverfassungsgericht noch entschieden, dass ein Grundrechtseingriff in den Fällen nicht vorliegt, in denen der Abgleich erfasster Kennzeichen mit dem herangezogenen Datenbestand „unverzüglich vorgenommen wird und negativ ausfällt und technisch gesichert ist, dass die Daten anonym bleiben und sofort spurlos gelöscht werden“.<sup>29</sup>

Diese Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht verschärft und bejaht einen Grundrechtseingriff bereits mit der Erfassung des Kennzeichens unabhängig von der späteren Verwendung.

Das Bundesverfassungsgericht stellt nunmehr abweichend zur alten Rechtsprechung klar, dass ein Grundrechtseingriff gegenüber jedem Erfassten vorliegt, unabhängig davon, ob ein „Nichttreffer“, ein „unechter Treffer“ oder ein „echter Treffer“ durch die Kontrolle festgestellt wird.<sup>30</sup>

Dazu führt das Bundesverfassungsgericht wörtlich aus:

*„Die Einbeziehung auch der Daten von Personen, deren Abgleich letztlich zu Nichttreffern führt, erfolgt nicht ungezielt und allein technikbedingt, sondern ist notwendiger und gewollter Teil der Kontrolle und gibt ihr als Fahndungsmaßnahme erst ihren Sinn.“<sup>31</sup>*

Ergänzend heißt es in dem Beschluss:

*„Dem steht auch nicht entgegen, dass den Betroffenen im Nichttrefferfall wegen der sofortigen Löschung aller Daten weder Unannehmlichkeiten noch Konsequenzen erwachsen. Denn das ändert nichts daran, dass sie durch die Kennzeichenkontrolle einer staatlichen Maßnahme unterzogen werden, mit der sich ihnen gegenüber ein spezifisches Fahndungsinteresse zur Geltung bringt. (...) Zugleich wird ihre ungehinderte Weiterfahrt unter den Vorbehalt gestellt, dass Erkenntnisse gegen sie nicht vorliegen. Eine solche Maßnahme*

<sup>29</sup> BVerfG, Urte. v. 11.3.2008 – 1 BvR 2074/05, u.a.

<sup>30</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15.

<sup>31</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15.

*ist nicht erst hinsichtlich ihrer Folgen, sondern als solche freiheitsbeeinträchtigend".<sup>32</sup>*

Daher liegt bei jeder Kennzeichenerfassung mittels automatischer Systeme ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung vor und bedarf daher einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.<sup>33</sup> Erforderlich ist zudem eine gesetzliche Grundlage, aufgrund derer die Kennzeichenerfassung erfolgt.

### c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Mit dieser vom Bundesverfassungsgericht nunmehr vorgenommenen Absenkung der Eingriffsschwelle, die dazu führt, dass jede Form elektronischer Kennzeichenerfassung und Weiterverarbeitung (beispielsweise Überprüfung, ob ein Verstoß gegen straßenverkehrsrechtliche Bestimmungen vorliegt oder nicht) der erfassten Daten als Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu verstehen ist, verlagert sich der Fokus stärker auf die Rechtfertigungsebene.

Zwar bejaht das Bundesverfassungsgericht nun auch in den sogenannten „Nicht-treffer“ einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, zeigt aber auch auf, unter welchen Voraussetzungen ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verfassungsrechtlich möglich ist.

Dazu führt das Bundesverfassungsgericht aus:

*„Dem erheblichen Eingriffsgewicht automatisierter Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen entspricht es, dass sie zu ihrer Rechtfertigung jeweils auf Gründe gestützt werden müssen, die dem Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht oder sonst einem vergleichbar gewichtigen öffentlichen Interesse dienen. Zu diesen Rechtsgütern zählen zunächst die besonders schutzwürdigen Rechtsgüter wie Leib, Leben und Freiheit der Person und der Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder (vgl. BVerfGE 120, 274 <328>; 125, 260 <330>; 141, 220 <270 Rn. 108>). Darüber hinaus kommen aber auch Rechtsgüter in Betracht, die unterhalb dieser für besonders eingriffsintensive Überwachungsmaßnahmen geltenden Schwelle liegen wie etwa der Schutz von nicht unerheblichen Sachwerten. Der Gesetzgeber kann diese Schwelle im einzelnen näher konkretisieren und die Kennzeichenkontrolle etwa auch zur **Verhinderung hinreichend gewichtiger Delikte zulassen, für deren Bekämpfung eine Kennzeichenkontrolle von besonderer Bedeutung ist, was gewichtige Ordnungswidrigkeiten einschließen kann**. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung kommt es auf die Ausgestaltung der Ermächtigung insgesamt an. Insoweit bedarf es sowohl einer*

<sup>32</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15.

<sup>33</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15.

*Würdigung der vom Gesetzgeber bestimmten Zwecke, die sich aus den Bestimmungen für die Kennzeichenerfassung ergeben, als auch des Umfangs und Inhalts der Fahndungsbestände, die der Gesetzgeber für den Datenabgleich vorsieht"*

Aus der vom Bundesverfassungsgericht gewählten Formulierung lässt sich also entnehmen, dass die Verhinderung gewichtiger Ordnungswidrigkeiten eine automatisierte Kennzeichenerfassung rechtfertigen kann. Dasselbe gilt auch für die Fälle, für die eine Kennzeichenerfassung von besonderer Bedeutung ist.

Wann dies der Fall ist, lässt das Bundesverfassungsgericht (bewusst) offen.

Zumindest in der Literatur wird die Entscheidung so verstanden, dass diese zumindest einer Überwachung von Fahrverboten im Zusammenhang mit Dieselfahrverboten nicht im Wege steht.<sup>34</sup>

#### **d) Abschnittsbezogene Geschwindigkeitskontrolle**

Das Bundesverwaltungsgericht hat kürzlich die in Niedersachsen vorgenommene abschnittsbezogene Geschwindigkeitskontrolle (sog. Abschnittskontrolle, engl. „section control“) für rechtmäßig erklärt. Bei dieser Art der Verkehrsüberwachung werden durch eine stationäre Anlage die Kennzeichen sämtlicher Kraftfahrzeuge beim Einfahren als auch beim Ausfahren des überwachten Streckenabschnitts erfasst. Das beim Einfahren in den überwachten Bereich aufgenommene erste Foto vom Heck wird automatisiert ausgelesen und in einem sogenannten Hashwert verschlüsselt, der zusammen mit einem Zeitstempel der Fahrzeugidentifizierung (Fahrzeug-ID) dient. Beim Verlassen des Abschnitts wiederholt sich dieser Prozess; es wird ein zweites Heckfoto erstellt. Durch einen Abgleich der Hashwerte und Zeitstempel wird die Durchschnittsgeschwindigkeit ermittelt. Bei einer Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit wird durch die zentrale Anlagensteuerung eine Verstoßkamera ausgelöst, die ein hochauflösendes Frontbild zur Fahrererkennung und eine Heckaufnahme zum Nachweis fertigt. Der aus den verschlüsselten Daten gewonnene Vorfall-Datensatz kann anschließend über einen gesicherten Zugang abgerufen werden. Ist ein Abgleich nicht möglich oder liegt die berechnete Durchschnittsgeschwindigkeit unter der zulässigen Höchstgeschwindigkeit, werden die erfassten Datensätze automatisch gelöscht. Die automatische Löschung wird innerhalb von max. 3 Minuten durchgeführt.<sup>35</sup> Im Hinblick auf die Entscheidung des

<sup>34</sup> Härting, CR-online Blog, 5.2.2019, <https://www.cr-online.de/blog/2019/02/05/bverfg-gruenes-licht-fuer-die-kontrolle-von-dieselfahrverboten/> (letzter Aufruf: 29.12.2020).

<sup>35</sup> BVerwG, Beschl. v. 31.7.2020 – 3 B 4.20; OVG Lüneburg, Urf. v. 13.11.2019 – 12 LC 79/19.

Bundesverfassungsgerichts sieht das Bundesverwaltungsgericht deutliche Unterschiede zwischen den Sachverhalten und führt aus:

*„Überdies geht die Divergenzrüge daran vorbei, dass sich die Erfassung und die Verarbeitung der Daten bei der Abschnittskontrolle einerseits und der automatisierten Kennzeichenerfassung in dem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall zum bayerischen Polizeiaufgabengesetz andererseits insbesondere mit Blick auf die jeweilige Zielrichtung (Verhinderung von Geschwindigkeitsüberschreitungen bzw. Fahndung), auf die bei der Abschnittskontrolle anders als bei der Kennzeichenerfassung zu Fahndungszwecken erfolgende offene Datenerhebung und auf die bei der Abschnittskontrolle vorgenommene Verschlüsselung der Fahrzeugdaten deutlich unterscheiden.“<sup>36</sup>*

Der Beschluss zeigt, dass es sich um eine Entscheidung anhand der Besonderheiten des Einzelfalls handelt; sowohl die Zielrichtung der Maßnahme als auch die konkrete Ausgestaltung der Datenerhebung und -verwertung können die Rechtmäßigkeit beeinflussen. In Bezug auf die Scan-Fahrzeuge könnte dies von Bedeutung sein, da die Kennzeichen erfasst und abgeglichen werden sollen. Die letztendliche Feststellung des bei einem Treffer vorliegenden Verstoßes erfolgt durch die Ordnungsbehörden vor Ort.

## 2) Übertragung der Rechtsprechung auf Parkraumkontrolle

Im Folgenden wird darauf eingegangen, welche Implikationen mit den Entscheidungen, insbesondere des Bundesverfassungsgerichts, im Hinblick auf die automatische Kennzeichenerfassung zur Parkraumkontrolle einhergehen.

### a) Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtfertigung

Ausgangspunkt ist der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 18.12.2018, worin es deutlich macht, welche Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit von automatischer Kennzeichenerfassung zu stellen sind.

Mit dieser vom Bundesverfassungsgericht nunmehr vorgenommenen Absenkung der Eingriffsschwelle, die dazu führt, dass jede Form elektronischer Kennzeichenkontrolle und Weiterverarbeitung (beispielsweise Überprüfung, ob ein Verstoß gegen straßenverkehrsrechtliche Bestimmungen vorliegt oder nicht) der erfassten Daten als Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu verstehen ist, verlagert sich der Fokus stärker auf die Rechtfertigungsebene.

Zwar bejaht das Bundesverfassungsgericht nun auch in den sogenannten „Nicht-treffer“ einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung,

---

<sup>36</sup> BVerwG, Beschl. v. 31.7.2020 – 3 B 4.20.

zeigt aber auch auf, unter welchen Voraussetzungen ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verfassungsrechtlich möglich ist.

#### aa) Grundsätzlich anlassbezogene Kennzeichenerfassung

Die Kennzeichenerfassung muss grundsätzlich anlassbezogen sein, also aus einem hinreichend konkreten, objektiv bestimmten Grund erfolgen.<sup>37</sup>

Ein Anlass ist nach dem Bundesverfassungsgericht beispielsweise beim Bestehen einzelner konkreter Gefahren gegeben, aber auch bei typisiert umschriebenen Gefahrenquellen. Auch anlasslose Kontrollen seien nicht generell ausgeschlossen. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus:

*„Wenn polizeiliche Kontrollen **an ein gefährliches oder risikobehaftetes Tun beziehungsweise an die Beherrschung besonderer Gefahrenquellen anknüpfen**, kann schon darin ein dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügender Grund liegen. 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.“<sup>38</sup>*

#### bb) Schutz von Rechtsgütern von erheblichem Gewicht

Zudem muss die Maßnahme dem Schutz von Rechtsgütern von erheblichem Gewicht oder sonst einem vergleichbaren gewichtigen öffentlichen Interesse dienen.<sup>39</sup>

Hier kommt es maßgeblich auf das Eingriffsgewicht der Maßnahme an. Je intensiver der Eingriff, desto höher muss das geschützte Rechtsgut oder das vergleichbare öffentliche Interesse sein. Dazu führt das Bundesverfassungsgericht aus:

*„Dem erheblichen Eingriffsgewicht automatisierter Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen entspricht es, **dass sie zu ihrer Rechtfertigung jeweils auf Gründe gestützt werden müssen, die dem Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht oder sonst einem vergleichbar gewichtigen öffentlichen Interesse dienen**. Zu diesen Rechtsgütern zählen zunächst die besonders schutzwürdigen **Rechtsgüter wie Leib, Leben und Freiheit der Person und der Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder** [...]“*

<sup>37</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, Rn. 91.

<sup>38</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, Rn. 94 (Hervorhebungen durch Verfasser).

<sup>39</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, Rn. 95 ff. (Hervorhebungen durch Verfasser).

*Darüber hinaus kommen aber auch Rechtsgüter in Betracht, die unterhalb dieser für besonders eingriffsintensive Überwachungsmaßnahmen geltenden Schwelle liegen wie etwa der Schutz von nicht unerheblichen Sachwerten. Der Gesetzgeber kann diese Schwelle im einzelnen näher konkretisieren und die Kennzeichenkontrolle etwa auch zur **Verhinderung hinreichend gewichtiger Delikte zulassen, für deren Bekämpfung eine Kennzeichenkontrolle von besonderer Bedeutung ist, was gewichtige Ordnungswidrigkeiten einschließen kann**. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung kommt es auf die Ausgestaltung der Ermächtigung insgesamt an. Insoweit bedarf es sowohl einer Würdigung der vom Gesetzgeber bestimmten Zwecke, die sich aus den Bestimmungen für die Kennzeichenerfassung ergeben, als auch des Umfangs und Inhalts der Fahndungsbestände, die der Gesetzgeber für den Datenabgleich vorsieht"*

Das Bundesverfassungsgericht hat hier wie bereits zuvor erwähnt – neben gewichtigen Delikten auch gewichtige Ordnungswidrigkeiten als schützenswertes und somit rechtfertigendes öffentliches Interesse genannt.

### cc) Sicherstellung verfahrensmäßige Vorkehrungen

Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit müssen auch verfahrensmäßige Vorkehrungen getroffen werden.<sup>40</sup>

Die Kontrollen müssen insbesondere räumlich konkretisiert sein. Diese Anforderungen sind umso geringer, je schwerwiegender und dringlicher die abzuwehrende Gefahr im Einzelfall ist. Zudem müssen im Bereich der Datenverarbeitung die Eingriffe auch den Grundsätzen der Normenklarheit und Bestimmtheit genügen. Es müssen restriktive Regelungen zur Datennutzung und zur Datenlöschung bestehen, und es muss ausreichende Transparenz gewährleistet sein. Um die individuellen Rechtsschutzmöglichkeiten zu gewährleisten, wird zudem eine nachvollziehbare und überprüfbare Dokumentation verlangt. Dies diene dazu, die Entscheidung der Behörde selbst zu rationalisieren, zu mäßigen und die verwaltungsgerichtliche Kontrolle zu erleichtern.<sup>41</sup>

### b) Folgen für die Parkraumkontrolle

#### aa) Anlassbezug

Unter Heranziehung dieser Voraussetzungen des Bundesverfassungsgerichts lässt sich für die stärker digital unterstützte Parkraumkontrolle Folgendes feststellen.

<sup>40</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, Rn. 101.

<sup>41</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, Rn. 157.

Die anlassbezogene Heranziehung von Scan-Fahrzeugen, also aufgrund eines bestimmten Grundes, ist bei Heranziehung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts rechtlich leichter zu begründen als eine anlasslose Heranziehung. Das Bundesverwaltungsgericht ließ in seiner Entscheidung zur Abschnittskontrolle jedoch die Ausführungen der Vorinstanz bzgl. der Anlasslosigkeit gelten und führte aus:

*„Das Berufungsgericht geht davon aus, dass eine, zumal offene, Überwachung der Einhaltung der Geschwindigkeit keiner besonderen einzelfallbezogenen Rechtfertigung bedürfe, sondern „anlasslos“ zulässig sei; außerdem lasse sich § 32 Abs. 7 NPOG a.F. kein Verkehrsteilnehmer schützendes Auswahlmessen hinsichtlich der zu überwachenden Strecke entnehmen [...]“<sup>42</sup>*

Zum einen wird damit die Offenheit der Maßnahme in den Fokus der Betrachtung geführt, zum anderen wird mit der Kontrolle der Einhaltung der Geschwindigkeit an das „*gefährlich[e] oder risikobehaftet[e] Tun beziehungsweise an die Beherrschung besonderer Gefahrenquellen [angeknüpft]*“, die nach dem Bundesverfassungsgericht<sup>43</sup> „*ein dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügend[en] Grund*“ bieten.

Die digitale Parkraumkontrolle dient der Feststellung von Parkverstößen. Parkverstöße können dabei sowohl in Form des sog. Schwarzparkens als auch in Form des Falschparkens auftreten, wobei eine differenzierte Betrachtung notwendig erscheint.

## **(1) Falschparken**

Beim Falschparken in absoluten Halteverbotszonen könnte von einer Gefahrenquelle ausgegangen werden, da diese Verbotszonen nicht ohne Grund eingerichtet sind und zumeist der Sicherheit von Personen und der Funktionsfähigkeit des Verkehrs dienen, wie z.B. vor Feuerwehreinfahrten, Rettungswegen oder auch an Baustellen. Ebenso ist unter bestimmten Voraussetzungen das Parken an unübersichtlichen Stellen, wie vor oder hinter Kreuzungen und Einmündungen, unzulässig, vgl. § 12 Abs. 3 StVO. Der Einfluss des Parkens auf das Unfallgeschehen ist deutlich; fast jeder fünfte Unfall mit Radfahrer- oder Fußgängerbeteiligung steht innerorts im Zusammenhang mit dem Parken.<sup>44</sup> Unfälle, die im indirekten Zusammenhang mit dem Parken stehen, also Unfälle, bei denen parkende Fahrzeuge z.B. die Sicht auf Fuß-

---

<sup>42</sup> BVerwG, Beschl.- v. 31.7.2020 – 3 B 4.20; s. zur Vorinstanz: OVG Lüneburg, Urt. v. 13.11.2019 – 12 LC 79/19.

<sup>43</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, Rn. 9..

<sup>44</sup> Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V., Unfallforschung kompakt Nr. 98 – Unfallrisiko Parken für Fußgänger und Radfahrer, S. 7.

gänger oder Radfahrer verdeckten, die Erkennbarkeit von Knotenpunkten oder Einfahrten erschwerten oder den Verkehrsraum einengten, machten in einer Erhebung 56 % dieser Fälle aus.<sup>45</sup> Dies lässt den Schluss zu, dass auch der falsch abgestellte Pkw als besondere Gefahrenquelle angesehen werden kann. Der Präventionsgedanke – ein Einsatz zur Vermeidung von Unfällen mit schwächeren Verkehrsteilnehmern – ließe sich daher für eine anlasslose Kontrolle im Bereich des Falschparkens heranziehen.

Gerade die sog. „Vision Zero“, das Ziel, dass sich keine Verkehrsunfälle mit schweren Personenschäden ereignen, könnte demnach für eine derartige Kontrolle sprechen. Dieses Ziel ist in einigen Bereichen auch bereits gesetzlich verankert; so hat es beispielsweise Eingang in § 10 Abs. 3 des Berliner Mobilitätsgesetzes gefunden. Auch im nordrhein-westfälischen Entwurf des Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetzes findet sich das Ziel wieder (§ 5).<sup>46</sup>

In Bezug auf Falschparker könnten jedoch mildere Mittel als eine Kennzeichenerfassung in Betracht kommen. Für das Auffinden von Falschparkern mittels Scan-Fahrzeugen müssten Karten erstellt werden, die die Zonen kennzeichnen, auf denen das Parken verboten ist. Hier wäre technisch zu prüfen, ob Scan-Fahrzeuge einen Verstoß dadurch erfassen können, in dem sie allgemein ein Fahrzeug (ohne Kennzeichenverarbeitung) auf diesen identifizieren und dann ggf. ein Trefferfoto erstellen. Für eine solche Handhabung spräche die reduzierte Eingriffsintensität. Insgesamt bleibt jedoch festzuhalten, dass durch das Falschparken erhebliche Unfallrisiken hervorgerufen werden.

## (2) Schwarzparken

Eine anlasslose Kontrolle bezüglich des Schwarzparkens erscheint auf den ersten Blick schwer begründbar, insbesondere da die Durchsetzung von Parkbeschränkungen zunächst der Effektivität der Parkraumnutzung und einer möglichst gleichberechtigten Verteilung von Parkraum dient. Es besteht demnach eine generelle Pflicht für Kraftfahrzeugführer, in diesbezüglich ausgeschilderten Parkzonen ein Entgelt für das Parken zu entrichten, bzw. den Parkraum nur für die vorgegebene Zeit zu nutzen. Der Betroffene hat auch hier eine besondere Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit, den Parkraum nach den aufgestellten Regeln zu nutzen und auch wieder freizugeben. Insofern kann durchaus ein Vergleich zur Versicherungs-

---

<sup>45</sup> Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V., Unfallforschung kompakt Nr. 98 – Unfallrisiko Parken für Fußgänger und Radfahrer, S. 7.

<sup>46</sup> Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 17/4762.

03.05.2021

pfligt gezogen werden. Dennoch erscheint zunächst eine gleich gelagerte Gefährdungslage, wie etwa beim Fahren eines unversicherten Fahrzeugs, nicht vorzuliegen.

Betrachtet man jedoch die Voraussetzung der Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen, so ist festzustellen, dass diese bei hohem Parkdruck angeordnet werden können, vgl. II. VwV zu § 13 Abs. 1 StVO. Dieser wird meist in Form von Gutachten dargestellt. Die Anordnung der Parkraumbewirtschaftung selbst kann aufgrund von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO erfolgen, wonach die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten können.<sup>47</sup> Dabei wird deutlich, dass es sich bei der StVO um eine Materie des besonderen Sicherheitsrechts handelt.<sup>48</sup> Mit ihren Regelungen impliziert sie die Gewichtigkeit von Rechtsgütern, was nicht zuletzt durch die Sanktionierungsmöglichkeit und die – Hoheitsträgern vorbehaltenen – Ahndung von Verstößen zum Ausdruck kommt. Die Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO müssen zum Zwecke der Verkehrssicherheit oder -ordnung, auch zur Wiederherstellung oder Verbesserung der Flüssigkeit und Leichtigkeit des Verkehrs, erforderlich und geeignet sein.<sup>49</sup> Dabei genügt es, dass eine konkrete Gefahr besteht, die sich aus den besonderen örtlichen Verhältnissen ergibt – eine Gefahrenlage, die das allgemeine Risiko erheblich übersteigt, liegt somit nicht erst dann vor, wenn ohne ein Handeln der Behörde mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zusätzliche Schadensfälle zu erwarten wären.<sup>50</sup>

Die Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen kann daher dann erfolgen, wenn der hohe Parkdruck mit seinen typischen Bewegungsweisen dazu führt, dass der Verkehrsfluss oder die Sicherheit des Verkehrs – und damit der Verkehrsteilnehmer – beeinträchtigt wird.<sup>51</sup> Im Einzelfall kann gar der Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen als Folge des Parksuchverkehrs in Betracht kommen.<sup>52</sup> Legt man dies zu Grunde, so könnte argumentiert werden, dass durch Schwarzparker der Umschlag auf den Parkflächen reduziert wird und dies (wieder) zu einem erhöhten Parkdruck und einer neuen Gefährdung führt. Führt der dadurch erhöhte Parkdruck dazu, dass es vermehrt zu Falschparken kommt, so gelten die zuvor gemachten Ausführungen in Bezug auf das Falschparken auch bezüglich des Schwarzparkens. Angesichts der dabei in Rede stehenden Rechtsgüter könnte dies ebenso

<sup>47</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 26.1.1988 – 7 B 189/87; VG Berlin, Beschl. v. 27.3.2001 – 27 A 332.00; *Sauthoff*, Öffentliche Straßen, 2. A. 2010, Rn. 764 m.w.N.

<sup>48</sup> Vgl. *Rebler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. A. 2017, § 45 StVO Rn. 2.

<sup>49</sup> *Sauthoff*, Öffentliche Straßen, 2. A. 2010, Rn. 588.

<sup>50</sup> BVerwG, Urt. v. 23.9.2010 -3 C 32/09.

<sup>51</sup> Dazu auch *Sauthoff*, Öffentliche Straßen, 2. A. 2010, Rn. 764.

<sup>52</sup> So *Sauthoff*, Öffentliche Straßen, 2. A. 2010, Rn. 764.

für eine anlasslose Kontrolle sprechen. Zu dieser Erwägung könnte auch die in IV. VwV zu § 13 Abs. 1 StVO genannte Empfehlung passen, dass sich die Parkraumbewirtschaftung nur dort empfiehlt, wo ihre Überwachung gewährleistet ist. Wird die Parkraumbewirtschaftung nämlich nicht kontrolliert, besteht die Gefahr weiterhin bzw. entsteht erneut.

Unabhängig davon bleibt jedoch festzuhalten, dass ein schiefes Bild entstünde, wenn aus rein monetären Gründen – wie im Fall der Lkw-Maut – eine automatisierte Kontrolle als zulässig angesehen würde, eine Kontrolle von Verstößen, die zur Beeinträchtigungen gewichtiger Grundrechte, wie dem Leben und der körperlichen Unversehrtheit, führen können, mittels Scan-Fahrzeugen jedoch als nicht zulässig angesehen würde.

#### **bb) Schutz von Rechtsgütern von erheblichem Gewicht**

Ebenso müsste das Erfordernis des gewichtigen Schutzgutes oder ein vergleichbares gewichtiges öffentliches Interesse im Hinblick auf die Parkraumkontrolle erfüllt werden.

In Hinblick auf die oben aufgeführten Zusammenhänge zwischen Parken und Unfallgeschehen ließe sich für den Bereich des Falschparkens argumentieren, dass Unfälle die körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) betreffen und somit hochrangige Rechtsgüter gefährdet sind.

Im Bereich des Schwarzparkens erscheint es schwerer, von einem Rechtsgut mit erheblichem Gewicht auszugehen, insbesondere, wenn man an die dadurch begangene Ordnungswidrigkeit anknüpft. Zwar nennt das Bundesverfassungsgericht hier auch gewichtige Ordnungswidrigkeiten. Zumindest bei der Erfassung von „Schwarzparkern“ handelt es sich zwar um eine Ordnungswidrigkeit, jedoch – in der Regel – wohl nicht um eine „gewichtige“. Zieht man jedoch die unter aa)(2) gemachten Erwägungen heran, wonach bereits der Parkdruck eine Gefährdung darstellt, könnte dies zu einer anderen Bewertung führen. Dies gilt insbesondere für den Fall, in dem nachgewiesen wird, dass es durch die Schwarzparker zu höherem Parkdruck und damit zu mehr Falschparken kommt. Die durch Falschparken verursachten Unfälle würden dann nämlich durch das Schwarzparken (mit)hervorgerufen.

#### **c) Milderung der Eingriffsintensität**

Die Anforderungen der Rechtfertigung richten sich grundsätzlich nach der Intensität des Eingriffs: Je stärker in die Grundrechte der Betroffenen eingegriffen wird, desto

strenger sind die Vorgaben für die Verhältnismäßigkeit. Demnach könnte eine verminderte Eingriffsintensität die Rechtfertigungsbedürftigkeit abmildern. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus:

*„Das **Eingriffsgewicht mindernd** ist einzustellen, dass die Kennzeichenkontrolle **im öffentlichen Verkehrsraum** stattfindet. Sowohl die Kraftfahrzeugkennzeichen als auch das erfasste Bewegungsverhalten sind ohne **weiteres für alle erkennbar**.*

(...)

*Zu berücksichtigen ist weiterhin insbesondere, dass die Kontrolle gegenüber der **ganz überwiegenden Zahl der Betroffenen mit keinerlei unmittelbar beeinträchtigenden Folgen verbunden ist und keine Spuren hinterlässt.**“<sup>53</sup>*

Als demgegenüber besonders intensiv sieht das Bundesverfassungsgericht die Art der Maßnahme an. Dadurch dass die Kennzeichenkontrolle heimlich erfolge, entstehe das Gefühl des ständigen Überwachtwerdens, was nur mit besonders gewichtigen Schutzgütern gerechtfertigt werden könne.

Hier unterscheidet sich die Kennzeichenerfassung im Parkraum jedoch deutlich. Die Erfassung erfolgt gerade nicht heimlich, sondern mit Hilfe von Scan-Fahrzeugen, die eindeutig als solche zu identifizieren und sichtbar sind. Dieser Gedanke der Offenheit der Maßnahme wurde auch im Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts zur Abschnittskontrolle herangezogen.<sup>54</sup>

Sind zudem die zu scannenden Bereiche explizit als solche ausgeschildert, ist es für alle nachvollziehbar und ersichtlich, dass, wo und warum kontrolliert wird. Dies führt zwar nicht dazu, dass der Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung überhaupt nicht berührt wird. Dennoch dürfte die Intensität des Grundrechtseingriffs erheblich abgemildert werden, wodurch in diesem Falle möglicherweise auch „einfache“ Ordnungswidrigkeiten als rechtfertigendes Interesse ausreichen könnten.

Zudem könnten hinsichtlich der vom Bundesverfassungsgericht genannten verfahrensmäßigen Vorkehrungen schon im Vorfeld Abmilderungen vorgenommen werden, die ebenfalls die Eingriffsintensität verringern würden.

Hierbei kommt es erheblich auf die Ausgestaltung der digitalen Parkraumkontrolle an. So könnte den Vorgaben des Bundesverfassungsgericht genüge getan werden, wenn die Scan-Fahrzeuge beispielsweise nicht flächendeckend eingesetzt, sondern

---

<sup>53</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, Rn. 95.

<sup>54</sup> BVerwG, Beschl. v. 31.07.2020 – 3 B 4.20.

03.05.2021

nur in begrenzten Gebieten eingesetzt werden und dies auch gesondert gekennzeichnet wird. Über die Erkennbarkeit des Scan-Fahrzeugs an sich wäre den Parkenden vor Parkbeginn ersichtlich, wie die Kontrolle erfolgt.

Um einen stärkeren Anlassbezug der Verwendung von Scan-Fahrzeugen herzustellen, könnten beispielsweise nur Bereiche mittels Scan-Fahrzeugen überwacht werden, in denen Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen bereits angeordnet sind, da in ihnen ein starker Parkdruck herrscht und die Zahl der Parkenden die Anzahl der Parkplätze übersteigt. Dies ist in Parkraumgutachten nachgewiesen. Dabei wäre jedoch zu berücksichtigen, dass damit auf eine Kontrolle der Falschparker in den übrigen Bereichen verzichtet würde.

Außerdem kann eine Eingriffsintensität gemildert werden, wenn die Kontrollen nur stichprobenhaft durchgeführt werden. Das entspricht auch bisher der gängigen Praxis.

Zudem müssen in der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage konkrete Löschfristen geregelt werden, nach welchen die aufgenommenen Kennzeichen so schnell wie möglich wieder gelöscht werden. Sofern eine Übereinstimmung des Kennzeichens mit der Datenbank vorliegt, bestehen keine Gründe für eine Speicherung. Da die konkrete Feststellung und die damit einhergehende Ahndung des Parkverstoßes durch Mitarbeiter der Ordnungsbehörden erfolgt, stellt sich zudem die Frage, inwieweit überhaupt Treffer-Daten gespeichert werden müssen, nachdem die Ordnungsbehörden über einen Treffer informiert wurden und vor Ort angekommen sind.

### 3) **Zwischenergebnisergebnis**

Es lässt sich feststellen, dass die stärkere digitale Unterstützung der Parkraumkontrolle in Form der Kennzeichenerfassung mit Hilfe von Scan-Fahrzeugen nach den Vorstellungen und Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts schwer in Einklang mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu bringen ist. Dies betrifft insbesondere dann den Fall, wenn die Scan-Fahrzeuge flächendeckend und weitestgehend anlasslos Kfz-Kennzeichen erfassen.

Dies ist jedoch im Falle des Einsatzes von Scan-Fahrzeugen für die Parkraumkontrolle weder erforderlich noch gewünscht, da es – entsprechend der bisherigen Praxis – bei einer stichprobenartigen Kontrolle bleiben soll. In Hinblick auf Falschparker ließe sich jedoch mit der dadurch verursachten Gefahrenquelle argumentieren, da von ihnen ein erhöhtes Unfallrisiko ausgeht und mit der körperlichen Unversehrtheit erhebliche Grundrechte zu berücksichtigen sind. Im Bereich des Schwarzparkens ist dies weniger leicht zu begründen. Hierbei könnte man jedoch auf die Gefahr für die

Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs abstellen oder – sofern es durch das Schwarzparken zu Falschparken kommt – auf das erhöhte Unfallrisiko und damit auf die körperliche Unversehrtheit der Verkehrsteilnehmer. Wie auch im Fall der abschnittsbezogenen Geschwindigkeitskontrolle, geht es dabei um eine Gefahr für die Sicherheit des Verkehrs und die körperliche Unversehrtheit seiner Teilnehmer, die durch regelwidriges Verhalten verursacht wird.

Trotz dieser Erwägungen, bei denen vieles dafür spricht, dass es eines weiteren, darüber hinausgehenden Anlasses nicht bedarf, eine Kontrolle möglich ist und ein gewichtiges Rechtsgut betroffen ist, verbleibt ein rechtliches Restrisiko, da nicht vorhersehbar ist, inwieweit ein Gericht dieser Argumentation folgen würde.

#### 4) Straßenverkehrsrechtliche Anforderungen

Im Hinblick auf straßenverkehrsrechtlichen Anforderungen stellt sich die Frage, ob und wie mittels Scan-Fahrzeugen ein Parkverstoß rechtssicher festgestellt und dies anschließend ordnungswidrigkeitsrechtlich rechtssicher verfolgt werden kann.

Hintergrund dieser Frage ist, dass die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, wozu auch Parkverstöße gehören, als typische Hoheitsaufgabe zum Kernbereich staatlicher Hoheitsaufgaben gehört, für die speziell im Fall von Verkehrsordnungswidrigkeiten gem. § 26 Abs. 1 StVG Behörden oder Bedienstete der Polizei zuständig sind.

Hinsichtlich eines Vertrages über die private Parkraumbewirtschaftung stellte das AG Tiergarten<sup>55</sup> fest, dass

*„[...] [e]ine "materielle Kontrolle", d.h. eine Überprüfung durch einen Sachbearbeiter der Bußgeldbehörde, ob die Voraussetzungen für eine Ahndung vorliegen, [nicht] erfolgt [...]. Die Erfassung der Daten durch den privaten Ermittler mündet also unmittelbar im Verwarnungsgeldangebot bzw. im Bußgeldbescheid. Die Voraussetzungen für den Erlass eines Verwarnungsgeldangebots werden ausschließlich durch den Sachverhalts-feststeller am Tatort geprüft. [...] In Ermangelung der Möglichkeit, sie durch eigene Ermittlungen später nachzuvollziehen, kann die Behörde nur aufgrund der im ersten Zugriff vom privaten Ermittler erstellten Tatsachendokumentation tätig werden. Damit verliert die Behörde aber die lückenlose tatsächliche Sachherrschaft über den Geschehensablauf bei der Überwachung.“*

---

<sup>55</sup> AG Tiergarten, Urt. v. 24.4.1996 – 304a OWi 467/96.

In die gleiche Richtung geht auch die jüngste Entscheidung des OLG Frankfurt vom Januar 2020. Darin äußert sich das OLG Frankfurt<sup>56</sup> zum fehlenden Nachweis des Parkverstoßes durch einen Hoheitsträger, wenn es feststellt:

*„Der Nachweis des vorliegenden Parkverstoßes erfolgte damit nicht durch einen im staatlichen Auftrag handelnden, alleine im Interesse der Allgemeinheit und ohne eigene finanzielle Interessen agierenden Polizisten, sondern durch einen mit eigenen finanziellen Interesse versehenen „privaten Dienstleister“ in Uniform der Stadtpolizei.“*

Aus diesen Entscheidungen lässt sich daher der Rückschluss ziehen, dass eine Kontrolle der Parkflächen mittels Scan-Fahrzeugen und die Einleitung eines Bußgeldverfahrens ohne Kontrolle durch die Behörde bzw. die Behördenmitarbeiter rechtlich nicht möglich sind.

Der konkrete Nachweis, ob nun ein Parkverstoß vorliegt oder nicht, muss daher immer noch mittels eines Behördenmitarbeiters erfolgen.

Der Umsetzung dieses Erfordernisses kann dadurch Rechnung getragen werden, dass der Einsatz der Scan-Fahrzeuge im Wesentlichen der Anwendung in Paris nachempfunden wird. Denn in Paris wird das Scan-Fahrzeug zur Ermittlung der Parkverstöße eingesetzt, eine Kontrolle vor Ort und eine Bebußung erfolgt durch „menschliche“ Kontrolleure.

Die Einleitung eines Bußgeldverfahrens nur auf Grundlage der von dem Scan-Fahrzeug ermittelten Daten ist rechtssicher nicht möglich.

## **II.       Legislativer Änderungsbedarf**

Die formelle Verfassungsmäßigkeit einer Norm setzt voraus, dass der Bund oder die Länder für diese Regelung über die Gesetzgebungskompetenz verfügen. Sollte eine Norm nicht kompetenzgemäß erlassen werden, führt dies zur formellen Verfassungswidrigkeit der Norm.

Art. 70 GG bestimmt, dass die Bundesländer über das Recht der Gesetzgebung verfügen, soweit die Gesetzgebungsbefugnis nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesen ist.

Bei der vorzunehmenden Abgrenzung zwischen der Bundesmaterie der Strafverfolgung und der Landesmaterie der Gefahrenabwehr ist maßgeblich auf den Zweck der Vorschrift abzustellen.

---

<sup>56</sup> OLG Frankfurt a.M., Beschl. v. 3.1.2020 – 2 Ss-OWi 963/18.

Dass diese Frage im Hinblick auf die Überwachung des Verkehrsgeschehens nicht immer einfach zu bestimmen ist, zeigen die nachfolgenden Beispiele, die zwar alle die Überwachung des Verkehrsgeschehens regeln, aber dennoch die Gesetzgebungskompetenz nicht einheitlich beurteilen.

Unter dem Begriff der „Verkehrsüberwachung“ werden staatliche Tätigkeiten, die der Überprüfung des Einhaltens der verkehrsrechtlichen Ge- und Verbote zum Zwecke der Abwehr von Gefahren dienen, zusammengefasst.<sup>57</sup> Diese Aufgabe bezieht sich auf die Verkehrsteilnahme im fließenden und im ruhenden Verkehr und verteilt sich personell auf die Überwachungsorgane Polizei, Kommunen sowie das Bundesamt für Güterverkehr.<sup>58</sup> Die Parkkontrolle dient der Überwachung der Einhaltung der Ge- und Verbote des ruhenden Verkehrs und lässt sich daher der Verkehrsüberwachung zuordnen.

### 1) Gesetzgebungskompetenz

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG steht dem Bund unter anderem die konkurrierende Gesetzgebung im Bereich des Straßenverkehrs zu. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu in einer früheren Entscheidung aus:

*„Das Straßenverkehrsrecht dient hiernach dem Zweck, die spezifischen Gefahren, Behinderungen und Belästigungen auszuschalten oder wenigstens zu mindern, die mit der Straßenbenutzung unter den Bedingungen des modernen Verkehrs verbunden sind. Es regelt in diesem Rahmen die (polizeilichen) Anforderungen, die an den Verkehr und die Verkehrsteilnehmer gestellt werden, um Gefahren von anderen Verkehrsteilnehmern oder Dritten abzuwenden und den optimalen Ablauf des Verkehrs zu gewährleisten. Das Straßenverkehrsrecht ist sachlich begrenztes Ordnungsrecht, für das dem Bund - abweichend vom sonstigen (Polizei-)Ordnungsrecht - die Gesetzgebungskompetenz zusteht.“<sup>59</sup>*

Aus diesen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts folgert eine Ansicht, dass diese konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das sachlich begrenzte Ordnungsrecht notwendigerweise auch die Abwehr aller Gefahren von außen umfasse.<sup>60</sup> Da der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz bereits abschließend in den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts Gebrauch gemacht habe, sei ein Rückgriff auf landesrechtliches Gefahrenabwehrrecht ausgeschlossen. Folgt man dieser Auffassung, wäre die Gesetzgebungskompetenz für

---

<sup>57</sup> Müller, NZV 2016, 254.

<sup>58</sup> Müller, NZV 2016, 254.

<sup>59</sup> BVerfG, Beschl. v. 10.12.1975 – 1 BvR 118/71.

<sup>60</sup> Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 90. EL Februar 2020, Art. 74 GG Rn. 238.

eine automatisierte Kennzeichenerfassung für die Kontrolle des ruhenden Verkehrs dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zu ordnen ist.

Eine andere Ansicht verortet die Gesetzgebungskompetenz für Bereiche der Verkehrsüberwachung jedoch bei den Ländern – da es sich um eine Materie des Gefahrenabwehrrechts handelt – die nicht zwingend mit den *materiell*-rechtlichen Straßenverkehrsnormen zu verknüpfen ist.<sup>61</sup> Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben nämlich die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat, vgl. Art. 72 GG. Bei der niedersächsischen, somit landesrechtlichen, Regelung zur Abschnittskontrolle hat das OVG Lüneburg in Bezug auf die Kompetenz im Bereich des Straßenverkehrsrechts entschieden,

*„dass der Bund von dieser Befugnis jedenfalls nicht erkennbar abschließend Gebrauch gemacht hat, insbesondere nicht durch die - bislang nicht umgesetzten - Verordnungsermächtigungen in § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG. Dafür spricht verstärkend, dass der Bund dort auch die herkömmlichen technischen Methoden zur Überwachung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit nicht selbst geregelt, sondern vorausgesetzt und ihren Einsatz den Ländern überlassen hat, ohne dass hiergegen - soweit ersichtlich - bislang in der Rechtsprechung Einwände erhoben worden sind.“<sup>62</sup>*

Dieser Auffassung wurde durch das Bundesverwaltungsgericht nicht widersprochen.<sup>63</sup>

Die vornehmlich zu klärende Frage lautet daher auch vorliegend, ob der Bund von seiner Kompetenz bereits abschließend Gebrauch gemacht hat. Gegen eine abschließende Regelung könnte sprechen, dass die StVG bzw. die StVO zwar Regelungen zur Parkberechtigung enthalten, nicht jedoch regeln, wie diese kontrolliert werden soll. Dies könnte für eine Ausgestaltung der Kontrolle durch den Landesgesetzgeber sprechen, ähnlich wie im Falle der Abschnittskontrolle.

Durch vereinzelte Regelungen des Bundes könnte er jedoch zum Ausdruck gebracht haben, dass er bestimmte Fälle gewollt nicht regelt. Nach Auffassung des Bundesgesetzgebers orientiert sich die Vorschrift des § 63c StVG, der die Kennzeichenerfassung für die Überwachung der Dieselfahrverbote regelt, an § 7 und § 9 des Bun-

---

<sup>61</sup> Müller, NZV 2019, 489.

<sup>62</sup> OVG Lüneburg, Urt. v. 13.11.2019 – 12 LC 79/19.

<sup>63</sup> BVerwG, Beschl. v. 31.7.2020 – 3 B 4.20.

03.05.2021

desfernstraßenmautgesetzes, so dass der Bund beschließt, für die in § 63c StVG geregelte Materie die Gesetzgebungskompetenz zu besitzen.<sup>64</sup> Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass gerade Regelungen über das zentrale Fahrzeugregister einer bundeseinheitlichen Regelung bedürfen.<sup>65</sup> In § 63c Abs. 2 StVG ist vorgesehen, dass anhand der erhobenen Daten beim Zentralen Fahrzeugregister die für das jeweilige Fahrzeug gespeicherten und für die Überprüfung der Einhaltung der jeweiligen Verkehrsbeschränkungen und -verbote erforderlichen Daten abgerufen werden, um festzustellen, ob für das Fahrzeug Beschränkungen oder Verbote gelten. Daraus könnte der Schluss gezogen werden, dass er eine Maßnahme, die diesen Abruf nicht benötigt, nicht regeln wollte.

Durch die bundesgesetzliche Regelung der Kennzeichenerfassung in diesem Fall könnte jedoch auch argumentiert werden, dass der Bund die Erfassung von Kennzeichen insgesamt an sich ziehen wollte. Angesichts der Entscheidungen des OVG Lüneburg sowie des Bundesverwaltungsgerichts, die gerade eine landesrechtliche Vorschrift bestätigt haben, kann dies jedoch bezweifelt werden.

Wie ein mit dieser Frage befasstes Gericht entscheiden wird, kann nicht vorhergesagt werden. Jedoch ist auch zu beachten, dass eine bundeseinheitliche Regelung auch den Vorteil hätte, einer Rechtszersplitterung entgegen zu wirken, die entstehen würde, wenn alle 16 Bundesländer eigenständige Regelungen zur stärkeren digitalen Unterstützung in der Parkraumkontrolle erlassen würden.

## 2) Gesetzlicher Inhalt

Daran anknüpfend stellt sich die Frage, was Inhalt eines Gesetzes sein müsste. Vorab sei darauf hingewiesen, dass, wenn man eine landesrechtliche Regelung annimmt, die dem folgend auch durch Landesbeamte ausgeführt wird, die jeweiligen Landesdatenschutzgesetze zu beachten sind. Im Rahmen der abschnittsbezogenen Geschwindigkeitskontrolle wurde die niedersächsische Norm als eine taugliche Rechtsgrundlage angesehen.<sup>66</sup> Der § 32 Abs. 6 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz lautet:

*„Die Verwaltungsbehörden und die Polizei dürfen im öffentlichen Verkehrsraum zur Verhütung der Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von Kraftfahrzeugen nach Maßgabe des Satzes 2 Bildaufzeichnungen offen anfertigen und damit auf einer festgelegten Wegstrecke die Durchschnittsgeschwindigkeit eines Kraftfahrzeugs ermitteln (Abschnittskontrolle). Die Bildaufzeichnungen dürfen nur das Kraftfahrzeugkennzeichen, das Kraftfahrzeug*

<sup>64</sup> BT-Drs. 19/6334, S. 10.

<sup>65</sup> BT-Drs. 19/6334, S. 10.

<sup>66</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 13.11.2019 – 12 LC 79/19.

*und seine Fahrtrichtung sowie Zeit und Ort erfassen; es ist technisch sicherzustellen, dass Insassen nicht zu sehen sind oder sichtbar gemacht werden können. Bei Kraftfahrzeugen, bei denen nach Feststellung der Durchschnittsgeschwindigkeit keine Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit vorliegt, sind die nach Satz 2 erhobenen Daten sofort automatisch zu löschen. Die Abschnittskontrolle ist kenntlich zu machen.“*

Das Gesetz regelt somit zunächst den Zweck der Maßnahme – nämlich die Kontrolle der zulässigen Höchstgeschwindigkeit. Daran anknüpfend werden die Modalitäten geregelt, insbesondere das „Was“ der Erfassung (Kfz-Kennzeichen, das Kfz, Fahrtrichtung, Zeit und Ort), die technischen Anforderungen (Insassen dürfen nicht sichtbar gemacht werden können, sofortige und automatische Löschung bei Nichttreffern) sowie die Kenntlichmachung der Kontrolle. Eine neu zu schaffende gesetzliche Regelung könnte sich an diesem Beispiel orientieren. Gerade die Sichtbarkeit der Maßnahme hat dabei eine erhebliche Bedeutung. Im Urteil des OVG Lüneburg<sup>67</sup> hieß es dazu:

*„Soweit nach dem Bundesverfassungsgericht [...] im Übrigen aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung gewisse übergreifende Anforderungen an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle folgen, wird diesen Anforderungen, insbesondere an die Transparenz, durch die speziellen Regelungen in den Sätzen 2 bis 4 des § 32 Abs. 7 NPOG über die Kenntlichmachung der Abschnittskontrolle (Satz 4) sowie die Pflicht, Datensätze über sog. Nichttreffer sofort automatisch zu löschen (Satz 3), und durch die ergänzend anzuwendenden allgemeinen datenschutzrechtlichen Regelungen hinreichend Rechnung getragen. Eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Forderung des Klägers, über den bisherigen Inhalt des § 32 Abs. 7 Satz 4 NPOG hinaus nähere Einzelheiten zur „Kenntlichmachung“ der Abschnittskontrolle gesetzlich vorzugeben, ist nicht ersichtlich. Aus dem Wortlaut sowie dem Sinn und Zweck der Regelung, die Verkehrsüberwachung in Gestalt der Abschnittskontrolle erkennbar offen durchzuführen, ergibt sich ausreichend deutlich, dass der örtliche Hinweis für den durchschnittlichen Verkehrsteilnehmer wahrnehmbar sein muss. Dem Kläger ggf. vor Augen stehende millimetergenaue Mustervorgaben zur konkreten Ausgestaltung von Hinweisschildern überschritten hingegen die vom Gesetzgeber zu fordernde Regelungstiefe, sie können vielmehr, wie hier geschehen, der (Ministerial-)Verwaltung überantwortet werden. Dass es dem Land grundsätzlich offensteht, entsprechende Hinweisschilder zu gestalten, hat der Senat bereits in seinem Beschluss vom 3. Juli 2019 (S. 9 f. des Abdrucks) ausgeführt; hierauf wird verwiesen.“*

<sup>67</sup> OVG Lüneburg, Urte. v. 13.11.2019 – 12 LC 79/19, bestätigt durch BVerwG, Beschl. v. 31.7.2020 – 3 B 4.20.

### **III. Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens**

Wie bereits oben erwähnt, ist es im Hinblick auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung unabdingbare Voraussetzung, dass in der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage Speicher- und Löschfristen festgeschrieben werden. Eine Ausgestaltung könnte sich an der Formulierung des § 63c StVG orientieren.

In straßenverkehrsrechtlicher Hinsicht ist es notwendig, dass die Feststellung, ob ein Verstoß gegen Parkvorschriften vorliegt, mittels eines zuständigen behördlichen Mitarbeiters vor Ort erfolgt. Das heißt, dass es aus straßenverkehrsrechtlicher Perspektive mit Rechtsunsicherheiten verbunden ist, wenn allein aus der Feststellung eines Parkverstößes durch das Scan-Car ein Bußgeldverfahren eingeleitet wird. Nach der bisherigen Rechtsprechung der Oberlandesgerichte spricht vieles dafür, dass in solch einem Fall die ordnungsgemäße Durchführung eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens nicht gewährleistet werden kann.

Aus diesem Grund könnte das Scan-Car im Rahmen von Vorfeldmaßnahmen und Vor-Ermittlungen eingesetzt werden – die eigentliche Kontrolle vor Ort muss durch einen menschlichen Kontrolleur erfolgen.

Berlin, den 03. Mai 2021

Dr. Roman Ringwald  
Rechtsanwalt

Tobias Wernicke  
Rechtsanwalt