

Argumente für den Einsatz von Scan-Fahrzeugen in Deutschland

Wie eine Gesetzesgrundlage für digital unterstütztes Parkraummanagement
im öffentlichen Interesse begründet werden kann

HINTERGRUNDPAPIER

Agora Verkehrswende
Anna-Louisa-Karsch-Straße 2 | 10178 Berlin
T: +49 (0) 30 700 1435-000
F: +49 (0) 30 700 1435-129
www.agora-verkehrswende.de
info@agora-verkehrswende.de

10.06.2024

Projektleitung
Wolfgang Aichinger
wolfgang.aichinger@agora-verkehrswende.de

Autoren
Wolfgang Aichinger, Berlin
Prof. Dr. jur. Dieter Müller, Halle (Saale)
Prof. Dr. jur. Stefan Klinski, Berlin

Inhalt

Vorwort	3
1. Zusammenfassung.....	4
2. Es ist Zeit für ein Update der Parkraumkontrollen.....	6
2.1. Unzureichende Parkraumkontrollen haben einen hohen Preis	6
2.2. Scan-Fahrzeuge können Daten sicher erfassen und verarbeiten.....	7
2.3. Viele Akteure befürworten die Einführung von Scan-Fahrzeugen in Deutschland.....	9
3. Scan-Fahrzeuge haben deutliche positive Effekte	12
4. Eine neue Rechtsgrundlage setzt den Rahmen	15
5. Der Einsatz von Scan-Fahrzeugen ist verhältnismäßig.....	17
6. Zahlreiche Einsatzgebiete für die Kennzeichenerfassung können als Vorbild dienen.....	24
6.1. Kontrolle der Lkw-Maut (Gebührenerichtung)	24
6.2. Kontrolle der Geschwindigkeit (Verkehrssicherheit).....	25
6.3. Kontrolle von Diesel-Fahrverboten (Luftreinhaltung).....	27
6.4. Kontrolle von Handyverstößen (Verkehrssicherheit).....	27
7. Bund und Länder haben die Gesetzgebungskompetenz	30
7.1. Gesetzgebungskompetenz für die Überwachung des Parkens.....	30
7.2. Verknüpfung der Parkberechtigung mit Kennzeichen.....	35

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,

seit über zehn Jahren sind Scan-Fahrzeuge für Parkraumkontrollen im europäischen Ausland im Einsatz – mit deutlich positiven Effekten auf die Verfügbarkeit von Parkplätzen, die Regeltreue und die Sicherheit im Verkehr. Mit den Vorteilen digital unterstützten Parkraummanagements hat sich Agora Verkehrswende bereits 2021 in einem Politikpapier beschäftigt. Dort wurde auch mit einem Rechtsgutachten der Kanzlei Becker Büttner Held dargelegt, dass sich der Einsatz von Scan-Fahrzeugen mit dem deutschen Recht vereinbaren lässt.

Seitdem wurde in Deutschland von verschiedenen Seiten der politische Wille bekundet, die notwendige Rechtsgrundlage für Scan-Fahrzeuge zu schaffen. Doch bislang ist kein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet worden. In der Praxis lässt sich der Datenschutz beim digital unterstützten Parkraummanagement mit verschiedenen Mitteln gewährleisten. Dennoch halten sich grundsätzliche juristische Bedenken über die Vereinbarkeit mit der deutschen Rechtsprechung. Direkt einschlägige gerichtliche Entscheidungen dazu gibt es bislang nicht.

Das vorliegende Hintergrundpapier erörtert die Bedenken zum Einsatz von Scan-Fahrzeugen. Hierfür wurden zwei erfahrene Rechtsexperten eingebunden: Prof. Dr. jur. Dieter Müller, Professor für Verkehrsrecht mit Verkehrsstrafrecht an der Hochschule der Sächsischen Polizei und wesentlich beteiligt an der Einführung der sogenannten Abschnittskontrolle in Niedersachsen, sowie Prof. Dr. jur. Stefan Klinski, ehemaliger Richter am Verwaltungsgericht Berlin und Dozent an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Die Zusammenarbeit ermöglichte einen Vergleich von Scan-Fahrzeugen mit der Lkw-Maut, der Abschnittskontrolle und anderen Fällen, in denen bereits heute Bild- und Videoauswertung im Verkehrsbereich zur Anwendung kommen. Zudem widmet sich das vorliegende Papier der Frage, ob der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts von 2018 zur Kennzeichenerfassung für Fahndungszwecke auf Scan-Fahrzeuge anzuwenden ist.

Insgesamt zeigt sich auch nach eingehender Prüfung der Gegenargumente: Der Einsatz von Scan-Fahrzeugen ist grundsätzlich rechtlich möglich. Wir hoffen, mit unseren Argumentationsvorschlägen die politische Debatte um eine gesetzliche Regelung weiter voranzubringen – sei es im Bund oder in den Ländern. In diesem Sinne freuen wir uns auf die weitere Diskussion und wünschen eine anregende Lektüre.

Dr. Wiebke Zimmer

Stellvertretende Direktorin
für das Team von Agora Verkehrswende
Berlin, im Juni 2024

1. Zusammenfassung

- **Unzureichende Parkkontrollen schaden der Allgemeinheit.** Der ruhende Verkehr wird heute in Deutschland oft nur unzureichend kontrolliert. Parkverstöße blieben häufig unentdeckt, weil es an Personal fehlt. Das schadet nicht nur dem Rechtsstaat, sondern auch der Sicherheit und der Ordnung des Verkehrs. Außerdem entgehen den Kommunen wichtige Einnahmen aus den Parkgebühren.
- **Die positiven Effekte von Scan-Fahrzeugen begründen ein bedeutendes öffentliches Interesse an deren Einsatz.** Scan-Fahrzeuge ergänzen die bisherige Parkraumkontrolle, indem sie wesentliche Schritte beim Erfassen und Abgleichen von Parkberechtigungen digitalisieren. Dadurch kann das vorhandene Personal deutlich effektiver eingesetzt werden. In der Folge sind Parkplätze öfter verfügbar, es gibt weniger Parkverstöße und höhere Einnahmen für die Kommunen. Durch die größere Regelbeachtung geht auch die Zahl der Bußgeldverfahren zurück.
- **Eine datenschutzkonforme Rechtsgrundlage für Scan-Fahrzeuge in Deutschland ist möglich.** Damit Scan-Fahrzeuge in deutschen Kommunen eingesetzt werden können, braucht es eine Rechtsgrundlage, die unter anderem den Datenschutz regelt. Dass dies grundsätzlich möglich ist, wird häufig mit Verweis auf einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) von 2018 zur automatisierten Kontrolle von Autokennzeichen bei der sogenannten Schleierfahndung bezweifelt. Da sich der Beschluss jedoch auf die gezielte Suche nach Personen oder Sachen bezieht, dürfte eine Übertragbarkeit der darin vom BVerfG entwickelten Maßstäbe auf den Einsatz von Scan-Fahrzeugen nahezu ausgeschlossen sein.
- **Mögliche Klagen gegen eine Rechtsgrundlage sollten nicht als Hindernis betrachtet werden, sondern können zu mehr Klarheit beitragen.** Selbst wenn man annehmen würde, dass der Beschluss des BVerfG von 2018 wider Erwarten auch auf den Einsatz von Scan-Fahrzeugen für die Parkraumkontrolle anzuwenden ist, gäbe es keinen Anlass, die Arbeit an einer Gesetzesgrundlage aufzuschieben. Denn bei allen vom BVerfG erwähnten Maßstäben zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit liegt die Eingriffsintensität bei einer Parkraumkontrolle deutlich niedriger als bei einer Schleierfahndung. Der Einsatz von Scan-Fahrzeugen für die Parkraumkontrolle ist in jeder Hinsicht verhältnismäßig. Klagen gegen neue gesetzliche Regelungen für Innovationen sind grundsätzlich nicht unüblich. Auch Anwendungsfälle von Scan-Fahrzeugen im Ausland wurden anfänglich vor Gericht behandelt – und damit auch juristisch abgesichert.
- **Ähnliche Technologien zur Kennzeichenkontrolle werden in Deutschland bereits zu vergleichbaren Zwecken der Verkehrsüberwachung erfolgreich eingesetzt.** Die Verwendung von Kennzeichenerfassung für Parkkontrollen entspräche der üblichen Praxis, etwa bei der

Lkw-Maut oder der sogenannten Abschnittskontrolle, würde aber in der Regel weniger Daten benötigen. Allen bereits heute stattfindenden Kennzeichenkontrollen ist gemeinsam, dass sie nicht mit der sogenannten Schleierfahndung vergleichbar sind. Die Maßstäbe des BVerfG-Beschlusses von 2018 kommen bei ihnen nicht zur Anwendung. Dennoch wird der Datenschutz gewährleistet.

- **Eine Gesetzesgrundlage kann sowohl vom Bund als auch den Ländern geschaffen werden.** Eine bundesweite Regelung würde einheitliche Regeln in Deutschland schaffen. Aufgrund der Dringlichkeit, die aus der Personalnot und den Gefährdungen im ruhenden Verkehr entstehen, empfiehlt Agora Verkehrswende jedoch den Ländern, den Einsatz von Scan-Fahrzeugen im Landesrecht zu ermöglichen, sollte der Bund nicht tätig werden. Auch die Kennzeicheneingabe am Parkscheinautomaten – eine wesentliche Voraussetzung für die Digitalisierung der Parkraumkontrolle – kann auf Landes- oder Kommunalebene geregelt werden.

2. Es ist Zeit für ein Update der Parkraumkontrollen

2.1. Unzureichende Parkraumkontrollen haben einen hohen Preis

Die Kontrolle des ruhenden Verkehrs erfolgt in deutschen Städten und Gemeinden in der Regel durch die Ordnungsämter. Das eingesetzte Personal ist meist zu Fuß unterwegs und überprüft, ob die geltenden Parkregeln eingehalten werden – unter anderem anhand ausgelegter Berechtigungen sowie mobiler Datenabfragen.¹ Der hohe Aufwand erfordert viel Personal – doch viele Stellen sind aufgrund der angespannten Arbeitsmarktsituation und der eingeschränkten Vergütungsmöglichkeiten im Tarifsysteem unbesetzt.

In 69 Prozent der Kommunen, die 2021 bei einer Erhebung von Agora Verkehrswende angaben, das Parkraummanagement ausdehnen zu wollen, bestand eine strukturelle Unterbesetzung in den zuständigen Behörden (Agora 2021). Daher bleiben viele Verstöße ungeahndet. Die Effizienz der Kontrollen liegt in vielen Städten unterhalb ihrer selbst gesteckten Ziele.

Sicherheit und Ordnung des Verkehrs leiden unter unzureichenden Kontrollen:

- **Schaden für den Rechtsstaat:** Parkverstöße sind ein Verstoß gegen geltende Rechtsnormen und eine Gefahr im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinne.² Die weitgehende Folgenlosigkeit von Parkverstößen untergräbt das Vertrauen in die Ordnungsbehörden. Dass Nichtbezahlen oder Falschparken unentdeckt bleibt, ist ungerecht gegenüber allen, die sich an die Regeln halten.
- **Mangelnde Parkplatzverfügbarkeit:** Je unzureichender die Parkkontrollen sind, desto geringer ist die Chance auf einen freien Parkplatz. Vielerorts liegt die Parkplatzauslastung bei rund 100 Prozent – oder darüber, wenn Fahrzeuge auch regelwidrig in Kreuzungsbereichen, auf Geh- oder Radwegen abgestellt werden.
- **Personen- und Sachschaden:** Innerorts stehen 25 Prozent der Fußverkehrsunfälle und 15 Prozent der Radverkehrsunfälle in Zusammenhang mit dem Parken.³ Zudem behindern falsch geparkte Fahrzeuge im Notfall Einsatzkräfte. In zugeparkten Straßen steigt auch das Risiko für Parkschäden.

¹ Bereits heute werden sogenannte mobile Datenerfassungsgeräte (MDE-Geräte) zur Kontrolle von Parkberechtigungen beim Handyparken eingesetzt.

² VG Düsseldorf, Urteil vom 19.09.2023 – 14 K 7479/22. <https://openjur.de/u/2475556.html>

³ UDV (Hrsg.), Unfallrisiko Parken für schwächere Verkehrsteilnehmer, Forschungsbericht Nr. 66, Berlin 2020, S. 68

- **Der jährlich steigende Kfz-Bestand verschärft diese Probleme.** In den meisten deutschen Städten werden immer mehr Autos geparkt. Bleiben Fahrzeuge über die zulässigen Parkzeiten hinaus stehen, können die knappen Parkstände nicht für andere Fahrzeuge genutzt werden – was bei hoher Parknachfrage und geringen Kontrollen dazu führt, dass Autos möglicherweise verkehrsgefährdend abgestellt werden.

Für ein besseres Bild von den Problemen rund um Parkkontrollen wären weitere Datenerhebungen hilfreich, etwa zu Personalmangel oder Schadenssummen bei Parkunfällen.

2.2. Scan-Fahrzeuge können Daten sicher erfassen und verarbeiten

Scan-Fahrzeuge dienen allein einer besseren Parkkontrolle durch die Kommunen. Sie erfüllen keine anderen Aufgaben. Dafür sind sie mit einem **mobilen Kennzeichenlesegerät** ausgestattet, um im Vorbeifahren die Kennzeichen von haltenden und parkenden Kraftfahrzeugen zu erfassen. Zusätzlich werden Datum und Ort dokumentiert und je nach Digitalisierungsgrad wird ein Bild des Fahrzeugs im Straßenraum angefertigt.

Das (verschlüsselte) Kennzeichen wird mit den in einer Datenbank hinterlegten (und auf die gleiche Art verschlüsselten) Parkberechtigungen abgeglichen. In deutschen Städten sind schon heute zahlreiche Formen der Parkberechtigungen (aus dem Handyparken, von Bewohnerparkausweisen oder Ausnahmegenehmigungen) mit dem Kennzeichen verknüpft und digital abrufbar. Für eine effiziente digitale Kontrolle müssen auch die am Parkautomaten erworbenen Parkberechtigungen mit dem Kennzeichen verknüpft und digital abrufbar werden, um letztlich nahezu alle Parkberechtigungen über Kennzeichenkontrollen digital überprüfen zu können.

Scan-Fahrzeuge erfassen nur notwendige Daten, für deren Verarbeitung klare Regeln aufgestellt werden sollten:

- Eine zweite Befahrung in kurzem Abstand (circa sieben Minuten nach der Erstbefahrung) ermöglicht, dass Parkvorgänge zuverlässig von erlaubten Haltevorgängen sowie dem Fließverkehr unterschieden werden können.⁴ Ein Abgleich mit der Datenbank erfolgt nur bei Parkvorgängen.

⁴ Diese Zeitspanne deckt außerdem die Möglichkeit ab, dass jemand zum Zeitpunkt der ersten Befahrung schon auf dem Weg zum Parkscheinautomaten war – die Berechtigung jedoch noch nicht rechtzeitig vorlag.

- Für die Parkvorgänge kann der Abgleich von Kennzeichen und den Parkberechtigungen auf unterschiedliche, aber stets gesicherte Arten geschehen. Am praktikabelsten ist es, die Daten unmittelbar über eine gesicherte Funkverbindung abzugleichen.⁵
- Bei einer zweiten Befahrung werden verdachtsbezogene Fotoaufnahmen von geparkten Fahrzeugen zur Beweissicherung angefertigt, wenn für sie bei der ersten Befahrung keine Berechtigung festgestellt wurde.
- Die Datensicherheit sollte zudem durch Verschlüsselung (beispielsweise Hash-Verfahren⁶), Passwörter⁷ und Nutzungsbeschränkungen gewährleistet werden, sodass keine Bewegungsprofile erstellt werden können.
- Liegt eine Parkberechtigung vor, werden alle Daten sofort nach der Kontrolle wieder gelöscht.

Menschliche Kontrollen bleiben Teil des Systems.

Wird nach der (zweiten) Befahrung keine Parkberechtigung gefunden, kann auch ein **Gegencheck** durch Behördenpersonal vor Ort oder anhand der vom Scan-Fahrzeug angefertigten Bilder erfolgen.⁸ So wird festgestellt, ob nicht doch eine Berechtigung in Papierform vorliegt. Erst nach diesem Gegencheck leitet die zuständige Behörde ein Bußgeldverfahren ein – und erst in diesem Fall werden die angefallenen Daten (wie auch ohne Einsatz eines Scan-Fahrzeugs) mit den weiteren persönlichen Daten wie Name des Fahrzeughalters/der Fahrzeughalterin und Adresse verknüpft. Bußgelder werden also nicht automatisch oder durch das Scan-Fahrzeug erteilt.

In **fast allen Nachbarländern** Deutschlands sind Scan-Fahrzeuge längst im Einsatz – unter anderem in Städten wie Warschau, Amsterdam und Paris.

⁵ Weitere Möglichkeiten sind, die aufgenommenen Daten oder die Parkberechtigungen lokal im Fahrzeug zu speichern. Im ersten Fall würden die Tagesdaten von einem Speichermedium im Fahrzeug zum Abgleich an die zuständige Behörde übergeben. Im zweiten Fall könnte der Abgleich zwar sofort erfolgen, aber die Datenbank mit den Parkberechtigungen müsste regelmäßig im Fahrzeug aktualisiert werden. Diese Varianten haben daher Nachteile gegenüber dem Funkabgleich. Sie fallen zudem hinter die bereits praktizierten Anwendungen zurück, weil schon heute der Abgleich bestimmter Parkberechtigungen zwischen den im Außendienst verwendeten MDE-Geräten live und unmittelbar erfolgt.

⁶ Bei diesem Verfahren werden durch einen einheitlichen Algorithmus sogenannte Hash-Werte mit beispielsweise 32 Stellen gebildet. Der Algorithmus wird sowohl vom Parkscheinautomaten, der Handy-Park-App und dem Scan-Fahrzeug angewendet – und führt bei einem bestimmten Kennzeichen stets zum gleichen Hash-Wert. So können bestehende oder fehlende Übereinstimmungen zwischen den Datenbeständen (das heißt ein Vorliegen oder ein Fehlen von Parkberechtigungen) festgestellt werden.

⁷ Auf diese Weise könnten Ort, Zeit und gegebenenfalls Fotoaufnahme des Fahrzeugs gesichert werden.

⁸ Alternativ könnte die Kontrolle durch Außendienstkräfte auch bereits unmittelbar nach der ersten Befahrung erfolgen, die nach einer Online-Abfrage die „Treffer-Fälle“ und falsch geparkte Fahrzeuge überprüfen und gegebenenfalls wie bisher die Verfolgung durchführen. Eine solche Vorgehensweise würde jedoch deutlich zulasten der angestrebten Effizienzgewinne gehen.

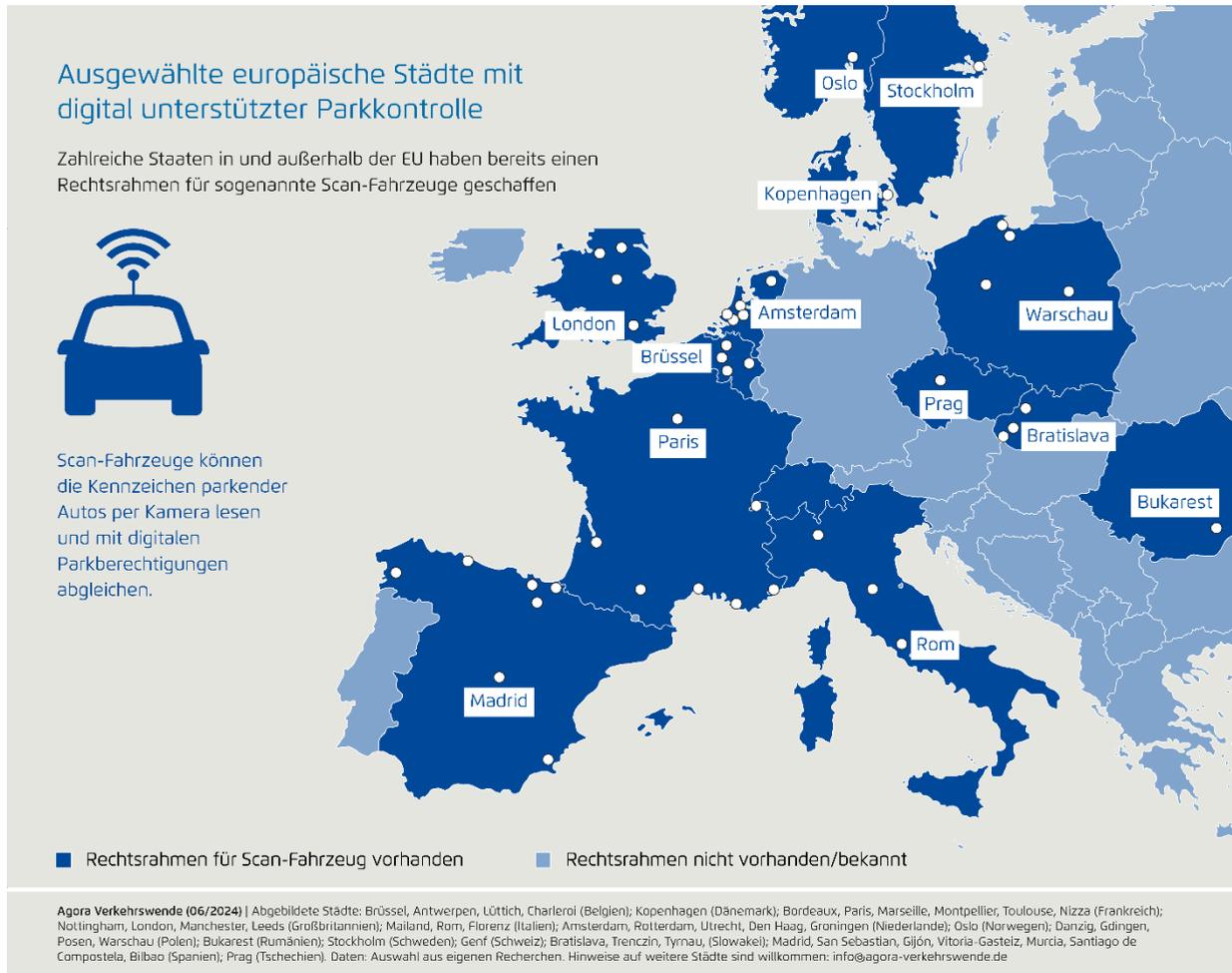


Abbildung 1: Ausgewählte europäische Städte mit digital unterstützter Parkkontrolle

2.3. Viele Akteure befürworten die Einführung von Scan-Fahrzeugen in Deutschland

Die aktuelle Bundesregierung hat die digitale Unterstützung von Parkkontrollen in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart.⁹ Die Verkehrsministerkonferenz¹⁰ und der Bundesrat¹¹ unterstützen

⁹ https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

¹⁰ Verkehrsministerkonferenz (2022): Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe zur Vorbereitung praxisgerechter Anpassungen des Straßenverkehrsrechts https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/22-11-29-sonder-vmk-telefonschaltkonferenz/22-11-29-bericht-ldoff-ag-6-2.pdf?__blob=publicationFile&v=2

¹¹ Bundesrat (2023): Stellungnahme zum Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2023/0301-0400/381-23\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2023/0301-0400/381-23(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1)

die digitale Parkraumbewirtschaftung – und eine gemeinsame Arbeitsgruppe mehrerer Bundesländer hat bereits konkrete Vorschläge vorgelegt. Zuletzt haben sich der zuständige Referatsleiter bei der Bundesdatenschutzbeauftragten (BfDI) und die Regierungsfractionen im Deutschen Bundestag zu Scan-Fahrzeugen geäußert. Doch die Bundesregierung hat mit der Einführung der erforderlichen gesetzlichen Grundlagen bisher noch nicht begonnen.

Der Bundesrat hat die Bundesregierung im September 2023 gebeten, die erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen, um ein rechtssicheres digitales Parkraummanagement zu ermöglichen.

Er stellte fest, dass „ein digitales Parkraummanagement durch Erhöhung der Entdeckungswahrscheinlichkeit und durch einen optimierten Einsatz von Kontrollkräften zum Rückgang von Verkehrsverstößen und zur Erhöhung der Sicherheit im ruhenden Verkehr“ beitragen könne. Dabei steige „die Parkgerechtigkeit, wenn infolge eines digitalen Parkraummanagements weniger Verkehrsteilnehmende die Verhaltensregeln missachten“. Der Bundesrat stellte außerdem fest, dass ein digitales Parkraummanagement im „europäischen Ausland bereits wirksam, technisch zuverlässig und rechtssicher eingesetzt wird“.

BfDI sagt: „Dem mobilen Kennzeichen-Scan steht aus datenschutzrechtlicher Sicht nichts im Weg.“

Nils Leopold, Referatsleiter bei der Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, hat sich im Oktober 2023 im *Tagesspiegel* klar für die Machbarkeit ausgesprochen.¹² In seiner Begründung nimmt Leopold Bezug zum Personalmangel in der Verwaltung – und die bestehenden Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum Datenschutz. Das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** und die **Interessen der Verwaltung**, „Parksünder einfach und effizient zu finden“, seien **in Einklang zu bringen**. Leopold empfiehlt dem Gesetzgeber, „den Bezug zur Verkehrssicherheit zu wahren und den Eingriff insgesamt verhältnismäßig auszugestalten“. Die weitere Ausgestaltung könne den Bundesländern überlassen werden.

Der Bundestag fordert von der Bundesregierung Vorschläge für eine digitale Parkkontrolle.

Im Oktober 2023 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung in einem **Entschließungsantrag** aufgefordert, im ersten Halbjahr 2024 eine Evaluation des Straßenverkehrsrechts vorzunehmen, „um Digitalisierungspotenziale zu identifizieren, um daraus Vorschläge zu entwickeln für digitale Anwendungen wie zum Beispiel die digitale Parkraumkontrolle“. Bisher sind keine konkreten Vorschläge seitens der Regierung bekannt.

¹² Tagesspiegel, Ausgabe vom 10. Oktober 2023

Das Land Hamburg hat der Bundesregierung bereits einen Vorschlag für eine bundesgesetzliche Grundlage¹³ unterbreitet.

Das Land Hamburg hat im Sommer 2023 unter Einbindung einer länderoffenen Arbeitsgruppe der Verkehrsministerkonferenz¹⁴ sowie des Hamburgischen Landesdatenschutzbeauftragten¹⁵ einen Gesetzesvorschlag entwickelt. Darin beschreibt Hamburg ein sogenanntes **Parkraum-Ökosystem**:

- Damit Verkehrsteilnehmende den knappen Parkraum in den Städten „tatsächlich in Anspruch nehmen können, sind sie insoweit auf regelkonformes Verhalten der anderen Nutzenden des öffentlichen Parkraums angewiesen“.
- Wirksame Kontrollen seien eine „Voraussetzung für das Funktionieren und die Akzeptanz“ dieses Parkraum-Ökosystems.
- Der von Hamburg (nach Abstimmung mit Bundesministerien) eingebrachte Gesetzesvorschlag regelt die digital unterstützte Überprüfung von Parkberechtigungen, jedoch nicht des Falschparkens.¹⁶
- Der erhöhte Kontrolldruck solle die Parkplatzverfügbarkeit verbessern und vor widerrechtlichem Parken abschrecken.
- Die durch die Digitalisierung freigewordenen Personalkapazitäten könnten unter anderem für die in der Praxis oftmals komplexere Kontrollen falsch geparkter Fahrzeuge eingesetzt werden.
- In der von Hamburg beschriebenen Anwendung werden „ausschließlich das Kennzeichen, der Fahrzeugstandort und die Zeitangabe“, aber kein ergänzendes Bildmaterial erhoben. Wird keine Parkberechtigung festgestellt, müsste somit eine Gegenkontrolle und eventuelle Beweissicherung vor Ort erfolgen.
- Der Entwurf sieht neben der Zulässigkeit von Scan-Fahrzeugen für die konkreten Zwecke der Parkkontrolle unter anderem Löschfristen und Zweckbindung vor. Außerdem würde er es den Kommunen erlauben, beim Kurzzeitparken (ähnlich wie bereits beim Handyparken) die Angabe des Kennzeichens zu verlangen.

¹³ Vorgeschlagen wurden unter anderem Änderungen in § 63d StVG, § 13 StVO sowie der VwV-StVO.

¹⁴ https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/22-11-29-sonder-vmk-telefonschaltkonferenz/22-11-29-bericht-ldoff-ag-6-2.pdf?__blob=publicationFile&v=2

¹⁵ Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (2024): *Tätigkeitsbericht Datenschutz 2023*. <https://datenschutz-hamburg.de/service-information/taetigkeitsberichte>

¹⁶ Für diese Begrenzung des praktischen Nutzens sieht Agora Verkehrswende keine juristischen Gründe. Auch die Aussage des BfDI enthält einen klaren Bezug zur Verkehrssicherheit, der deutlicher zu argumentieren ist, auch wenn das Falschparken durch Scan-Fahrzeuge kontrolliert werden kann.

3. Scan-Fahrzeuge haben deutliche positive Effekte

Scan-Fahrzeuge ergänzen die bisherige Form der Parkraumkontrolle, indem sie wesentliche Schritte beim Erfassen und Abgleichen von Parkberechtigungen digitalisieren. Die Effekte begründen ein bedeutendes öffentliches Interesse am Einsatz von Scan-Fahrzeugen.

Durch Scan-Fahrzeuge steigt die Effektivität des Kontrollpersonals.

Mit einem Scan-Fahrzeug können nach Herstellerangaben pro Stunde rund 1.500 Fahrzeuge kontrolliert werden.¹⁷ Im gleichen Zeitraum können zu Fuß lediglich 90 bis 150 Fahrzeuge kontrolliert werden. Ein Scan-Fahrzeug kontrolliert damit ungefähr 10- bis 15-mal so viele Fahrzeuge wie eine Fußpatrouille. Bei gleichem Personaleinsatz ist daher eine deutlich höhere Kontrolldichte und Kontrollintensität möglich. Das erhöht die Regeltreue.

- In Amsterdam werden rund 200.000 Parkplätze durch ca. 120 Personen kontrolliert. Davon ist die Mehrheit als FahrerIn bzw. Fahrer unterwegs. Rund 20 Menschen arbeiten im Hintergrund, um beispielsweise eine menschliche Gegenprüfung durchzuführen, sollte durch das Scan-Fahrzeug keine Parkberechtigung gefunden werden.
- In Warschau braucht es zur Kontrolle der 45.000 bewirtschafteten Straßenparkplätze lediglich neun Scan-Fahrzeuge und rund 15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Für eine höhere Effektivität braucht es auch weiterhin nur eine Stichprobe der geparkten

Fahrzeuge. Scan-Fahrzeuge dienen nicht der Dauer- oder Komplettüberwachung des gesamten Kfz-Verkehrs.

- In Amsterdam genügt nach einer Routenoptimierung und Eingewöhnung in Wohngebieten ein Scan pro Parkplatz und Woche, weil in diesen Gebieten überwiegend mit Bewohnerparkausweis geparkt wird und sehr wenig Wechsel zwischen Nutzerinnen und Nutzern stattfindet.
- Im Stadtzentrum von Amsterdam passiert das Scan-Fahrzeug jeden Parkplatz durchschnittlich sechsmal pro Tag.
- Auch in Warschau erfolgen die Kontrollen schwerpunktmäßig dort, wo der Wechsel zwischen den Fahrzeugen hoch ist – oder aufgrund der Nachfrage hoch sein sollte. Im Schnitt werden in Warschau Parkstände, die im Anwendungsgebiet der Scan-Fahrzeuge liegen, zweimal pro Tag kontrolliert.
- In Paris werden die rund 120.000 bewirtschafteten Straßenparkplätze ebenso im Schnitt zweimal täglich kontrolliert.

¹⁷ Die Spannweite reicht nach Herstellerangaben – je nach Gebietsstruktur – von 1.200 bis zu 1.800 Fahrzeugen pro Stunde.

Effektive Kontrollen nützen dem Autoverkehr – und der Allgemeinheit. Die höhere Regeltreue drückt sich in kürzeren Parkzeiten und häufigerem Umschlag aus. Weil unter anderem das Dauerparken zurückgeht, steigt die Parkplatzverfügbarkeit.

- Die höhere Parkplatzverfügbarkeit und die höhere Wahrscheinlichkeit, bei Parkverstößen erwischt zu werden, vermindert auch das Falschparken.
- Mehr freie Parkplätze und weniger Falschparken bedeuten weniger Gefahren, mehr Sicherheit und geringere Schadensfälle. Außerdem sinkt der Parksuchverkehr, das Parken verläuft geordneter.
- In Paris sorgen die konsequente Bewirtschaftung und Kontrolle dafür, dass durchschnittlich jeder zehnte Parkplatz verfügbar ist (90 Prozent Auslastung).

Digitale Parkkontrollen erhöhen die Rechtsstaatlichkeit. Sie reduzieren außerdem den Gebührenentgang und sorgen für mehr Gebührengerechtigkeit.

Jeder Parkverstoß ist ein Verstoß gegen geltende Rechtsnormen – und damit eine Gefahr im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinne.¹⁸ Die höhere Kontrollintensität erhöht die Wirksamkeit des Rechtsstaates und führt dazu, dass regelwidriges Handeln nicht mehr belohnt wird. Mit anfangs höheren Kontrollen wird die Befolgungsquote steigen, wonach die Kontrollquote unter Umständen auch wieder gesenkt werden kann. Die Gebühreneinnahmen steigen, während die Zahl der Bußgelder zurückgeht. Einsprüche gegen Bußgeldbescheide werden umso unwahrscheinlicher, je eindeutiger die Beweisaufnahme durch das Scan-Fahrzeug erfolgt. Dies entlastet auch die personell oft unterbesetzten Bußgeldstellen.

- In Warschau konnten die Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung (in den bestehenden Parkzonen und bei gleich hohen Gebühren) dank Scan-Fahrzeugen um 25 Prozent gesteigert werden.
- Die Zahl der täglich ausgestellten Bußgeldbescheide stieg anfangs noch stark an, ging aber infolge eines „Lerneffekts“ bei gleichbleibenden Kontrollen zurück.
- Innerhalb der letzten drei Jahre hat sich der Anteil der Verwarnungsgelder, gemessen an den Gesamtumsätzen der bewirtschafteten Zonen in Warschau, gleichbleibend stabil auf circa zehn Prozent eingependelt¹⁹.
- Die Stadt Amsterdam berichtet, dass die Regelbefolgung beim Kurzzeitparken auf bis zu 85 Prozent angestiegen ist, und sich seither dort einpendelt hat. In Paris liegt die Regelbefolgung bei rund 80 Prozent²⁰.

¹⁸ VG Düsseldorf, Urteil vom 19.09.2023 – 14 K 7479/22. <https://openjur.de/u/2475556.html>

¹⁹ Alle Aussagen zu Warschau durch Firma DCX autorisiert.

²⁰ Alle Aussagen zu Paris durch Stadtverwaltung autorisiert.

Scan-Fahrzeuge digitalisieren und vereinfachen die Verwaltung dort, wo es heute schon umsetzbar und zielführend ist.

- Die Digitalisierung des Prozesses der Verkehrsüberwachung und der Ahndung von Verstößen spart Steuermittel.
- Das knappe Personal der Ordnungsämter kann gegebenenfalls auch für weitere Aufgaben (unter anderem Rotlicht- oder Geschwindigkeitsüberwachung) eingesetzt werden.
- In Amsterdam sorgte der Einsatz von Scan-Fahrzeugen dafür, dass die Aggressionen gegen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Parkkontrollen stark zurückgingen²¹.

²¹ Alle Aussagen zu Amsterdam durch Stadtverwaltung autorisiert.

4. Eine neue Rechtsgrundlage setzt den Rahmen

Der Einsatz von Scan-Fahrzeugen in der Parkraumkontrolle dient der Ermittlung von Ordnungswidrigkeiten. Die damit verbundene Verarbeitung von Daten ist ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Deshalb braucht es eine **gesetzliche Grundlage**. Die Gesetzgebungskompetenz haben sowohl der Bund als auch die einzelnen Bundesländer (vgl. Kapitel 8). Ein erster (unter anderem mit dem dortigen Landesdatenschutzbeauftragten besprochener) Vorschlag für eine Bundesregelung liegt bereits aus Hamburg vor (vgl. Kapitel 3.3).

Eine gesetzliche Grundlage ermöglicht den rechtssicheren Einsatz von Scan-Fahrzeugen und regelt

- die **Ziele**, wie zum Beispiel:
 - die Verbesserung der Verkehrssicherheit, Leichtigkeit und Ordnung des ruhenden Verkehrs;
 - eine effizientere Parkraumausnutzung und höhere Gebührengerechtigkeit;
 - die Reduzierung des Parksuchverkehrs und damit eine Verbesserung der Emissionslage und der Wohnqualität;
 - die Vereinfachung und Digitalisierung der Verwaltung;
 - einen sparsamen Ressourceneinsatz der öffentlichen Hand.
- die **Einsatzmöglichkeiten** (und Einsatzgrenzen) von Scan-Fahrzeugen, wie zum Beispiel
 - die mobile Überwachung des ruhenden Verkehrs in bewirtschafteten Zonen (sogenanntes „Schwarzparken“ (Parken ohne Berechtigung)),
 - die Erfassung und Beweissicherung von sogenanntem „Falschparken“ (Parken und Halten außerhalb der vorgesehenen Flächen) sowie
 - die Verfolgung von weiteren Verkehrsordnungswidrigkeiten des ruhenden Verkehrs (unberechtigtes Parken und Halten an Ladesäulen, auf Ladezonen, Carsharing-Plätzen etc.).
- die strenge **Zweckbindung der erfassten Daten**, denn
 - die von Scan-Fahrzeugen erhobenen Daten dienen allein der Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten des ruhenden Verkehrs (Parken und Halten),
 - und es muss sichergestellt werden, dass diese Daten nicht für andere Zwecke verwendet oder weitergegeben werden, also weder zu anderen öffentlichen Zwecken (wie der Strafverfolgung) genutzt oder weitergegeben werden noch an Dritte gelangen können.
- die **Art und den Umfang der Datenverarbeitung**, wie zum Beispiel:
 - verwendete Daten (zum Beispiel Bild nur des Kennzeichens, Ort, Datum und gegebenenfalls Foto des Fahrzeugs im Straßenraum);
 - Abgleich, Verarbeitung und gegebenenfalls Zwischenspeicherung der Daten (etwa über Funkverbindung oder „Tagesdaten“ auf einem Speichermedium);

- menschliche Gegenprüfung vor Einleitung des Ordnungswidrigkeitsverfahrens (vor Ort oder „remote“ am Schreibtisch).
- die **Löschfristen**, wie zum Beispiel:
 - bei Vorliegen einer Parkberechtigung (regelkonforme Nutzung, das heißt „Nicht-Treffer“) unverzüglich;
 - im Fall von „Treffern“ (regelwidrige Nutzung) nach dem Ordnungswidrigkeitsverfahren.
- den **Ausschluss des verdeckten Einsatzes** (unter anderem durch Kenntlichmachung der Scan-Fahrzeuge und der kontrollierten Gebiete).

Aus Sicht von Agora Verkehrswende sollte die gesetzliche Grundlage es den Kommunen ermöglichen, den Einsatz von Scan-Fahrzeugen vor Ort – basierend auf den technologischen Möglichkeiten und den Erfahrungen aus dem europäischen Ausland – genauer auszugestalten. Dafür könnten unter anderem „Kann-Regelungen“ für das spezifische technische Verfahren, die Möglichkeit zur Kontrolle von Falschparken oder die Möglichkeit zu einer menschlichen Gegenprüfung „vom Schreibtisch aus“ erlassen werden.

5. Der Einsatz von Scan-Fahrzeugen ist verhältnismäßig

Die Gesetzesgrundlage für den Einsatz von Scan-Fahrzeugen muss dem Grundgesetz genügen. Insbesondere sind die Vorgaben des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowie des Datenschutzes zu berücksichtigen. In der Debatte um Scan-Fahrzeuge wird häufig auf den BVerfG-Beschluss aus dem Jahr 2018 Bezug genommen, um verfassungsrechtliche Bedenken vorzubringen (siehe weiter unten). Die in diesem Beschluss für die gezielte Suche nach Personen und Sachen („Schleierfahndung“) aufgestellten Maßstäbe sind jedoch im Zusammenhang mit Verkehrsüberwachung nur bedingt von Bedeutung. Eine grundsätzliche Ablehnung des Einsatzes von Scan-Fahrzeugen kann juristisch nicht ohne neuerlichen Beschluss des BVerfG begründet werden.

Digitale Parkkontrollen erfüllen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Alle staatlichen Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein. Demnach müssen diese „zunächst einem legitimen Zweck dienen.²² Sie müssen zudem geeignet sein, den verfolgten Zweck zu erreichen oder ihn zu fördern (Geeignetheit).²³ Die Maßnahmen müssen zudem erforderlich sein, um den Zweck zu erreichen (Erforderlichkeit)²⁴ und dürfen nicht außer Verhältnis zum Ziel und dem Zweck stehen (Angemessenheit oder Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne)²⁵“. Auch digitale Parkkontrollen können, wie in den vorherigen Kapiteln gezeigt wurde, diesem Grundsatz gerecht werden. Insbesondere auf die nötige „Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne“ ist bei der Ermächtigung zu den Kontrollen einzugehen. Das wird in diesem Kapitel näher beleuchtet.

Digitale Parkkontrollen dienen allein der punktuellen Verkehrsüberwachung.

Der Einsatz von Scan-Fahrzeugen soll für die punktuelle **Verkehrsüberwachung** im Rahmen des Ordnungswidrigkeitenrechts erfolgen. Gerichte haben bereits festgestellt, dass Bildaufnahmen zum Beweis von Verkehrsverstößen angefertigt werden dürfen. So befasste sich der BVerfG in den Jahren 2010²⁶ und 2011²⁷ grundlegend mit dem Stellenwert der Verkehrsüberwachung im Gesamtsystem des Straßenverkehrs und der Gefahrenabwehr. Dabei stellte der BVerfG-Beschluss aus dem Jahr 2010 unter anderem die nachfolgend genannten Prämissen auf. Diese gelten bis heute.

²² vgl. auch Kapitel 5

²³ vgl. auch Kapitel 4

²⁴ vgl. auch Kapitel 3

²⁵ Bundesministerium der Justiz: *Verhältnismäßigkeit als rechtsstaatliches Grundprinzip.*

https://www.bmj.de/DE/rechtsstaat_kompakt/rechtsstaat_grundlagen/verhaeltnismaessigkeit/verhaeltnismaessigkeit_node.html

²⁶ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 12. August 2010 – 2 BvR 1447/10, BVerfGK 17, 469-476. Gegenstand war die Beschwerde gegen eine Geldbuße, die auf Grundlage einer (mithilfe von Videoaufzeichnung und einer geeichten Anlage durchgeführten) Abstandsmessung erlassen wurde.

²⁷ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 20. Mai 2011 – 2 BvR 2072/10, BVerfGK 18, 444-451. Auch hier war der Gegenstand eine Videoaufzeichnung zur Abstandsmessung.

Auszüge aus dem BVerfG-Beschluss 2010

- Zweck der Verkehrsüberwachung ist „die Aufrechterhaltung der Sicherheit des Straßenverkehrs und damit – angesichts des zunehmenden Verkehrsaufkommens und der erheblichen Zahl von Verkehrsübertretungen – der Schutz von Rechtsgütern mit ausreichendem Gewicht“.²⁸
- „Das Interesse der Allgemeinheit an der Sicherheit des Straßenverkehrs steht auch in Zusammenhang mit dem aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ableitbaren Auftrag zum Schutz vor erheblichen Gefahren für Leib und Leben.“
- „Die Anfertigung von Bildaufnahmen zum Beweis von Verkehrsverstößen ist zur Erreichung dieses Ziels geeignet.“
- „Ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, das vor unbegrenzter Erhebung, Speicherung, Verwendung oder Weitergabe individualisierter oder individualisierbarer Daten schützt [...], liegt vor, wenn Kennzeichen von Kraftfahrzeugen [...] oder Fahrzeuginsassen [...] durch die Anfertigung von Bildaufnahmen identifizierbar aufgezeichnet werden.“²⁹

Im Beschluss aus dem Jahr 2011 zitiert das BVerfG auch die vorangegangenen Instanzen (Amtsgericht und Oberlandesgericht)³⁰, die argumentieren, dass die Abstandsmessung zwar Grundrechte berührt, aber nicht die enge Privatsphäre der betroffenen Personen betrifft.

Auszüge aus dem BVerfG-Beschluss 2011

- „Der Rechtsstaat kann sich nur verwirklichen, wenn ausreichende Vorkehrungen dafür getroffen sind, dass Straftäter im Rahmen der geltenden Gesetze verfolgt, abgeurteilt und einer gerechten Bestrafung zugeführt werden.“³¹
- Fahrzeugführende setzen sich „durch ihre Teilnahme am öffentlichen Straßenverkehr selbst der Wahrnehmung und Beobachtung durch andere Verkehrsteilnehmer wie auch der Kontrolle [ihres] Verhaltens im Straßenverkehr durch die Polizei und Ordnungsbehörden aus [...]“.³²
- Die „Verwendung der Videoaufzeichnung zum Nachweis des Abstandsverstößes [berührt] nicht den absoluten Kernbereich der privaten Lebensgestaltung des Beschwerdeführers oder dessen enge Privatsphäre [...]“.
- Hinzu kommt, dass der „aufgezeichnete und festgehaltene Lebenssachverhalt des Beschwerdeführers auf einen sehr kurzen Zeitraum begrenzt ist“.

²⁸ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 12. August 2010 – 2 BvR 1447/10, BVerfGK 17, 469-476, Rn. 14, auch zum Folgenden. Gegenstand war die Beschwerde gegen eine Geldbuße, die auf Grundlage einer (mithilfe von Videoaufzeichnung und einer geeichten Anlage durchgeführten) Abstandsmessung erteilt wurde.

²⁹ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 12. August 2010 – 2 BvR 1447/10, BVerfGK 17, 469-476, Rn. 16

³⁰ <https://openjur.de/u/347223.html>

³¹ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 20. Mai 2011 – 2 BvR 2072/10, BVerfGK 18, 444-451, Rn. 13; diese Prämisse gilt auch für Ordnungswidrigkeiten, die im Straßenverkehr begangen werden.

³² BVerfG, a. a. O., Rn. 17, auch zum Folgenden

Beide Beschlüsse des BVerfG bekräftigen somit das Recht des Staates, Verstöße gegen die StVO mittels Fotos und Videos beweissicher festzustellen, um nachfolgend diese Verstöße ahnden zu können. Dies lässt sich auf den Einsatz von Scan-Fahrzeugen für das Erkennen und Verfolgen von Parkverstößen übertragen.

Die Eingriffstiefe ist bei digital unterstützten Parkkontrollen gering. Die Datensicherheit kann und muss gewährleistet werden.

- Je geringer die Eingriffstiefe einer Anwendung, desto verhältnismäßiger ist sie.
- Die für den Einsatz von Scan-Fahrzeugen im ruhenden Verkehr erforderlichen Daten werden üblicherweise auch im Rahmen der (analogen, bisher üblichen) Parkraumkontrolle und der Verkehrsüberwachung im Allgemeinen erfasst.
- Weder werden im Zuge der (digitalen) Parkkontrolle Name oder Adresse des Fahrzeughaltenden abgefragt, noch werden Bilder der Person angefertigt.
- Eine Verknüpfung der erfassten Daten mit weiteren Daten und ihre Nutzung zur Profilbildung ist gesetzlich und technisch auszuschließen.
- Es findet kein verdeckter Einsatz von Scan-Fahrzeugen statt. Auf die digitale Parkkontrolle kann bereits beim Erwerb der Parkberechtigung und bei der Einfahrt in die Parkzone hingewiesen werden.
- Die Frist zur Löschung der erhobenen Daten kann detailliert festgelegt werden (sofort, innerhalb weniger Minuten beziehungsweise nach einem gegebenenfalls erforderlichen Bußgeldverfahren).
- Die Datenschutzgrundverordnung kann, wie die zahlreichen Beispiele im europäischen Ausland belegen, eingehalten werden.
- Einschüchterungseffekte hinsichtlich des Verkehrsverhaltens und eine Beeinträchtigung bei der Ausübung von Grundrechten sind aufgrund der offen praktizierten und örtlich begrenzten Überwachung nicht zu erwarten.

Die durch Scan-Fahrzeuge angefertigten Daten können nicht für die strafrechtliche Verfolgung oder für Bewegungsprofile genutzt werden.

- Die punktuell durch Scan-Fahrzeuge aufgenommenen personenbezogenen Daten werden verschlüsselt und können aufgrund dieser sogenannten **Pseudonymisierung**³³ nicht für eine weitere Überwachung der Bürger:innen mit anderen Daten verknüpft werden.³⁴ So können

³³ Die erhobenen Kennzeichen-Informationen müssen gesichert werden und dabei verarbeitbar bleiben. Dies ist durch eine Verschlüsselung (Hash-Verfahren) möglich, bei der auch die auswertende Stelle einen „Schlüssel“ für den Datenabgleich zwischen den verschlüsselten Kennzeichen und den in gleicher Weise verschlüsselten Parkberechtigungen erhält. Für unberechtigte Dritte sind die (pseudonymisierten) Informationen ohne Schlüssel unbrauchbar.

³⁴ Sämtliche Informationen, die Scan-Fahrzeuge von unbeteiligten Personen und Objekten aufnehmen sollten, werden direkt im Verarbeitungsprozess (in der Regel in weniger als 1 Sekunde) aus den Bildern unwiderruflich entfernt. Hierbei handelt es sich um eine **vollständige Anonymisierung**. Dieser Prozess ist nicht rückgängig zu machen, die dahinterliegenden Informationen sind vollständig vernichtet.

beispielsweise keine Bewegungsprofile oder Fahndungsdaten für die strafrechtliche Verfolgung gewonnen werden.³⁵

- Der Einsatz von Scan-Fahrzeugen erfolgt nicht zu Zwecken der Strafverfolgung.

Digitale Parkkontrollen dienen bedeutenden öffentlichen Interessen – und sie sind erforderlich.

- Der Einsatz von Scan-Fahrzeugen dient bedeutenden öffentlichen Interessen, darunter
 - die Sicherheit und Ordnung im ruhenden Verkehr durch ein effizientes „Parkraum-Ökosystem“,
 - die Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit im Bereich von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr,
 - die Luftreinhaltung und der Umweltschutz³⁶,
 - die Gebührengerechtigkeit und
 - die Digitalisierung und Verwaltungsvereinfachung.
- Als weiteres öffentliches Interesse kann die schwierige Situation am Arbeitsmarkt (Personalmangel) berücksichtigt werden. Angesichts des Personalmangels gibt es kein milderes Mittel, um das regelkonforme Parken (und damit das gesamte Parkraum-Ökosystem) aufrechtzuerhalten.
- Auch Kfz-Fahrerinnen und -Fahrer haben ein eigenes, berechtigtes Interesse an einer hohen Parkplatzverfügbarkeit, hoher Verkehrssicherheit und geringeren Parkschäden.

Der Beschluss des BVerfG 2018 bezieht sich auf strafrechtliche Fahndungszwecke und kann daher nur bedingt für die Bewertung von Scan-Fahrzeugen herangezogen werden.

- Im Dezember 2018 hat der Erste Senat des BVerfG über Vorschriften zum Einsatz von Kennzeichenerfassung zur sogenannten **Schleierfahndung** im Rahmen des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes (BayPAG) entschieden.³⁷
- Gegenstand war die automatisierte und nicht offene Kraftfahrzeugkennzeichenkontrolle zu Fahndungszwecken – also die gezielte Suche nach Personen oder Sachen.
- Der Beschluss des BVerfG erläutert, ob die konkrete beklagte Maßnahme mit ihrer spezifischen Eingriffsintensität dem „**Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im engeren Sinne**“ entspricht.
- Eine Übertragbarkeit dieser Maßstäbe auf Scan-Fahrzeuge ist nicht ohne Weiteres möglich, unter anderem deshalb nicht, weil sich der Beschluss des BVerfG 2018 auf einen Einsatz von Kennzeichenerfassung im Rahmen des Strafrechts und mit deutlich höherer Eingriffsintensität bezieht.³⁸ Das Gericht behandelte die Kennzeichenerfassung in der

³⁵ Dies wäre nur im Falle von Datenmissbrauch möglich, wenn beispielsweise Löschfristen nicht eingehalten werden. Derartige Szenarien könnten in gleicher Logik auch für die Lkw-Maut oder ähnliche Anwendungen konstruiert werden.

³⁶ siehe unter anderem Berliner Luftreinhalteplan 2019

³⁷ Bundesverfassungsgericht (2018): Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/12/rs20181218_1bvr014215.html

³⁸ Ein vom Land Hamburg beauftragtes Gutachten kommt zu dem Schluss, dass eine Übertragbarkeit unter anderem aufgrund der „deutlich geringeren Eingriffsintensität“ von Scan-Fahrzeugen nicht gegeben ist.

Verhältnismäßigkeitsprüfung besonders streng, weil die betroffenen Fahrzeuge und ihre Halter:innen in Strafverfolgungsdateien aufgenommen würden.

- Dabei erwähnt das BVerfG zwar auch „gewichtige Ordnungswidrigkeiten“, doch betreffen diese Aussagen nur Ordnungswidrigkeiten, die neben den eigentlich verfolgten Straftaten im Zuge von Fahndungsmaßnahmen erfasst werden.
- Die oben erläuterten Entscheidungen des BVerfG aus den Jahren 2010 und 2011 wurden durch den Beschluss 2018 nicht revidiert. Sie sind Bewertungen von Verkehrsüberwachungsmaßnahmen, und die in den Beschlüssen getroffenen Aussagen besitzen weiterhin Gültigkeit im Rahmen der Verkehrsüberwachung.

Eine finale Klärung, ob die Maßstäbe des Beschlusses des BVerfG 2018 auf den Einsatz von Scan-Fahrzeugen übertragbar sind, kann daher nicht ohne neuerliche Befassung des Gerichts gegeben werden. Der Einsatz von Scan-Fahrzeugen nicht von vornherein als unvereinbar mit der bisherigen deutschen Rechtsprechung betrachtet werden. Diese Position dürfte eher politisch als juristisch zu erklären sein.

Exkurs: Hypothetische Anwendung des BVerfG-Beschlusses von 2018 zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit

Selbst dann, wenn eine Übertragbarkeit des Beschlusses angenommen wird, ist von einer **deutlich niedrigeren Eingriffsintensität als bei der Schleierfahndung** auszugehen. Die meisten der im Beschluss aufgestellten Kriterien zur „Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im engeren Sinne³⁹“ treffen nicht auf den Einsatz von Scan-Fahrzeugen⁴⁰ zu:

Kriterien, die lt. BVerfG 2018 für die Annahme einer hohen Eingriffsintensität und daher im Falle der Schleierfahndung für Unverhältnismäßigkeit sprachen	Wäre das hier auch so?	Denn ...
beliebige Zeit	ja, aber zutreffender ist „zu unterschiedlichen Zeiten“	... es wird nur eine Stichprobe geparkter Fahrzeuge über den Tag verteilt erfasst (keine Dauer- oder Komplettüberwachung des gesamten Kfz-Verkehrs). ... der Einsatz erfolgt bei der Kontrolle von Parkberechtigungen nur in den Zeiten der Parkraumbewirtschaftung.

³⁹ Bundesverfassungsgericht (2018): Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/12/rs20181218_1bvr014215.html

⁴⁰ Annahme: Einsatz in beschilderten Bewirtschaftungszonen, zum Feststellen von Parkberechtigungen und Falschparken zu den Zeiten der Bewirtschaftung

beliebiger Ort	nein	... der Einsatz findet nur in beschilderten Parkzonen, auf beschilderten Parkständen und im Falle der Einbeziehung von Falschparken ggf. auch auf Bussonderfahrstreifen, Fahrradstreifen u. Ä. statt.
Kontrollen ohne konkreten Anlass (anlasslos)	nein	<p>... Verkehrsüberwachung kann durchaus anlasslos sein (im Unterschied zur vom BVerfG behandelten Strafverfolgung, die einen Anlass haben muss).</p> <p>... der Anlass ist die Abwehr konkreter Verkehrsgefahren⁴¹ am überwachten Ort.</p> <p>... der Schutz vor Normverstößen – wie dem Nichtbezahlen von Parkgebühren oder dem Falschparken – oder der Schutz vor einer Gefährdung der Verkehrssicherheit ist stets genügender Anlass zur Verkehrsüberwachung.</p> <p>... der Anlass zur Verkehrsüberwachung muss nicht bei jeder einzelnen betroffenen Person liegen.</p> <p>... der Anlassbezug ist dadurch erkennbar, dass sich die Kontrollhäufigkeit danach richtet, wo typischerweise viele Gefahrenfälle eintreten (häufigere Kontrolle bei häufigen Parkvorgängen wie in der Innenstadt oder in „Falschparker-Hotspots“, seltenere Kontrollen bei seltenen Parkvorgänge in Wohngebieten ...).</p>
Die Kontrollen beziehen eine unbestimmte Vielzahl von Personen ein, die keinen Anlass gegeben haben.	nein	<p>... es wird nicht der gesamte Kfz-Verkehr, sondern nur der ruhende Verkehr in bestimmten Zonen/Bereichen erfasst.</p> <p>... der Anlass zur Verkehrsüberwachung muss nicht bei jeder einzelnen betroffenen Person liegen.</p> <p>... parkende Fahrzeugführer:innen müssen ohnehin mit Kontrollen rechnen.</p>

⁴¹ Als Gefahr im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinne ist insbesondere der Verstoß gegen Rechtsnormen anzusehen.

<p>Die Kontrollen können praktisch jede und jeden treffen.</p>	<p>nein</p>	<p>... für korrekt geparkte Fahrzeuge würden die Daten nur sehr kurzzeitig aufgenommen und umgehend gelöscht; die Verwendung für andere Zwecke wäre ausgeschlossen.</p> <p>... es würde zudem nur eine Stichprobe geparkter Fahrzeuge über den Tag verteilt erfasst (keine Dauer- oder Komplettüberwachung des gesamten Kfz-Verkehrs).</p>
<p>Die Maßnahme findet verdeckt statt.</p>	<p>nein</p>	<p>... sowohl das Kontrollfahrzeug als auch die Zone sind gekennzeichnet.</p> <p>... schon bei Erwerb der Parkberechtigung erfolgt eine Ankündigung.</p>

Tabelle 1: Hypothetische Anwendung des BVerfG-Beschlusses von 2018 zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit

Es gibt auch in Deutschland funktionierende Beispiele, wo ähnliche Technologie für vergleichbare Zwecke eingesetzt wird (siehe Folgekapitel 7).

6. Zahlreiche Einsatzgebiete für die Kennzeichenerfassung können als Vorbild dienen

Bereits heute werden Kennzeichenkontrollen für verschiedene Zwecke im Straßenverkehr eingesetzt. Die Verwendung von Kennzeichenerfassung für Parkkontrollen entspräche dieser Praxis, würde aber in der Regel weniger Daten als die heute schon üblichen Anwendungen benötigen. Der nachfolgende Vergleich zeigt die „Datensparsamkeit“ von Scan-Fahrzeugen.

Allen bereits heute stattfindenden Kennzeichenkontrollen ist gemeinsam, dass sie inhaltlich nichts mit der Kennzeichenerfassung laut Bayerischem Polizeiaufgabengesetz (BayPAG) zu tun haben. Folglich kommen die Anforderungen, die das BVerfG bezüglich der Verankerung der Schleierfahndung im BayPAG entwickelt hat, nicht zur Anwendung. Der Datenschutz ist gewährleistet.

6.1. Kontrolle der Lkw-Maut (Gebührentrichtung)

Eine sehr große Parallele besteht zur Kontrolle der Mautpflicht auf Autobahnen und Bundesstraßen zum ausschließlichen Zwecke der Einnahme von Gebühren für die Nutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen.

Die gesetzliche Grundlage⁴² dafür geht deutlich weiter, als für den Einsatz von Scan-Fahrzeugen nötig wäre.

- Im Rahmen der Kontrolle der Lkw-Maut dürfen durch das Bundesamt für Logistik und Mobilität sowie den privaten Betreiber die folgenden Daten von **allen durchfahrenden Fahrzeugen** (inklusive Pkw) rund um die Uhr erhoben, gespeichert, verwendet und übermittelt werden:
 - Bild des Fahrzeugs,
 - Name der Person, die das Motorfahrzeug führt,
 - Ort und Zeit,
 - Kennzeichen des Fahrzeugs.
- Im Unterschied zur Lkw-Maut ist der Name des Fahrzeugführenden für den Einsatz von Scan-Fahrzeugen nicht notwendig. Erst im Falle eines Bußgeldverfahrens wird der Name mit den Daten der Parkkontrolle verknüpft.
- Auch das Bild des Fahrzeugs könnte entfallen, sofern der Gegencheck allein durch Kontrollpersonal auf der Straße erfolgen soll.

⁴² BFStrMG § 7

In der Praxis wird jedes Fahrzeug, das unter einer Maut-Kontrollbrücke durchfährt, gescannt. Die weitere Verarbeitung ist genau geregelt.

- Erfasst werden die Größe und Achszahl des Fahrzeugs. Außerdem werden Kennzeichen und eine Schrägansicht des Fahrzeugs fotografiert.⁴³
- Die Software errechnet auf dieser Grundlage, ob es sich aufgrund der Abmessungen des Kfz um ein mautpflichtiges Fahrzeug handelt.
- Alle Pkw und andere nicht mautpflichtigen Kfz werden aufgrund ihrer Dimensionen und der Zahl ihrer Achsen sofort aussortiert, sodass in diesen Fällen keine Speicherung oder Weiterverwendung von Kfz-Kennzeichendaten erfolgt und damit kein weiterer Eingriff in das Grundrecht vorliegt.
- Nur die Daten von Verdachtsfällen werden an das Kontrollzentrum weitergeleitet. Alle anderen Daten werden bereits auf der Kontrollstelle gelöscht.⁴⁴

Der Datenschutz ist gewährleistet – und wird in der Gesetzesbegründung nicht weiter problematisiert.

- Eine Verarbeitung der technisch zwar gelesenen, aber nicht erfassten Kfz-Kennzeichen von anderen Kfz als Lkw ist gesetzlich ausgeschlossen.
- Ähnlich wie der Hamburger Gesetzesvorschlag argumentiert, dürften die Maßstäbe des BVerfG-Beschlusses zur Schleierfahndung im Falle der Kontrolle der Lkw-Maut nicht angewendet worden sein – weil Straf- und Gebührenrecht nicht vergleichbar sind.
- Es erfolgt keine Thematisierung eines Datenschutzproblems in der Gesetzesbegründung.
- Die Regelung zum Datenschutz wurde bislang auch nicht juristisch angegriffen.

Die Eingriffstiefe von Scan-Fahrzeugen ist in der Summe deutlich geringer als bei der Lkw-Maut, weil unter anderem nicht der gesamte Fließverkehr rund um die Uhr erfasst wird und es auch keinen Grund gibt, für die Überprüfung der Parkberechtigung den Namen des Fahrzeugführers zu erheben.

6.2. Kontrolle der Geschwindigkeit (Verkehrssicherheit)

Auch in der Geschwindigkeitsüberwachung ist der Einsatz von Kennzeichenerfassung (bekannt unter dem Namen Abschnittskontrolle oder „Section Control“) möglich. In Niedersachsen ist dies in einem Landesgesetz geregelt.

⁴³ <https://blog.toll-collect.de/funktion-kontrollbruecke/>

⁴⁴ <https://blog.toll-collect.de/lkw-maut-kontrolle-maschine-und-mensch-arbeiten-hand-in-hand/>

Die in Niedersachsen geschaffene Rechtsgrundlage⁴⁵ ist bis zum BVerfG⁴⁶ hin geprüft und abgesichert.

- Laut Niedersächsischem Polizei- und Ordnungsgesetz dürfen die Verwaltungsbehörden und die Polizei „zur Verhütung der Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit [...] Bildaufzeichnungen offen anfertigen und damit auf einer festgelegten Wegstrecke die Durchschnittsgeschwindigkeit eines Kraftfahrzeugs ermitteln (Abschnittskontrolle)“.
- Erfasst werden dürfen
 - das Kraftfahrzeugkennzeichen,
 - das Kraftfahrzeug und seine Fahrtrichtung sowie
 - Zeit und Ort.
- Geregelt ist außerdem, dass Insassen nicht zu sehen sind oder sichtbar gemacht werden können.
- Die erhobenen Daten sind im Fall von „Nicht-Treffern“ sofort automatisch zu löschen.
- Die Abschnittskontrolle ist für die Fahrzeugführer:innen durch ein Zusatzzeichen am Fahrbahnrand kenntlich zu machen.

Die Erfahrungen mit der rechtlichen Verankerung der Technologie können – trotz eines aktuellen Stopps der Abschnittskontrolle – helfen, Scan-Fahrzeuge in Deutschland einzuführen.

Die aktuelle Einstellung der Abschnittskontrolle in Niedersachsen hat laut Betreiberangaben rein wirtschaftliche Gründe. Bisher wurde die Anlage vom Eigentümer gegen ein fest vereinbartes Entgelt des Landes Niedersachsen betrieben. Der Eigentümer konnte jedoch die neuen technischen Anforderungen aus dem Mess- und Eichrecht (nicht Datenschutzrecht) zur Verschlüsselung der gesammelten Daten nicht mehr auf eine wirtschaftlich vertretbare Weise in die Software einarbeiten. Es ist denkbar, dass ein höheres Entgelt – oder eine Ausdehnung der Abschnittskontrolle auf zusätzliche Bereiche – die Wirtschaftlichkeit wieder herstellen könnte. Aus den Erfahrungen in Niedersachsen lässt sich die Möglichkeit ableiten, eine Ermächtigung für den Einsatz von Scan-Fahrzeugen im Landesrecht zu schaffen.

In Summe kann angenommen werden, dass die Eingriffstiefe von Scan-Fahrzeugen durch den Datenabgleich zwischen Kfz-Kennzeichen und Parkberechtigung etwas höher ist als bei der Abschnittskontrolle. Andererseits betrifft die Parkkontrolle nur eine Stichprobe der geparkten oder haltenden Fahrzeuge im Tagesverlauf – und nicht alle durchfahrenden Kfz.

⁴⁵ Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsgesetzes (NPOG) § 32 Absatz 6

⁴⁶ Das BVerfG hat die Verfassungsbeschwerde gegen „Section Control“ mit Beschluss vom 1 BvR 2356/20 vom 11.01.2021 nicht zur Entscheidung angenommen (ohne dass es eine Begründung für erforderlich hielt). Siehe BMJ, Rechtsprechung im Internet (Abruf am 31.05.2024): https://www.rechtsprechung-im-internet.de/jportal/portal/t/19ke/page/bsjrsprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=10908&fromdoctodoc=yes&doc.id=jb-KVRE441922101&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint.

6.3. Kontrolle von Diesel-Fahrverboten (Luftreinhaltung)

Aufgrund der Vorschrift des § 63c StVG dürfen die nach Landesrecht zuständigen Behörden (Kommunen) mittels mobiler Kennzeichenlesegeräte in der Form von Durchfahrtkontrollen unter anderem auch Kfz-Kennzeichen erfassen und die erhobenen Daten verarbeiten. Diese Regelung wurde, soweit ersichtlich, bundesweit bislang noch nicht praktisch angewandt.

Die Ermächtigung geht in einigen Aspekten über die Datenbedarfe für Scan-Fahrzeugen hinaus.

- Erlaubt sind stichprobenartige Überprüfungen in „Gebieten mit Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverboten“ mit mobilen Geräten und das
- Erheben, Speichern und Verwenden von folgenden Daten:
 - Kennzeichen,
 - Fahrzeugmerkmale,
 - ein Bild des Fahrzeugs und der führenden Person sowie
 - Zeit und Ort.
- Eine verdeckte Datenerhebung ist unzulässig.
- In dieser Variante der Verkehrsüberwachung werden zunächst sämtliche Kfz-Kennzeichen anlasslos erfasst und mit einem Datenbestand aus dem Fahrzeugregister abgeglichen.

Die Eingriffstiefe von Scan-Fahrzeugen ist deutlich geringer als bei der Kontrolle von Diesel-Fahrverboten, weil kein Bild des Fahrenden angefertigt wird. Zudem betrifft die Parkkontrolle nur eine Stichprobe der geparkten oder haltenden Fahrzeuge im Tagesverlauf – und nicht alle durchfahrenden Kfz.

6.4. Kontrolle von Handyverstößen (Verkehrssicherheit)

Mit einer speziellen Kamera (der sogenannten Monocam) können Ablenkungsverstöße durch Handynutzung am Steuer erkannt werden. Die Technologie wurde 2023 bundesweit erstmalig in Rheinland-Pfalz getestet. Eine präventive Wirkung konnte schon in der Testphase nachgewiesen werden.⁴⁷

Bei Monocams werden künstliche Intelligenz (KI), Kennzeichenerfassung und menschliche Kontrollen miteinander kombiniert.

- Die Monocam filmt in vorbeifahrende Kfz hinein.
- Mithilfe von KI wird im Rahmen einer automatischen elektronischen Livestream-Auswertung bestimmt, ob der Fahrende ein Mobiltelefon in der Hand haben könnte.

⁴⁷ <https://mdi.rlp.de/service/pressemitteilungen/detail/ebling-rheinland-pfalz-will-als-erstes-land-monocam-einfuehren>

- Im „Treffer-Fall“ (wenn also ein Anfangsverdacht für eine Verkehrsordnungswidrigkeit vorliegt) wird die Aufnahme gespeichert.
- Die Aufnahme wird im Anschluss von einem geschulten Polizeibeamten oder einer Polizeibeamtin gesichtet.

Nach der Testphase soll nun eine landesgesetzliche Regelung geschaffen werden.

- Aktuell gibt es für den Einsatz einer Monocam in Deutschland noch keine rechtliche Grundlage.
- Der Landesdatenschutzbeauftragte hatte der Testphase unter Auflagen zugestimmt⁴⁸. Unter anderem sollte per Hinweisschild auf die Kontrollen hingewiesen werden.
- Das Amtsgericht Trier hat bereits festgestellt, dass auch Bußgeldbescheide, die während der Testphase verschickt wurden, rechtskräftig sind.
- Die Landesregierung beabsichtigt, mit der nächsten Änderung des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes eine Rechtsgrundlage zu erarbeiten, die den dauerhaften Einsatz von Monocams in Rheinland-Pfalz ermöglicht.

Die Eingriffstiefe von Scan-Fahrzeugen ist durch den Datenabgleich zwischen Kfz-Kennzeichen und Parkberechtigung etwas höher als bei dem Einsatz der Monocam. Andererseits betrifft die Parkkontrolle nur eine Stichprobe der geparkten oder haltenden Fahrzeuge im Tagesverlauf – und nicht alle durchfahrenden Kfz.

Verkehrsüberwachung mit Kennzeichenerfassung und Rechtsgrundlagen im Vergleich

	Scan-Fahrzeug	Lkw-Maut	Section Control	Dieselfahrverbot	Monocam
Erfassen (Scannen) aller Fahrzeuge und Kennzeichen	(x) ⁴⁹	x ⁵⁰	x	x	x
Abgleichen der Kennzeichen mit Datenbestand	x	(x) ⁵¹	-	x	-
Abgleichen von Fahrzeugmerkmalen mit Vorgaben	-	x	-	x	x

⁴⁸ <https://www.golem.de/news/monocam-erstes-bundesland-will-handy-blitzer-einsetzen-2304-173707.html>

⁴⁹ Nur Stichproben im Tagesverlauf. Nur Kennzeichen jener Fahrzeuge, die halten oder parken. Fahrzeugfoto gegebenenfalls verzichtbar („Gegen-Check“ vor Ort).

⁵⁰ auch Pkw

⁵¹ Alle Lkw werden mit Datenbestand abgeglichen.

Löschen der Nicht-Treffer (regelkonforme Nutzer:innen)	x	x	x	x	x
Speicherung der Treffer (regelwidrige Nutzer:innen)	x	x	x	x	x
Beweissicherung	(x) ⁵²	x	x	x	x
Übertrag an Bußgeldbehörde	x	– ⁵³	x	x	x
Einsatzzweck	Verkehrssicherheit Gebührengerechtigkeit	Gebühreneinnahmen	Verkehrssicherheit	Luftreinhaltung	Verkehrssicherheit
Rechtsgrundlagen	Landes- oder Bundesgesetz mgl.	§ 4 Abs. 3 Satz 3 BFStrMG	§ 32 Abs. 6 NPOG	§ 63c StVG	Landesgesetz in Planung
ermächtigte Stellen	offen	Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM) und privater Betreiber	Verwaltungsbehörden und die Polizei	die nach Landesrecht zuständige Behörde	offen

Tabelle 2: Verkehrsüberwachung mit Kennzeichenerfassung und Rechtsgrundlagen im Vergleich

⁵² Die Beweissicherung erfolgt nur für „Treffer-Fälle“, die im Rahmen der zweiten Befahrung verifiziert werden. Sie könnte auch mithilfe von Fußpatrouillen erfolgen, was jedoch zulasten der angestrebten Effizienz ginge.

⁵³ Wird die Straßennutzungsgebühr nicht entrichtet, ergeht durch das Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM) – und daher nicht durch den privaten Betreiber „Toll Collect“ – jeweils ein Leistungsbescheid und ein Bußgeldbescheid.

7. Bund und Länder haben die Gesetzgebungskompetenz

Die digitale Parkkontrolle braucht eine gesetzliche Grundlage. Die Ermächtigung sollte die heute bereits im europäischen Ausland gängige Anwendung von Scan-Fahrzeugen auch in Deutschland regeln. Denkbar ist sowohl eine Lösung auf der Ebene des Bundesrechts (im Straßenverkehrsrecht) als auch durch einzelne Länder (z.B. in den Polizeigesetzen). Nach gegenwärtiger Rechtslage kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass sowohl der Bund als auch die Länder geeignete Gesetzgebungskompetenzen nutzen können. Das zeigt die nachfolgende (überschlägige) Betrachtung in Kapitel 8.1 auf.

Eine gesonderte rechtliche Frage ist, ob es auf Landes- oder Kommunalebene möglich ist, die Berechtigung des Parkens auf gebührenpflichtigen Parkflächen mit einer Kennzeicheneingabe zu verknüpfen. Hiermit befasst sich das weitere Kapitel 8.2. Auch diese Frage ist im Ergebnis zu bejahen.

7.1. Gesetzgebungskompetenz für die Überwachung des Parkens

Wie bereits im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung vereinbart, ist es mit Blick auf eine bundesweit einheitliche Lösung sinnvoll, den Einsatz von Scan-Fahrzeugen durch eine Bundesregelung zu ermöglichen. Dass der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat, kann argumentiert werden, wenn die Regelung innerhalb des Straßenverkehrsrechts verortet wird. Der Gesetzentwurf könnte durch das Verkehrsministerium vorgelegt werden, alternativ aber auch durch einzelne Bundestagsabgeordnete oder durch eine Landesregierung im Bundesrat. Das Bundesgesetz bedürfte über den Bundestagsbeschluss hinaus einer Zustimmung des Bundesrates.

Eine gesetzliche Verankerung im Landesrecht könnte den vergleichbaren Beispielen aus Niedersachsen (Section Control) und Rheinland-Pfalz (demnächst Mono-Cam) folgen. Eine Landeslösung hätte den Vorzug, in Vorreiterländern Scan-Fahrzeuge einzuführen und nicht auf die Gesetzgebung des Bundes (Bundestag, Zustimmung der Ländermehrheit im Bundesrat) hoffen und warten zu müssen. Zuständig für das Gesetz wären die jeweiligen Landesparlamente, der Entwurf könnte von einer Landesregierung oder von Fraktionen des Landtags eingebracht werden.

Die überschlägige Rechtsprüfung im nachfolgenden Exkurs ergibt eine positive Ausgangslage für beide Wege:

Exkurs: Gesetzgebungskompetenz des Bundes und/oder der Länder für die Verkehrsüberwachung?

Bei der Feststellung, ob der Bund oder die Länder die Gesetzgebungskompetenz haben, ist Art. 72 Abs. 1 GG zu beachten. In diesem Artikel wird die sogenannte konkurrierende Gesetzgebung geregelt. Danach haben die Länder „die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“. Die Gesetzesmaterien, für die der Bund über die Möglichkeit zur Wahrnehmung der konkurrierenden Gesetzgebung unter Ausschluss der Länderkompetenzen verfügt, sind in Art. 74 Abs. 1 GG bestimmt.⁵⁴ Dazu gehören u.a. nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG das Strafrecht (zu dem auch das Ordnungswidrigkeitenrecht gezählt wird) und das gerichtliche Verfahren (unter Einschluss des vorgerichtlichen Verfahrens zur Ermittlung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten), außerdem gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG das Recht des Straßenverkehrs. Zu all diesen Materien hat der Bund Gesetze geschaffen (insb. die Strafprozessordnung – StPO – und das Straßenverkehrsgesetz – StVG).

Bei der Parküberwachung durch Scan-Cars geht es einerseits um die konkrete *Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten*, andererseits vorsorgend um die Verminderung von künftigen Verstößen gegen Parkbestimmungen, also um präventive *Gefahrenabwehr*. Die beiden sich überlappenden Zielsetzungen erfordern eine differenzierte Betrachtung:

Hinsichtlich der *Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten* spricht schon vom Ansatz her viel dafür, dass der Bundesgesetzgeber für entsprechende Regelungen sowohl von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 als auch von Nr. 22 GG Gebrauch machen könnte, jedenfalls aber von einer der beiden Kompetenzen. Da es verfassungsrechtlich gleichgültig ist, unter welchem Gesetzgebungsdach (oder -titel) die Bestimmungen verankert werden, kann die Frage, welcher Titel von beiden letztlich besser passt, hier dahinstehen. Vor diesem Hintergrund ging das OVG Niedersachsen im vergleichbaren Fall der Regelungen zur Abschnittskontrolle („Section Control“) von einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich der Ordnungswidrigkeitenverfolgung aus, ohne sich auf einen dieser Kompetenztitel festzulegen. Zugleich bejahte es allerdings im Ergebnis (auch) eine Länderkompetenz, weil der Bund von der betreffenden Kompetenz bisher nicht abschließend Gebrauch gemacht habe. Das Gericht sprach den Ländern daher trotzdem die Gesetzgebungskompetenz zu.⁵⁵

⁵⁴ Bei einigen dieser Materien kommen weitere Voraussetzungen hinzu (siehe Art. 72 Abs. 2 GG) oder die Länder haben Abweichungsbefugnisse (siehe Art. 72 Abs. 3 GG).

⁵⁵ Eingehend OVG Lüneburg, Urteil vom 13. November 2019 – 12 LC 79/19, Rn. 28 ff., juris.

Die Materie der allgemeinen (auch präventiven) *Gefahrenabwehr* ist demgegenüber landesrechtlich geregelt (üblicherweise in den Polizeigesetzen der Länder). Die Gesetzgebungskompetenz hierfür fällt nach Art. 70 GG den Ländern zu, denn für diese Aufgabe gibt es in Art. 74 Abs. 1 GG keinen geeigneten Kompetenztitel. Von daher spricht hinsichtlich des Gefahrenabwehrzwecks vom Ansatz her mehr für eine Länderzuständigkeit. Allerdings ist zu beachten, dass das BVerfG speziell die Materie des Straßenverkehrsrechts davon abweichend eingestuft hat als „sachlich begrenztes Ordnungsrecht, für das dem Bund – abweichend vom sonstigen (Polizei-) Ordnungsrecht – die Gesetzgebungskompetenz zusteht“.⁵⁶ Ausgehend hiervon kann es dem Bund nicht verwehrt sein, unter Gebrauch seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für das Straßenverkehrsrecht Regelungen zu schaffen, die speziell der Abwehr und Prävention der Gefahr von Parkverstößen dienen, so dass die Länder dann an eigenständigen Regelungen zu den gleichen Sachverhalten gehindert sind. Nur müsste der Bund, wie gezeigt, davon abschließend Gebrauch gemacht haben. Sonst sind die Länder selbst insoweit zur Gesetzgebung befugt.

Allerdings könnte die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes hier eingeschränkt sein, sofern es sich der Sache nach um eine Regelung des *Verwaltungsverfahrens* handeln sollte. Bei Vorschriften über die Art und Weise der Verkehrsüberwachung würde nicht in der Sache geregelt, *was* sein darf oder nicht, sondern *wie* etwas behördlich überwacht werden soll bzw. darf. Von daher spricht Einiges dafür, die Überwachungsregelungen als verfahrensrechtlicher Natur einzuordnen.⁵⁷ Die Gesetzgebungskompetenz für verfahrensrechtliche Regelungen sind im GG getrennt von den Art. 70 bis 74 geregelt. Sie unterliegen nach Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich ebenfalls dem Landesrecht, auch wenn es um den Vollzug von Bundesrecht geht. Wobei ergänzend in Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt wird, dass der Bund auch selbst verfahrensrechtliche Regelungen zur Ausführung von Bundesrecht schaffen kann, in so einem Fall den Ländern jedoch ein Abweichungsrecht zusteht. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine solche verfahrensrechtliche Regelung entfielen also nicht, sondern es stünde den Ländern frei, abweichende Verfahrensregelungen zu schaffen. Deshalb dürfte auch bei Zuordnung der Regelungen als verfahrensrechtlicher Natur im Ergebnis davon auszugehen sein, dass der Bund Regelungen über die Parküberwachung mit Scan-Cars aufstellen darf. Würden solche bestehen, so könnten die Länder abweichende Regelungen schaffen. Solange solche nicht bestehen, bleiben die Länder (ohnehin) eigenständig gesetzgebungsbefugt.

⁵⁶ BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 – 1 BvR 118/71, BVerfGE 40, 371, 380, (Werbefahrten).

⁵⁷ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10.12.1980 - 2 BvF 3/77, BVerfGE 57, 272, 321 ff.

Die entscheidende Frage dafür, ob den Ländern hier eine eigenständige Gesetzgebungsbefugnis zusteht, ist folglich nach allen denkbaren Betrachtungsweisen, ob der Bund im gegenwärtigen Recht bereits abschließende Regelungen über die zulässigen Überwachungsweisen für die Parkkontrolle geschaffen hat. Hierzu kann im vorliegenden Papier nur ein zusammenfassender Überblick gegeben werden, da andernfalls eine Vielzahl von Einzelvorschriften und die dazu gehörigen Gesetzgebungsmaterialien im Detail betrachtet werden müssten (siehe den nachfolgenden weiteren Exkurs).

Das Ergebnis der Prüfung wird schon durch die vorstehenden Ausführungen nahegelegt: Von abschließendem Bundesrecht kann insoweit nicht ausgegangen werden. Dafür sprechen schon die Betrachtungen des OVG Lüneburg, in denen das Vorhandensein abschließenden Bundesrechts für die Art und Weise der Geschwindigkeitskontrollen verneint wird.⁵⁸ Für die Art und Weise der Überwachung des ruhenden Kfz-Verkehrs gilt nichts anderes. Weder das Ordnungswidrigkeitenrecht noch das Straßenverkehrsrecht sind darauf angelegt, den Ländern hierzu konkrete abschließende Vorgaben zu machen.

Exkurs: Abschließendes Bundesrecht für die Art und Weise der Überwachung des Parkens?

Es ist nicht ersichtlich, dass es zur Art und Weise der Überwachung des sog. ruhenden Kfz-Verkehrs in den in Betracht kommenden Bundesgesetzen zum Ordnungswidrigkeiten- und Strafverfahrensrecht sowie zum Straßenverkehrsrecht abschließende Regelungen gäbe:

Das Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) ist nicht spezifisch auf den Straßenverkehr zugeschnitten. Es enthält diverse allgemeine Vorschriften zum Umgang mit Fällen, in denen ein Ordnungswidrigkeitenverfahren (im Sprachgebrauch Bußgeldverfahren) eröffnet wird bzw. worden ist. Diese Vorschriften greifen also, wenn gegenüber einer bestimmten Person ein konkreter Verdachtsfall vorliegt. Hier geht es aber um die vorgelagerte Prüfung, ob es überhaupt verfolgbare Ordnungswidrigkeiten gibt, außerdem um die ohnehin nicht vom Ordnungswidrigkeitenrecht umfasste präventive Wirkung gegenüber dem Entstehen von Verkehrsverstößen. Zur Art und Weise der Ermittlung sagt das OWiG nur, dass die zuständigen Behörden Ordnungswidrigkeiten nach pflichtgemäßem Ermessen zu erforschen haben und im Übrigen die Bestimmungen der Strafprozessordnung (StPO) entsprechend anzuwenden sind (siehe § 53 OWiG). Daraus kann nicht über eine abschließende Bundesregelung zu „Wie“ der Überwachung geschlossen werden. In der StPO wiederum gibt es einzelne Tatbestände, die für bestimmte Arten von Handlungen der Ermittlungsbehörden abschließende Vorgaben machen. Die Parküberwachung ist darin nicht angesprochen. Es ist fernliegend anzunehmen, dass der Gesetzgeber der StPO mit seinen Vorschriften über bestimmte Handlungsweisen der Ermittlungsbehörden ausschließen wollte, dass die

⁵⁸ OVG Lüneburg, Urteil vom 13. November 2019 – 12 LC 79/19, Rn. 28 ff., juris.

Behörden auch noch auf andere Weise handeln. Folglich ergibt sich aus dem Ordnungswidrigkeiten- und Strafrecht keine Sperrwirkung für Landesregelungen zur Art und Weise Überwachung des Parkens.⁵⁹

Auch im Straßenverkehrsrecht gibt es keine speziellen Bestimmungen über die Art und Weise der Überwachung des Parkens. In der straßenverkehrlichen Praxis wenden die zuständigen Behörden auch bei ihren (traditionellen) Überwachungsmaßnahmen seit jeher die allgemeinen Befugnisse aus den (Landes-) Polizeigesetzen an.⁶⁰ Nur angesichts des hier vorliegenden Eingriffs in das informationelle Selbstbestimmungsrecht ist eine spezielle Gesetzesnorm erforderlich. Die Länder dürften dafür ebenso zuständig sein wie für sonstige Regelungen zur Art und Weise der Verkehrsüberwachung – jedenfalls solange und soweit der Bund die Materie nicht (zulässigerweise) an sich gezogen hat. In zwei Gesetzesnovellen des Jahres 2019⁶¹ sowie des Jahres 2021⁶² hat der Bund neuerdings zwar einige spezielle Regelungen im StVG verankert, in denen die Erhebung und Nutzung von Daten beim Umgang mit bestimmten Sachverhalten geregelt wird, die der Verkehrsüberwachung zugeordnet werden können (§§ 63c-63f StVG)⁶³. In den Gesetzgebungsmaterialien dazu ergeben sich jedoch keine Hinweise darauf, dass der Bund damit die Absicht verfolgt hätte, abschließend selbst zu regeln, in welchen Fällen Daten von am Verkehr teilnehmenden Fahrzeugen erfasst oder verwendet werden dürfen.⁶⁴ Es ging im vielmehr um bundeseinheitliche Vorgaben lediglich für die speziellen erfassten Fallgestaltungen. Ansonsten enthält das Straßenverkehrsrecht des Bundes schlicht keine Bestimmungen über die Art und Weise der Überwachung von Verkehrsvorschriften. Von daher kann auch das Straßenverkehrsrecht des Bundes keine Sperrwirkung für die Schaffung von Landesrecht über die Überwachung des Parkens entfalten.

Vor diesem Hintergrund dürfte kein ernstlicher Zweifel daran bestehen können, dass *sowohl der Bund als auch die Länder* für den Regelungsgegenstand des Einsatzes von Scan-Cars mittels mobiler Kfz-Kennzeichenerfassung nach gegenwärtiger Verfassungslage über die nötige Gesetzgebungskompetenz verfügen.

⁵⁹ So für die Rechtslage im Jahr 2019 auch OVG Lüneburg, Urteil vom 13. November 2019 – 12 LC 79/19, Rn. 28 ff., juris; dem folgend Müller, NVZ 2020, 147 (Urteilsanmerkung).

⁶⁰ Müller, NVZ 2019, 279, 284 f.

⁶¹ Gesetz vom 08.04.2019, BGBl. I S. 430 (Nr. 12).

⁶² Gesetz vom 12.07.2021, BGBl. I S. 3091 (Nr. 48).

⁶³ In § 63c StVG geht es um die automatische Datenverarbeitung im Rahmen der Überprüfung von bestimmten Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverboten im Rahmen des Immissionsschutzes, in § 63d StVG um die Weitergabe von Informationen durch das Kraftfahrt-Bundesamt an die Halter, in § 63e StVG um die Datenverarbeitung für das Verkehrsmanagement und in § 63f StVG um die Speicherung und Nutzung von Daten für die Unfallforschung.

⁶⁴ Siehe für § 63c StVG die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 19/ 6334, für die §§ 63d-63f StVG BT-Drs. 19/28684.

7.2 Verknüpfung der Parkberechtigung mit Kennzeichen

Für das Parken im Straßenraum dürfen die Kommunen Gebühren erheben⁶⁵. Um diese Gebühren (etwa für das Kurzzeitparken oder das Bewohnerparken) zu regeln, können sie Rechtsverordnungen erlassen⁶⁶. In diesen Verordnungen kann auch die Verpflichtung zur Kennzeicheneingabe am Parkscheinautomaten geregelt werden, denn die Bundesvorgaben⁶⁷ schreiben nur wenige bestimmte Angaben⁶⁸ an einem Parkscheinautomaten vor – und schließen andere auch nicht aus⁶⁹.

Bereits heute werden für das Handyparken und Bewohnerparkausweise Kennzeichendaten für die Parkberechtigung und ihre Kontrolle verarbeitet.

Eine einheitliche Bundesregelung bzgl. der Kennzeicheneingabe und -verarbeitung könnte erlassen werden, ist aber nicht zwingend nötig.

Exkurs: Kein Anpassungsbedarf in der Straßenverkehrsordnung

Die Gemeinden und Straßenbaulastträger können für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen in Ortsdurchfahrten Gebühren erheben. Ihnen steht die Entscheidungsbefugnis darüber zu, ob gebührenpflichtiges, gebührenfreies oder gebührenfreies Parken mit einer Beschränkung der Höchstparkdauer eingeführt wird und auch auf welchen Parkplätzen eine Gebührenpflicht besteht.⁷⁰

Nach § 13 Abs. 1 StVO dürfen Kommunen zur Parkraumbewirtschaftung Parkscheinautomaten aufstellen und betreiben.⁷¹

Die VwV-StVO zu § 13 StVO regelt in Ziff. II lediglich den Fakt, dass Parkscheinautomaten dort anzuordnen und aufzustellen sind, wo kein ausreichender Parkraum vorhanden ist.

⁶⁵ § 6a StVG

⁶⁶ Im Falle des Kurzzeitparken können das beispielsweise Gebührenverordnungen sein. Im Falle des Bewohnerparkens ist eine Delegation der Landesregierung für den Erlass der Gebührenverordnungen an die Kommunen erforderlich.

⁶⁷ § 13 StVO und VwV-StVO zu § 13 StVO

⁶⁸ Die VwV-StVO zu § 13 StVO regelt in Ziff. VI. lediglich, dass ein Parkschein mindestens die Angaben des Standortes des Parkscheinautomaten, das Datum und das Ende der Parkzeit beinhalten muss.

⁶⁹ Auch weitere Regelungen wie ein Nachlass auf die Kurzparkgebühr bei freiwilliger Kennzeicheneingabe am Parkscheinautomaten, oder die Möglichkeit, bewusst einen Parkschein ohne Kennzeicheneingabe zu erwerben, und daraufhin die Einspruchsmöglichkeit zum Bußgeld zu nutzen, um die erworbene Parkberechtigung nachzuweisen, können auf kommunaler Ebene erfolgen.

⁷⁰ VG Aachen, Beschluss vom 19. Januar 2007 – 2 L 432/06, juris.

⁷¹ Vgl. dazu Müller/Rebler, Das Recht des ruhenden Verkehrs, 4. Aufl. 2024, S. 256 ff.

Parkscheinautomaten sind gem. § 43 Abs. 1 StVO besondere Verkehrseinrichtungen.⁷²

Weder § 13 StVO noch die VwV-StVO zu § 13 StVO regeln, welche Angaben und Eingaben an einem Parkscheinautomaten von einem Fahrzeugführer, der seinen Pkw parken möchte, vorgenommen werden müssen.

Die Parkgebühr ist eine bundesrechtlich geregelte Benutzungsgebühr sui generis.⁷³

Zwar ergeben sich die zulässigen Einrichtungen zur Überwachung der Parkzeit aus § 13 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 43 Abs. 1 StVO, die Rechtsgrundlage für die Einführung einer Gebührenerhebung ist vorliegend jedoch ausschließlich § 6 a Abs. 6 StVG.⁷⁴

Im Rahmen der staatlichen Gebührenregelungen ist ebenfalls nicht geregelt, welche Angaben und Eingaben an einem Parkscheinautomaten zwingend vorgenommen werden müssen. Die VwV-StVO zu § 13 StVO regelt in Ziff. VI. lediglich, dass ein Parkschein „mindestens“ die Angaben des Standortes des Parkscheinautomaten, das Datum und das Ende der Parkzeit beinhalten muss. Das impliziert, dass weitere Angaben gefordert werden können.

Auch die Vorschrift des § 13 Abs. 3 Satz 1 StVO, die eine Entrichtung der Parkgebühren und eine Überwachung der Parkzeit durch elektronische Einrichtungen oder Vorrichtungen zulässt, schreibt keine bestimmten Eingaben oder Angaben an einem Parkscheinautomaten vor.

Vor dem genannten Hintergrund sieht zwar § 13 StVO keine Verpflichtung vor, an einem Parkscheinautomaten das Kfz-Kennzeichen anzugeben und einzugeben⁷⁵, aber die betreffende Kommune kann eine solche Eingabe im Zuge der Digitalisierung ihrer Parkraumbewirtschaftung und des Verzichts auf einen ausgedruckten Parkschein vom Nutzer des betreffenden Bereichs der Parkraumbewirtschaftungszone mittels einer eigens zum Zwecke der Parkraumbewirtschaftung erlassenen Rechtsverordnung einfordern und sich dabei direkt auf § 13 Abs. 1 Satz 1 StVO zusammen mit dem Gebührenrecht stützen, der eine solche Auslegung nicht verbietet.

Einer Änderung des § 13 StVO durch den Ordnungsgeber bedarf es daher nicht.

⁷² Dazu näher Müller, Dieter, in: Bachmeier/Müller/Rebler, StVO Kommentar, § 43 StVO Rn. 9.

⁷³ Oberverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 27. Februar 2018 – 1 K 21/14, Rn. 57, juris.

⁷⁴ VG Aachen, Beschluss vom 19. Januar 2007 – 2 L 432/06, Rn. 27, juris.

⁷⁵ Vgl. dazu Müller/Rebler, Das Recht des ruhenden Verkehrs, 4. Aufl. 2024, S. 510.