LUISA KRUSE, ALEXANDRA AUER, MAURICE STENZEL

Kommunaler Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz durch Verkehrswende?

Eine Analyse der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen und Empfehlungen zur Anpassung unter besonderem Fokus auf der digitalen Kontrolle des Parkraums

HIIG DISCUSSION PAPER SERIES 2025-01

ABSTRACT

Die Reduktion von Luftschadstoffen und Treibhausgasen ist ein zentraler Hebel für den Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz. In Deutschland tragen Kommunen die Verantwortung für die Umsetzung entsprechender Maßnahmen, obwohl zentrale rechtliche Rahmenbedingungen überwiegend die EU- und der Bund setzen.

Diese Untersuchung geht der Frage nach, welcher Handlungsspielraum Kommunen bei der Neuverteilung des öffentlichen Straßenraums zugunsten umweltfreundlicher Mobilitätsformen zukommt und wie dieser rechtlich begründet und praktisch nutzbar gemacht werden kann. Eine Analyse der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen bildet die Grundlage für konkrete Empfehlungen zur Anpassung, insbesondere im Hinblick auf digitale Möglichkeiten. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Parkraumbewirtschaftung und dem möglichen Einsatz von Scan Cars zur automatisierten Überwachung des ruhenden Verkehrs. In Deutschland gibt es diesbezüglich bislang keine bundesgesetzliche Regelung. Verschiedene Vorgehen auf Landesebene werfen die Frage nach der Zuständigkeit auf. Es bedarf einer rechts- und interessenkonformen Ausgestaltung des Einsatzes von Scan-Fahrzeugen auf Bundesebene.

KEYWORDS

Data Governance, Regulatorik, Smart City, Digitalisierung, Stadtentwicklung, Umweltschutz

ZITATION

Kruse, L., Auer, A., Stenzel, M. (2025). Kommunaler Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz durch Verkehrswende? Eine Analyse der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen und Empfehlungen zur Anpassung unter besonderem Fokus auf der digitalen Kontrolle des Parkraums. HIIG Discussion Paper Series No. 2025-01. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5288983 .

LIZENZ

This work is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 Licence (International) which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Copyright remains with the authors.

AUTOREN / AFFILIATION / FÖRDERHINWEIS

Luisa Kruse, Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft, Berlin

Alexandra Auer, Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft, Berlin

Dr. Maurice Stenzel, Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft, Berlin

Dieser Text entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „Data & Smart City Governance am Beispiel von Luftgütemanagement“. Das Projekt ist eine Pilotmaßnahme der Strategie „Gemeinsam Digital: Berlin“ und wird vom Regierenden Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – aus Mitteln des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen sowie der Kreditanstalt für Wiederaufbau gefördert.

INHALT

EINLEITUNG: KOMMUNALE VERANTWORTUNG BEI KLIMA-, UMWELT- UND GESUNDHEITSSCHUTZ 5

Status quo: Ambitionierte Zielvorgaben und hohe Emissionslast des Straßenverkehrs 5

Bedarf rechtliche Unsicherheiten aufzulösen und Handlungsspielraum aufzuzeigen 6

1. NEUVERTEILUNG DES ÖFFENTLICHEN VERKEHRSRAUMS ZUGUNSTEN UMWELTFREUNDLICHER MOBILITÄTSFORMEN 7

1.1 Neuverteilung im Spannungsverhältnis zwischen Straßenverkehrsrecht und Straßenrecht 8

1.1.1 Vorbehalt des Straßenrechts 8

1.1.2 Vorrang des Straßenverkehrsrechts 9

1.2 Abkehr vom Hauptzweck der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs durch die StVO-Novelle 9

1.2.1 Rechtslage vor der Novellierung 9

1.2.2 Die StVG-Novellierung 10

2. PARKRAUMBEWIRTSCHAFTUNG ALS STEUERUNGSINSTRUMENT 13

2.1 Parkraumbewirtschaftung nun auch zur präventiven Verhinderung von Parkdruck 13

2.1.1 Das Erfordernis des bestehenden Parkdrucks nach früherer Rechtslage 13

2.1.2 Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen auf Basis städtebaulicher-verkehrsplanerischer Erwägungen 14

2.1.3 Zwischenergebnis 15

2.2 Der kommunale Spielraum bei der Festlegung und Erhebung von Gebühren für das Ausstellen von Bewohnerparkberechtigungen 15

2.2.1 Die Beanstandung der Freiburger Satzung zur Regelung durch das BVerwG: Unzulässige Rechtsform und Verkennung des Gebührenzwecks 16

2.2.3 Gebührenbemessung unter Wahrung des Äquivalenzprinzips als gebührenspezifischem Verhältnismäßigkeitsgebot 18

2.2.4 Vereinbarkeit einer Staffelung der Bewohnerparkgebühren mit dem Gebot der Belastungsgleichheit gem. Art. 3 Abs. 1 GG 19

2.2.5 Zwischenfazit 20

3. (DATENSCHUTZ-)RECHTSKONFORME DIGITALE KONTROLLE DES RUHENDEN VERKEHRS DURCH SCAN CARS 21

3.1 Parkraumbewirtschaftung setzt wirksame Kontrolle der Parkberechtigungen voraus 21

3.2 Was sind Scan Cars und wie funktionieren sie? 22

3.2.1 (Mögliche) Funktionsweise 22

3.3 Datenschutzrechtliche Herausforderungen 23

3.3.1 Anforderungen der DSGVO an die rechtliche Qualität und den Regelungsumfang der Rechtsgrundlage 24
3.3.2 Anforderungen an die nationale Rechtsgrundlage beim Einsatz von Scan-Fahrzeugen 28
3.2 Möglichkeiten einer DSGVO-konformen Ausgestaltung digitaler Parkraumkontrolle 32
3.2.1 Datenschutz-Folgenabschätzung 33
3.2.2 Transparenzmaßnahmen 35
FAZIT **40**
LITERATURVERZEICHNIS **42**

EINLEITUNG: KOMMUNALE VERANTWORTUNG BEI KLIMA-, UMWELT- UND GESUNDHEITSSCHUTZ

Status quo: Ambitionierte Zielvorgaben und hohe Emissionslast des Straßenverkehrs

Luftschadstoffe und Treibhausgase wirken sich nachteilig auf Mensch und Umwelt aus.[1] Die Verantwortung, die Bevölkerung dahingehend zu schützen, liegt in Deutschland zum Großteil bei den Kommunen. Demgegenüber werden die rechtlichen Regelungen zu möglichen Schutzmaßnahmen meistens auf EU- und Bundesebene beschlossen.

Zielgrößen und Grenzwerte für Luftschadstoffe statuiert z.B. auf EU-Ebene die geltende Luftqualitätsrichtlinie (RL 2008/50/EG), welcher auf den wissenschaftliche Erkenntnisstandes zum Einfluss von Luftschadstoffen auf Mensch und Umwelt von vor gut 20 Jahren fußt (Umweltbundesamt, 2024). Diese Grenzwerte befinden sich deutlich über den von der Weltgesundheitsorganisation empfohlenen Werten. Beispielsweise empfiehlt die WHO einen Jahresmittelwert für Feinstaub (PM2.5) von 5 µg/m³ (WHO 2021, S. 5), während der aktuelle EU-Grenzwert bei 25 µg/m³ liegt (RL 2008/50/EG, Anhang II).

In Reaktion auf Kritik an den bisherigen, höheren Grenzwerten hat die Europäische Union die Richtlinie einem „Fitness-Check“ (Europäische Kommission, 2017) unterzogen und eine Überarbeitung der Luftqualitätsrichtlinie initiiert, um sie an die aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse und die WHO-Empfehlungen aus dem Jahr 2021 anzupassen (siehe vertiefend dazu: Kessinger et. al., 2024). Am 20.11.2024 wurde die aktualisierte Richtlinie im Amtsblatt der EU veröffentlicht (Rat der Europäischen Union, 2024). Die Mitgliedstaaten haben nunmehr bis zum 26.12.2026 Zeit, die neue Richtlinie in nationales Recht umzusetzen.[2]

Auf nationaler Ebene setzt das Bundes-Klimaschutzgesetz klare Ziele zur Reduktion der Treibhausgasemissionen als integraler Baustein des Klimaschutzes. Insbesondere sieht das Gesetz eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 65 Prozent bis 2030 vor (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG). Diese Zielsetzung beeinflusst direkt die Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität, insbesondere im Verkehrssektor.

Seit 1990 sind die Emissionen in Deutschland zwar deutlich gesunken, der Verkehrssektor weist jedoch vergleichsweise geringe Rückgänge auf.

Eine Bestandsaufnahme der Entwicklungen der Emissionsausstoßung in Deutschland offenbart, dass die Gesamtemissionen seit 1990 zwar deutlich gesunken sind, der Verkehrssektor jedoch in Relation zu anderen Sektoren des Klimaschutzgesetzes weniger Reduktion verzeichnet. Sein Anteil an den Treibhausgasemissionen nach Sektoren des Bundesklimaschutzgesetzes (KSG) ist seit 1990 von etwa 13 % auf 22 % im Jahr 2023 angestiegen (Umweltbundesamt, 2024).

[1] Vgl. für einen Überblick zur aktuellen Luftqualitätssituation und entsprechenden politischen Maßnahmen die Publikation der Weltgesundheitsorganisation (WHO, 2023) sowie des Europäischen Parlaments (Europäisches Parlament, 2024).
[2] Im Rahmen des “Null-Schadstoff-Aktionsplans“ der EU wurden im Oktober 2024 strengere Grenz- und Zielwerte für Luftschadstoffe ab 2030 beschlossen. Diese orientieren sich zwar an den Grenzwerten der WHO, erreichen diese jedoch nicht vollständig (Rat der Europäischen Union 2024; López 2024)

Der Anstieg der anteiligen Emissionen liegt hauptsächlich am wachsenden Straßengüterverkehr, dem Individualverkehr und dem Absatz von Dieselkraftstoff. Die Stickstoffoxid-Emissionen aus dem Verkehr betrugen 2021 fast 37 % und die Partikelemissionen fast 49 % der Gesamtemissionen in Deutschland. Obwohl die spezifischen Emissionen pro Kilometer für Pkw und Lkw seit 1995 gesunken sind, Pkw und Lkw also effizienter geworden sind, haben sich die Gesamtemissionen aufgrund gestiegener Fahrleistungen erhöht (ebd., 2024).

Es obliegt der Verantwortung von Städten und Kommunen, geeignete Maßnahmen zur Reduktion von Luftschadstoffen zu ergreifen, um die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen. Digitale Hilfsmittel können hierbei eine entscheidende Entlastung bieten, indem sie effizientere Lösungen zur Planung, Überwachung und Steuerung solcher Maßnahmen ermöglichen. Welchen Handlungsspielraum haben Kommunen im Spannungsfeld nationaler Verordnungen, lokal angepasste Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen?

Bedarf rechtliche Unsicherheiten aufzulösen und Handlungsspielraum aufzuzeigen

Vor dem Hintergrund der relevanten, ambitionierten Zielgrößen und der Emissionslast des Straßenverkehrs stellt sich die strukturelle Transformation des Straßenverkehrs als ein zentrales Steuerungsinstrument für die Reduktion von Luftschadstoffen und klimaschädlichen Treibhausgasen dar. Es gibt eine Vielzahl denkbarer Maßnahmen, die unmittelbar oder mittelbar die Emissionen des Straßenverkehrs verringern können[3]. Bei der Umsetzung dieser Maßnahmen sehen sich Kommunen häufig mit rechtlichen Unsicherheiten in Bezug auf das Fruchtbarmachen von Erwägungen des Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutzes bei der Prüfung tatbestandlicher Voraussetzungen sowie bei der Ausübung des Entscheidungsermessens konfrontiert (siehe dazu: von Grafenstein et al., 2024). Kommunen kommt mit Blick auf ihren Status als kommunale Selbstverwaltungseinheiten (Art. 28 GG), welchen die städtebauliche Entwicklung und die kommunale Daseinsvorsorge obliegt, sowie ihre Zuständigkeit als untere Straßenverkehrsbehörde des Landes oder ihr Anspruchsberechtigung gegenüber den von ihnen verschiedenen unteren Straßenverkehrsbehörden eine entscheidende Rolle für das Gelingen der Verkehrswende zu. Der Gestaltungsspielraum der Kommunen im Planungs- und Straßenverkehrsrecht ist jedoch in besonderem Maße von bundesgesetzlichen Grundlagen abhängig.

Die strukturelle Transformation des Straßenverkehrs stellt sich als ein zentrales Steuerungsinstrument für die Reduktion von Luftschadstoffen und klimaschädlichen Treibhausgasen dar.

Die vorliegende Untersuchung zielt darauf ab, den Gestaltungsspielraum der Kommunen zu eruieren, Luftqualitätsmanagement und Klimaschutz mittels verkehrsbezogener Maßnahmen zu betreiben. Die im Rahmen des o.g. Projekts ausgewählten Maßnahmen, die alle eine Neuverteilung des öffentlichen Verkehrsraums beinhalten, wurden im Rahmen eines gemeinsamen Prozesses mit Expert*innen der Berliner Verwaltung validiert. Die Untersuchung expliziert hinsichtlich der bereits genannten Maßnahmen zum einen, inwieweit die lang ersehnte Reform des Straßenverkehrsrechts, welche mit Inkrafttreten des

[3] Von dieser Vielzahl wurden im Rahmen des o.g. Projekts die rechtlichen Grundlagen der Förderung von Homeoffice, den Ausbau von Radwegen, die Einführung von City Tolling oder Parkraumbewirtschaftungskonzepten, die Förderung und Bevorrechtigung von Elektromobilität, die Implementierung von (ÖPNV-)Umlagemodellen sowie die Einführung von Superblocks (nachfolgend adressiert als: priorisierte Maßnahmen) im Rahmen des Projektes bereits näher betrachtet.

Zehnten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetz (kurz: StVGÄndG) am 17.07.2024 und Inkrafttreten der 57. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (kurz: StVRÄndV) am 11.10.2024, den Handlungsspielraum von Kommunen erweitert. Zum anderen wird dargelegt, inwieweit Anpassungen und Ergänzungen der rechtlichen Grundlagen erforderlich sind, um eine effektive Umsetzung der priorisierten Maßnahmen durch die Kommunen zu gewährleisten. Die Überlegungen zielen darauf ab, Empfehlungen für die Auslegung, Anpassung oder Ergänzung dieser Rahmenbedingungen auszusprechen.

Neben den allgemeinen Empfehlungen liegt im vorliegenden Text das Augenmerk exemplarisch auf der Parkraumbewirtschaftung. Diese Maßnahme dient als Beispiel für die Untersuchung, inwiefern eine automatisierte Kontrolle des Parkraums durch Kameras in deutschen Kommunen einsetzbar ist. Dabei wird insbesondere den Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung, und zwar als funktionelles Instrument zur rechts- und interessenkonformen Ausgestaltung neuer rechtlicher Grundlagen betrachtet. In diesem Zusammenhang wird auch an bestehende Erkenntnisse und Anregungen (Auer et. al., 2023) angeknüpft.

Im Fokus der Ausarbeitung stehen die Fragen, welche Möglichkeiten die rechtlichen Rahmenbedingungen den Kommunen in Bezug auf die

1. **Neuverteilung** des öffentlichen Straßenverkehrsraums zugunsten umweltfreundlicher Mobilitätsformen, und die

2. Einführung und Umsetzung von **Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen** einräumen.

3. Sowie daran anschließend die Frage, wie die Kommunen gegebenenfalls im Zusammenspiel mit Bund und Ländern die digitale Kontrolle des Parkraums insbesondere mit Hilfe von Öffentlichkeitsbeteiligung **(Datenschutz-)gesetzeskonform ausgestalten** können.

1. NEUVERTEILUNG DES ÖFFENTLICHEN VERKEHRSRAUMS ZUGUNSTEN UMWELTFREUNDLICHER MOBILITÄTSFORMEN

Eine übergreifende Problematik bei der Neuverteilung des öffentlichen Verkehrsraums zulasten des emissionsreichen Verkehrs ergibt sich aus dem Spannungsfeld zwischen Straßenverkehrsrecht und Straßenrecht (Kapitel 1.1). Diese Problematik wurde verstärkt durch die traditionelle Beschränkung der Verordnungsermächtigung des § 6 Abs. 1 S. 1 StVG (alte Fassung) auf den Hauptzweck der Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen (Kapitel 1.2). Die jüngste Novellierung des Straßenverkehrsrechts durch das 10. StVGÄndG vom 12.07.2024 (Geltung ab 17.07.2024) und die 57. StVRÄndV vom 02.10.2024 (Geltung ab 11.10.2024), erweitert den Handlungsspielraum bei der Neuverteilung des öffentlichen Straßenraums maßgeblich.

1.1 Neuverteilung im Spannungsverhältnis zwischen Straßenverkehrsrecht und Straßenrecht

Kommunen werden vermehrt dazu aufgefordert, den öffentlichen Verkehrsraum auf Grundlage der StVO neu zugunsten von Fahrrad- und Fußgängerverkehr aufzuteilen und damit umweltfreundliche Mobilitätsformen zu stärken; die zur Verfügung stehenden rechtlichen Handlungsspielräume werden in Rechtswissenschaft, Rechtspraxis und in den Kommunen eruiert (z.B. Fehling, 2024a; Fehling, 2024b; Steiner, 2023). Viel diskutiert sind auch die rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung von Null-Emissions-Zonen und Null-Emissions-Straßen (z.B. Gwiasda et al., 2021). Die ermöglichenden Rechtsgrundlagen bieten sowohl das Straßenrecht als auch das Straßenverkehrsrecht, allen voran die StVO und die ihr zugrundeliegende Verordnungsermächtigung in § 6 StVG. Das Ineinandergreifen von Straßenverkehrsrecht auf der einen und Straßenrecht auf der anderen Seite ist nicht immer klar. Zwei fundamentale Grundsätze, namentlich der Vorbehalt des Straßenrechts und der Vorrang des Straßenverkehrsrechts, prägen das Verhältnis beider Rechtsgebiete zueinander.

Das Verhältnis von Straßenverkehrsrecht und Straßenrecht ist wegen der zwei Grundsätze - der Vorbehalt des Straßenrechts und der Vorrang des Straßenverkehrsrechts - oft unklar.

1.1.1 Vorbehalt des Straßenrechts

Das Straßen- und Wegerecht unterliegt gem. Art. 70 Abs. 1 GG der originären Gesetzgebungskompetenz der Länder (ausgenommen ist das Bundesfernstraßenrecht, welches gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterfällt; z.B. Herzog et al., 2024, Art. 70 Rn. 122). Im Zentrum der Regelung des Straßenrechts steht die straßenrechtliche Widmung, welche die Voraussetzungen und den Umfang des Gemeingebrauchs – genauer Art, Ausmaß und Zweck der als Gemeingebrauch zugelassenen Benutzung – bestimmt (Allgemein zur Widmung z.B.: Detterbeck, 2024, Rn. 961ff.). Die Widmung einer Straße steht dem jeweiligen Träger der Straßenbaulast zu (BVerfGE 40, 371). Die Straßenverkehrsbehörden dürfen bei der Ausführung des Straßenverkehrsrechts weder über eine allgemeine Anordnung (§45 StVO), noch im Wege der Ausnahmegenehmigung (§ 46 StVO) eine nach der straßenrechtlichen Widmung zulässige Verkehrsart „dauerhaft“ von der Benutzung ausschließen oder erstmals zulassen (BVerwGE 62, 376 (378 f.)). Die Widmung begründet damit das „ob“ des öffentlichen Straßenraums. Sie formiert den abstrakten Nutzungsrahmen in Form von Art und Umfang der möglichen Nutzung (Axer, 2023, Kap. 6 Rn. 17) und markiert somit grundsätzlich die Grenze der Umverteilung nach Straßenverkehrsrecht. Das Straßenverkehrsrecht untersteht insofern dem Vorbehalt des Straßenrechts, als dass dieses den öffentlichen Straßenraum und den allgemeinen Nutzungsrahmen des Gemeingebrauchs konstituieren muss, ehe es zum Tragen kommt.

Die straßenrechtliche Widmung begründet das “ob” des Straßenraums. Sie formiert den Rahmen und Umfang der Nutzung und markiert somit die Grenze der Umverteilung nach Straßenverkehrsrecht.

1.1.2 Vorrang des Straßenverkehrsrechts

Innerhalb des allgemeinen Nutzungsrahmens beansprucht das Straßenverkehrsrecht Vorrang. Das Straßenverkehrsrecht unterfällt traditionell gem. Art. 72 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (z.B. Seiler, 2024, Art. 74 Rn. 82). Es regelt innerhalb des durch die Widmung vorgegebenen abstrakten Nutzungsrahmens die konkrete Art und Weise der Ausübung des festgelegten Gemeingebrauchs für den jeweiligen Straßenabschnitt (Siegel, 2022). Somit gestalten die Bestimmungen des Straßenverkehrsrechts und die auf ihrer Grundlage erlassenen Anordnungen das „wie" der Nutzung des öffentlichen Verkehrsraums. Als besonderes Gefahrenabwehrrecht ist das Straßenverkehrsrecht der Abwehr von erfassten Gefahren und der Gewährleistung von Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs verpflichtet. Innerhalb der Widmung der Straße bestimmen allein straßenverkehrsrechtliche Vorschriften und Anordnungen die Zulässigkeit der (konkreten) Teilnahme am Straßenverkehr.

Die Bestimmungen des Straßenverkehrsrechts und die auf ihrer Grundlage erlassenen Anordnungen gestalten das "wie" der Nutzung des öffentlichen Verkehrsraums.

1.2 Abkehr vom Hauptzweck der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs durch die StVO-Novelle

1.2.1 Rechtslage vor der Novellierung

Die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs im öffentlichen Straßenraum stellte über lange Zeit hinweg den Hauptzweck der Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 1 S. 1 StVG und von den darauf basierenden Maßnahmen zur Beschränkung des Straßenverkehrs dar.[4] Es handelt sich beim Straßenverkehrsrecht also traditionell um sachlich spezifisches Gefahrenabwehrrecht, gestützt auf die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 72 Abs. 1 Nr. 22 GG, das bezweckt, Gefahren im Zusammenhang mit dem Verkehr abzuwehren oder jedenfalls zu mindern.

Zwar gibt es schon seit Längerem im Straßenverkehrsgesetz auch Nebenzwecke in Gestalt spezifischer Umwelt-, Stadtplanungs- und Gesundheitsaspekte (siehe § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 und § 6 Abs. 4 StVG a.F.), von denen der Verordnungsgeber auch Gebrauch gemacht hat (siehe z.B. § 45 Abs. 1 Nr. 3, § 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO a.F.). Das Nachrangverhältnis dieser Regelungsaspekte als Nebenzwecke gegenüber dem Hauptzweck war aber unbestritten (so auch ausdrücklich im Kontext des 4. StVGÄndG: BR-Drucks. 257/21, S. 45) und entsprang dem Umstand, dass die Verordnungsermächtigung Maßnahmen nur deckt, „soweit es zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen erforderlich ist" (§ 6 Abs. 1 S. 1 StVG).

Dieser Vorbehalt beschränkte sowohl Verordnungsgeber als auch die nach Landesrecht zuständige, auf Grundlage der Verordnung Anordnungen treffende Straßenverkehrsbehörden. Das Zweck-Verhältnis

[4] Für die ständige Rechtsprechung siehe z.B. BVerfGE Urteil vom 10.12.1975 – 1 BvR 118/71, NJW 1976, 559; BGH Urteil vom 18.11.2003 – VI ZR 385/02, NJW 2004, 356 (auch in DAR 2004, 77); und BGH Urteil vom 14.6.2005 – VI ZR 185/04, NJW 2005, 2923 (auch in DAR 2005, 504).

begrenzte den Handlungsspielraum von Straßenverkehrsbehörden und mit ihnen den Kommunen immens. Avisierte und umgesetzte Anordnungen zur Neuaufteilung des öffentlichen Straßenraums scheiterten vielfach an der fehlenden Nachweislichkeit einer damit bezweckten Abwehr einer Gefahr für die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs. Zu nennen ist die Einführung von Tempo-30-Zonen (Deutscher Städtetag, 2023). Eine weitere Problematik bestand mit Blick auf Fahrradstraßen, die nicht zur Steigerung der Attraktivität des Radverkehrs, sondern lediglich zulässig waren, wenn der Radverkehr die vorherrschende Verkehrsart ist oder dies zeitnah zu erwarten war (VwV-StVO zu 244.1 und 244.2 I). Auch die in der Pandemiezeit populär gewordenen Pop-Up-Fahrradwege bedürfen der Darlegung einer abgewehrten konkreten Gefahr (VG Berlin, Beschluss vom 4. September 2020 – 11 L 205/20 –, juris; Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 6. Januar 2021 – OVG 1 S 115/20; ZUR 2021, 203). Erwähnenswert ist ferner die Einführung von Bussonderfahrstreifen, für die eine qualifizierte Gefahrenlage nachgewiesen sein muss (VG Berlin, Beschluss vom 31. August 2022 – 11 L 345/22).

Der Vorbehalt und das damit verbundene Zweck-Verhältnis schränkt den Handlungsspielraum von Verkehrsbehörden und Kommunen erheblich ein.

Die Forderung nach einer Novellierung des Straßenverkehrsrechts und Abkehr vom ausschließlichen Hauptzweck der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs war allgegenwärtig (so auch Albrecht 2024; Exemplarische Vorschläge zur Novellierung des Straßenverkehrsrechts siehe z.B.: Klinski et al., 2023; Maltzahn 2023; VDV 2023). Gestützt werden Forderungen nach mehr Spielraum der Kommunen im Wege der Veränderung des Straßenverkehrsrechts sowie einer weiten Auslegung der Befugnisse zur Beschränkung des Straßenverkehrs (§45 StVO) insbesondere auf das in Art. 28 GG wurzelnde kommunale Selbstverwaltungsrecht (siehe insbesondere Klinger et al., 2024, S. 259).

1.2.2 Die StVG-Novellierung

Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen dürfen nach der jüngsten Novelle von StVG sowie StVO auch dem Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutz sowie der geordneten städtebaulichen Entwicklung dienen. Im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode hat es sich die Ampel-Koalition zum Ziel gesetzt, das Straßenverkehrsrecht dergestalt anzupassen, dass „neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung berücksichtigt werden, um Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen“ (Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP für die 20. Legislaturperiode, Zeilen 1683 bis 1686). Das beschlossene 10. StVGÄndG ist am 17.07.2024 in Kraft getreten und beinhaltet einen Paradigmenwechsel im Straßenverkehrsrecht (Siehe im Detail: Albrecht, 2024). Daran anschließend ist auch eine Einigung über die StVO-Novellierung erzielt worden; am 11.10.2024 ist die 57. StVRÄndV in Kraft getreten (zur Novellierung insgesamt; mit Blick auf die Verbesserung des Klimaschutzes: Klinger et al., 2024, S. 589).

Die wichtigsten Änderungen des StVG und der StVO im Überblick:

Straßenverkehrsgesetz - StVG

1. Ergänzung des § 6 Abs. 1 Satz 1 um zwei neue Einzelermächtigungen, und zwar in Nr. 15 und 16:
    a. Nr. 15: betrifft das sogenannte Bewohnerparken; die Verordnung darf nun auch die Beschränkung des Straßenverkehrs einschließlich des ruhenden Verkehrs zugunsten der Bewohner städtischer Quartiere gestatten, in denen erheblicher Parkraummangel nachweislich besteht (wie bisher) oder auf Grund konkretisierter städtebaulich-verkehrsplanerischer Erwägungen zu erwarten ist (neu), (siehe vertiefend in 3),
    b. Nr. 16: erweitert die Ermächtigung zur Einrichtung von Sonderfahrspuren nun auch für die Erprobung neuer Mobilitätsformen und die Verringerung der Anzahl von Fahrten; der Gesetzgeber hat dabei ausweislich der Gesetzesbegründung insbesondere die Ermöglichung der Anordnung von Sonderfahrspuren ausschließlich für elektrisch oder mit Wasserstoff betriebene Fahrzeuge vor Augen (BR-Drucks. 381/23, S. 4).

2. Einfügung einer Generalermächtigung für den Verordnungsgeber in Gestalt des neuen § 6 Abs. 4a StVG:
    a. S. 1: „Rechtsverordnungen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, 8, 15 Buchstabe b oder c, Nummer 16 oder 18 können auch erlassen werden zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung, soweit sie nicht bereits nach Absatz 4 erlassen werden können.“; die Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung werden zu eigenständigen Regelungszielen; ausweislich der Begründung ist „nicht erforderlich, dass die darauf basierende verkehrsregelnde Bestimmung auch Zwecke der Verbesserung der Verkehrssicherheit oder der Leichtigkeit des Verkehrs verfolgt. Diese Zwecke können vielmehr außer Acht bleiben“ (BR-Drucks. 381/23, S. 3.) (mildernd jedoch § 6 Abs. 4a S. 3);
    b. S. 3: Gleichwohl müssen die nach Satz 1 erlassenen Rechtsverordnungen und auf ihnen beruhenden Anordnungen neben der Verbesserung des Schutzes der Umwelt, des Schutzes der Gesundheit oder der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung die Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigen und dürfen die Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigen; bei der Art und Weise der Verfolgung der Regelungsziele des S. 1 spielen die Leichtigkeit und Sicherheit also weiterhin eine Rolle, sowohl Verordnungsgeber als auch anordnende Behörden müssen den Impact der Regelungstatbestände und der auf ihrer Grundlage im Einzelfall ergehenden Anordnungen auf Leichtigkeit und des Verkehrs prognostizieren. Es handelt sich bei den Anforderungen um unbestimmte Rechtsbegriffe, die einer konkretisierenden Ausfüllung bedürfen (so auch: Albrecht 2024). Aus dem Wortlaut geht dabei hervor, dass in Bezug auf die Leichtigkeit des Verkehrs wohl auch eine in Relation zum Regelungsziel verhältnismäßige negative

Beeinträchtigung des status quo zulässig sein kann, demgegenüber bei der Sicherheit des Verkehrs regelmäßig keine Abstriche verhältnismäßig und somit rechtmäßig sind.

c. S. 2: Der Gesetzgeber gibt dem Verordnungsgeber den Auftrag, insbesondere die Antragsrechte von Kommunen gegenüber von ihnen verschiedenen nach Landesrecht zuständigen Straßenverkehrsbehörden gerichtet auf den Erlass von Anordnungen zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung gesetzlich zu verankern. In Bezug auf diese Antragsrechte ist die Bestimmung des § 6 Abs. 4a S. 2 nicht konstitutiv, sondern klarstellend. Etwaige Antragsrechte folgen aus der Betroffenheit der Kommunen durch eine Anordnung respektive eine Nichtanordnung. Normativ ergeben sich Anordnungsgründe insbesondere aus Art. 28 Abs. 2 GG (kommunale Selbstverwaltungsgarantie) in Verbindung mit den Anspruchsgrundlagen der StVO, welche über einen kommunalen Bezug verfügen.

3. Anpassung der Zuständigkeit für die Wahrnehmung der Verordnungsermächtigung im Wege der Ergänzung des § 6 Abs. 6 StVG.

StVO- Befugnisse

Straßenverkehrsrechtliche Anordnungen gemäß § 45 StVO – auf der Grundlage von § 6 Abs. 4a StVG für den Umwelt-, Klima-, Gesundheitsschutz und zur Unterstützung einer geordneten städtebauliche Entwicklung - können den Verkehr beschränken, verbieten sowie umleiten (So auch: BR-Drucks. 518/23, S. 18). Hinsichtlich der Anordnungen ergeben sich tatbestandlich und rechtsfolgenseitig folgende Neuerungen (Vertiefend zu den genannten Unterpunkten: Baumeister, 2024, S. 280-283):

1. Gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7a StVO können Sonderfahrstreifen und bevorrechtigter Lichtzeichenregelung für Linienbusse ohne konkrete Gefahrenlage angeordnet werden.

2. Bereitstellung angemessener Flächen für fließenden und ruhenden Fahrradverkehr und Fußverkehr nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7b.

3. Die in § 6 Abs. 4a StVG angelegte Erleichterung des Bewohnerparkens spiegelt sich in § 45 Abs. 1b Nr. 2 StVO wider. Das Bewohnerparken kann bereits bei drohendem erheblichen Parkraummangel angeordnet werden; eine solche Prognose kann ebenso wie der Nachweis des vorliegenden Parkraummangels entsprechend der Richtlinien der Forschungsgesellscaft für das Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) anhand eines nachvollziehbaren und methodisch korrekten Nachweises erfolgen. Außerdem kann Bewohnerparken gem. § 45 Abs. 1b S. 2 StVO – unabhängig von bestehendem oder drohenden Parkraummangel auf der Basis eines städtebaulich-verkehrsplanerischen Konzepts zur Vermeidung von schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt und zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung angeordnet werden.

4. Die Anordnung von Maßnahmen nach § 45 StVO unterliegt dem Entscheidungsermessen der

Straßenverkehrsbehörde. Diese müssen bei der Ausübung ihres Ermessens den Bestimmungen der § 6 Abs. 4a S. 3 StVG und § 35 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 StVO Rechnung tragen. Danach dürfen Maßnahmen die Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigen und müssen die Leichtigkeit des Straßenverkehrs berücksichtigen.

2. PARKRAUMBEWIRTSCHAFTUNG ALS STEUERUNGSINSTRUMENT

Die Parkraumbewirtschaftung ist ein (ökonomisches) Instrument zur Steuerung des örtlichen Verkehrs (Baumeister, 2024, S. 278). In zahlreichen Innenstadtstraßen Berlins sowie vielen urbanen Gebieten Deutschlands und Europas übersteigt die Nachfrage nach Parkraum deutlich das vorhandene Angebot. Dies führt zu sogenanntem Parksuchverkehr, der Autofahrer nicht nur Zeit und Nerven kostet, sondern auch erhöhten Lärm- und Luftschadstoffausstoß nach sich zieht. Um diesen Problemen zu begegnen und eine ausgewogene Parkraumbilanz zu erreichen, beinhaltet die Verkehrsplanung Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung. Parkraumbewirtschaftung bezeichnet dabei das kostenpflichtige Parken im öffentlichen Straßenraum. Allgemeine positive Auswirkungen sind die Reduzierung des Parksuchverkehrs,die Verbesserung der Parkchancen der Bewohner und die Nutzung der Parkplätze durch mehr Fahrzeuge in kürzerer Zeit im Interesse der ansässigen, Publikumsverkehr ansprechenden Dienstleister und Warenbetriebe (Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt, 2020).

2.1 Parkraumbewirtschaftung nun auch zur präventiven Verhinderung von Parkdruck

Bisher dienten rechtmäßige Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen auf der Grundlage der StVO stets (auch) dem Zwecke der Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Die Neuerungen im Straßenverkehrsrecht eröffnen hier neue Flexibilität für Behörden.

2.1.1 Das Erfordernis des bestehenden Parkdrucks nach früherer Rechtslage

Die Rechtsgrundlagen für entsprechende Maßnahmen hält die Straßenverkehrsordnung bereit. Relevant sind § 13 StVO (primär Regelungen zur Überwachung der Parkzeit) und § 45 StVO (Anordnungen der entsprechenden Maßnahmen als Beschränkungen des Verkehrs). Die Verwaltungsvorschriften zur StVO enthalten nähere Vorgaben für die Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen. Insbesondere sind danach Parkuhren und Parkscheinautomaten vor allem dort anzuordnen, wo kein ausreichender Parkraum vorhanden ist und deshalb erreicht werden muss, dass möglichst viele Fahrzeuge nacheinander für möglichst kurze genau begrenzte Zeit parken können (VwV Rn. 2 zu § 13 StVO). Vor Anordnung von Parkuhren und Parkscheinautomaten sind die Auswirkungen auf den fließenden Verkehr und auf benachbarte Straßen zu prüfen (VwV Rn. 3 zu § 13 StVO). Darüber hinaus empfiehlt sich Parkraumbewirtschaftung nur dort, wo eine wirksame Überwachung gewährleistet ist (VwV Rn. 4 zu § 13 StVO).

Eine Sonderform der Parkraumbewirtschaftung stellen die Sonderparkberechtigungen für Bewohner*innen städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraummangel (Bewohnerparkvorrechte) dar, welche (rechts-)technisch im Wege der teilweisen Reservierung des Parkraums (§ 45 Abs. 1b Nr. 2a 1. Alt. StVO) oder im Wege der Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen umsetzbar sind (§ 45 Abs. 1b Nr. 2a 2. Alt. StVO). Um derartige Vorrechte zugunsten der Bewohner städtischer Quartiere begründen zu können, muss es sich bei dem betreffenden Quartier um ein solches mit erheblichem Parkraummangel handeln. Diese Anforderungen konkretisieren die Verwaltungsvorschriften zur StVO, nach denen eine Anordnung von Bewohnerparkvorrechten nur dort zulässig ist, wo mangels privater Stellflächen und auf Grund eines erheblichen allgemeinen Parkdrucks die Bewohner des städtischen Quartiers regelmäßig keine ausreichende Möglichkeit haben, in ortsüblich fußläufig zumutbarer Entfernung von ihrer Wohnung einen Stellplatz für ihr Kraftfahrzeug zu finden (VwV Rn. 29 zu § 45 StVO, X. 1.). Die Bereiche mit Bewohnerparkvorrechten sind unter Berücksichtigung des Gemeingebrauchs (vgl. dazu Nummer 4), des vorhandenen Parkdrucks (vgl. dazu Nummer 1) und der örtlichen Gegebenheiten festzulegen. Dabei muss es sich um Nahbereiche handeln, die von den Bewohnern dieser städtischen Quartiere üblicherweise zum Parken aufgesucht werden. Die maximale Ausdehnung eines Bereiches darf auch in Städten mit mehr als 1 Mio. Einwohnern 1000 m nicht übersteigen. Soweit die Voraussetzungen nach Nummer 1 in einem städtischen Gebiet vorliegen, dessen Größe die ortsangemessene Ausdehnung eines Bereiches mit Bewohnerparkvorrechten übersteigt, ist die Aufteilung des Gebietes in mehrere Bereiche mit Bewohnerparkvorrechten (mit verschiedenen Buchstaben oder Nummern) zulässig (VwV Rn. 31 zu § 45 StVO, X. 3.). Außerdem dürfen innerhalb eines Bereiches mit Bewohnerparkvorrechten werktags von 9.00 bis 18.00 Uhr nicht mehr als 50%, in der übrigen Zeit nicht mehr als 75% der zur Verfügung stehenden Parkfläche für die Bewohner reserviert werden. In kleinräumigen Bereichen mit Wohnbebauung, in denen die ortsangemessene Ausdehnung (vgl. Nummer 3) wesentlich unterschritten wird, können diese Prozentvorgaben überschritten werden, wenn eine Gesamtbetrachtung der ortsangemessenen Höchstausdehnung wiederum die Einhaltung der Prozent-Vorgaben ergibt. Die Parkflächen zur allgemeinen Nutzung sollen je nach Bedarf zu einem Anteil von bis zu 5 % für Carsharingfahrzeuge reserviert werden. Die Reservierung findet Eingang in das kommunale Stellplatzkonzept, sofern ein solches vorhanden ist; vgl. dazu VwV zu § 45 Absatz 1h, Randnummer 45e. Werden innerhalb des Bereiches keine Carsharingfahrzeuge angeboten, kann von einer Reservierung abgesehen werden (VwV Rn. 32 zu § 45 StVO, X. 4).

2.1.2 Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen auf Basis städtebaulicher-verkehrsplanerischer Erwägungen

Die neue Einzelermächtigung in § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 15 lit. 15 b), 2. Var. StVG ermöglicht dem Verordnungsgeber, Beschränkungen zugunsten der Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraummangel nun auch aufgrund konkretisierter städtebaulich-verkehrsplanerischer Erwägungen zu erwartenden Parkdruck zuzulassen. Damit können Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen mit städtischen Quartieren fortan hinreichend absehbaren Parkdruck bereits an der Entstehung hindern. Die tragenden Erwägungen mit Zukunftsbezug weisen einen prognostischen Charakter auf, der gewisse Spielräume für anordnende Behörden eröffnet. Die anordnenden Straßenverkehrsbehörden müssen ihre Anordnungen auf

konkretisierte städtebaulich-verkehrsplanerische Erwägungen fundieren und unterliegen einer vollumfänglichen gerichtlichen Kontrolle. Daten und ihre Extrapolation, dabei insbesondere agentenbasierte Modelle, können hierbei die tragende Entscheidungsbasis liefern (zu Simulationsframeworks einschließlich agentenbasierter Modelle, z. B.: Weyer, 2025).

2.1.3 Zwischenergebnis

Bisher musste Parkdruck nachgewiesen werden, nun ist die Einführung der Parkraumbewirtschaftung auch präventiv möglich. Kommunen sollten ihre Spielräume bei der Wahl geeigneter Datengrundlagen aktiv nutzen – insbesondere durch modellgestützte Prognosen wie agentenbasierte Simulationen.

2.2 Der kommunale Spielraum bei der Festlegung und Erhebung von Gebühren für das Ausstellen von Bewohnerparkberechtigungen

Die Parkraumbewirtschaftung in Gestalt der Bevorrechtigung des Bewohnerparkens ist bereits in vielen urbanen Gebieten mit Parkraummangel umgesetzt. Dabei beantragen Bewohner*innen Parkausweise, die ihnen entweder Parkbereiche exklusiv vorbehalten oder sie sind von den regulären Besucherparkgebühren befreit (siehe oben).

Die geringe Gebührenhöhe wurde und wird vielfach kritisiert. Die Höhe der Verwaltungsgebühr beträgt in Prenzlauer Berg 20,40€ (Bezirksamt Pankow von Berlin – Ordnungsamt, o.D.). Bis 2020 galt eine bundesweite Obergrenze von 30,70€, welche Länder oder Kommunen bei der Erhebung von Gebühren nicht überschreiten durften. Diese Höchstgrenze ist mittlerweile abgeschafft. Zwar setzen einige deutsche Städte Erhöhungen durch oder streben diese an, trotzdem bezahlen die Bewohner*innen bewirtschafteter innerstädtischer Quartiere vielerorts in Deutschland weiterhin besagte 30,70€ für das Ausstellen eines Bewohnerparkausweises. Selbst die erhöhten Beträge liegen aber noch weiter unter den Spitzengebühren europäischer Metropolen wie zum Beispiel in Amsterdam, Paris und Stockholm. Die Bewohnerparkgebühren betragen in Stockholm bis zu 1.309€ pro Jahr (Deutsche Umwelthilfe, 2022a S. 1). Die deutsche Umwelthilfe fordert eine Erhöhung der Gebühren für das Ausstellen eines Bewohnerparkausweises auf mindestens 360 € (Deutsche Umwelthilfe, 2022b). Besonders in der Diskussion standen zuletzt die Parkgebühren für SUVs.

In Bezug auf die maßgeblichen Gebührenordnungen ist zwischen der Gebührenerhebung nach Maßgabe des § 6a Abs. 6 StVG und nach § 6a Abs. 5a StVG zu unterscheiden. Die Gebührenerhebung nach § 6a Abs. 6 StVG bezieht sich auf das zeitlich befristete Bewohnerparken. Die Befugnis der Kommunen zur Gebührenfestlegung und -erhebung ist Ausfluss der in Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.

2020 hat der Bundesgesetzgeber § 6a Abs. 5a StVG geschaffen, um eine an den örtlichen Verhältnissen in den Ländern angepasste Gebührenbemessung und damit eine Lösung von der Gebührenbegrenzung in der Gebührenordnung für Maßnahmen des Straßenverkehrs vom 25.11.2011 (BGBl. 2011/98) zu eröffnen. Denn die Gebührenordnung für Maßnahmen des Straßenverkehrs limitierte die Gebührenhöhe für das

Ausstellen eines Parkausweises für Anwohner auf maximal 30,70 € pro Jahr (BGBl. 2011/98, S. 111 Gebührennummer 265). Gebühren im Sinne des § 6a Abs. 5a StVG sind Verwaltungsgebühren, deren Entstehung die Bürger durch die Inanspruchnahme einer bestimmten Amtshandlung, namentlich die Ausstellung (das Anfertigen, Registrieren, Überreichen) eines beantragten Bewohnerparkausweises, veranlassen (Zur Qualifizierung als Verwaltungsgebühr: BVerwGE Urteil vom 13. Juni 2023 – 9 CN 2.22, NVwZ 2023, 1813 Rn. 13). Bei der Amtshandlung handelt es sich gerade nicht um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, sondern um eine staatliche Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung.

2.2.1 Die Beanstandung der Freiburger Satzung zur Regelung durch das BVerwG: Unzulässige Rechtsform und Verkennung des Gebührenzwecks

Das BVerwG (BVerwGE Urteil vom 13. Juni 2023 – 9 CN 2.22, NVwZ 2023, 1813) hat die Freiburger Satzung zur Regelung der Gebührenhöhe für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen beanstandet und bereits in Ansehung der gewählten Rechtsform für unwirksam erklärt. Das Gericht hat weiterhin ausgeführt, dass die Regelung auf einer Verkennung des Gebührenzwecks beruht und die Stadt Freiburg mit der gewählten Gebührenstaffelung unter Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG handelte. Die Entscheidung hat den Rahmen für die Gebührenfestlegung abgesteckt und soll daher in ihren Grundzügen hier betrachtet werden (zur Entscheidung siehe z.B.: Eibenstein et al. 2023).

Für die Festlegung von Gebühren für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen bestand lange Zeit hinweg keinerlei Spielraum für Kommunen. Nach der Einführung von § 6a StVG am 29.6.2020 hat Baden-Württemberg am 14.7.2021 als erstes Bundesland auf der Grundlage des § 6a Abs. 5a S. 2 StVG eine Delegationsverordnung erlassen, auf deren Grundlage die örtlichen und unteren Straßenverkehrsbehörden zum Erlass von Gebührensatzungen für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen ermächtigt werden sollten. Das Bundesverwaltungsgericht befasste sich im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens mit der Rechtmäßigkeit der Delegationsverordnung und der auf dieser Grundlage erlassenen Satzung der Stadt Freiburg (BVerwGE Urteil vom 13. Juni 2023 – 9 CN 2.22, NVwZ 2023, 1813).

Eine Delegation der Ermächtigung zum Erlass von Gebührenordnungen ist in § 6a Abs. 5a S. 5 StVG vorgesehen, allerdings schrieb die Landesrechtsverordnung in § 1 Abs. 1 S. 2 ParkGebVO unzulässigerweise den Erlass von Gebührenordnungen in der Form einer Satzung vor. Weiter übertragbar ist aber vor dem Hintergrund der strikten Trennung und Wesensungleichheit der Satzung (Rn. 27-31) und der Rechtsverordnung als untergesetzlicher Rechtssätze sowie aufgrund des Zitiergebots aus Art. 80 Abs. 1 GG nur die vom Bundesgesetzgeber abgeleitete Verordnungsermächtigung. Eine Satzungsermächtigung folgt auch nicht aus der Satzungsautonomie in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG. Denn die Gebührenerhebung für das Ausstellen der Bewohnerparkausweise ist gerade keine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG, sondern seit jeher anerkannte staatliche Aufgabe (Rn. 32; zur Klassifizierung als öffentliche Aufgabe: BVerwGE 95, 333 (335 f.) m.w.N. in NVwZ 1995, 165). Mangels Satzungsermächtigung war die Satzung bereits aus diesem Grund ungültig. Die zugrundeliegende Regelung der landesrechtlichen Delegationsverordnung ist insoweit nicht von § 6a Abs. 5a StVG gedeckt.

Abseits dieser Lektion im Staatsrecht und allgemeinen Verwaltungsrecht befasste sich das Bundesverwaltungsgericht mit der Frage, ob § 6a Abs. 5a S. 3 StVG die Zwecke und Kriterien, nach denen die Gebühren für das Ausstellen von Anwohnerparkausweisen festgesetzt werden können, abschließend regelt. Den Anlass für die Frage bildete die Einbeziehung von Erwägungen des Klimaschutzgebotes und des Sozialstaatsprinzips durch die Stadt Freiburg. Hierzu stellte das Bundesverwaltungsgericht in den Leitsätzen des Urteils fest: „§ 6a Va 3 StVG regelt die Kriterien und Zwecke, nach denen die Gebühren für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen festgesetzt werden können, abschließend und beschränkt diese auf die Zwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs; klimapolitische Lenkungszwecke und soziale Zwecke können daher zur Rechtfertigung der Gebühren nicht herangezogen werden." (Leitsatz 4). Eine solche Offenheit der Regelungszwecke über Kostendeckung und Vorteilsausgleich hinaus bejahte der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in der Vorinstanz (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 24. Juni 2022 - 2 S 809/22). In Leitsatz 2 des Beschlusses des VGH heißt es: „Der Gebührengesetzgeber darf bei der Bemessung der Bewohnerparkgebühr auch Lenkungsziele verfolgen. Ein zulässiger Lenkungszweck ist die Erreichung des staatlichen KIimaschutzziels des Art. 20a GG und der Schutz von Grundrechten vor den Gefahren des Klimawandels durch eine Reduktion des Kfz-Verkehrs und der Verringerung des hierdurch bedingten C02-Ausstoßes." Außerdem stellt der VGH die Zulässigkeit der Befreiungen und Ermäßigungen anhand sozialer Kriterien fest (Leitsätze 5 und 6).

Die Offenheit der Regelungszwecke müsste nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG (Inhalt, Zweck und Ausmaß) im ermächtigenden Gesetz selbst angelegt sein. Prima facie scheint § 6a Abs. 5a StVG zweckoffen zu sein; denn S. 3 normiert, dass „[i]n den Gebührenordnungen [...] auch die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner angemessen berücksichtigt werden [können]". Der Gebrauch des Wortes „auch" könnte insoweit eine bloß beispielhafte und gerade nicht abschließende Aufzählung nahelegen (so auch: VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 24. Juni 2022 - 2 S 809/22; WD 7 - 3000 - 034/21, S. 7).

Nach dem Bundesverwaltungsgericht bezieht sich das Wort hingegen auf den selbstverständlichen Zweck der Kostendeckung durch Gebührenerhebung (Rn. 46). Dieser Auffassung ist aus zweierlei Gründen zuzustimmen: Erstens ist dem Gebührenbegriff die Kostendeckung immanent. Gebühren sind „öffentliche Geldleistungen, die in Abgrenzung zur Steuer aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken" (Siehe: BVerfGE 20, 257 (269); 50, 217 (226); 91, 207 (223)). Zweitens ist § 6a Abs. 5a S. 3 StVG zwingend als abschließende Zweckaufzählung anzusehen, da die Regelung andernfalls ihrerseits aufgrund Verstoßes gegen die Trias des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG (spezielles Bestimmtheitsgebot) verfassungswidrig wäre. Unter diesem Gesichtspunkt ist diese vom Gericht vorgenommene grammatikalische Interpretation nicht zu beanstanden. Dem Bundesverwaltungsgericht ist also dahingehend zuzustimmen, dass Kostendeckung und Vorteilsausgleich die einzigen primären Gebührenzwecke sind.

Auch besonders wichtige andere Verfassungsgüter können diese Grundsätze nicht durchbrechen. Nach

zustimmungswürdiger Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts gebieten weder das Gebot des Klimaschutzes im Sinne des Art. 20a GG, noch das nach Art. 20 Abs. 1 GG geschützte Sozialstaatsprinzip noch § 13 Abs. 1 S. 2 KSG eine abweichende Beurteilung (BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2023 – 9 CN 2.22, NVwZ 2023, 1813, Rn- 49ff.). Das in Art. 20a GG verankerte Staatsziel des Erhalts der natürlichen Lebensgrundlagen verfolgt der Staat „nach Maßgabe von Gesetz und Recht". Eine Superiorität, welche zur Durchbrechung der Verfassungs- und Rechtsordnung befähigt, kommt diesem Verfassungsprinzip auch in der Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 ua, NJW 2021, 1723) zu. Eine abweichende Auffassung könnte intensive Grundrechtseingriffe unter dem Deckmantel des Art. 20a GG zur Folge haben und Grundsätze der Verfassung erodieren.

Erst recht ermöglicht das vielfach zitierte, einfachgesetzlich normierte Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 S. 1, 2 KSG es den Trägern öffentlicher Aufgaben nicht, den Zweck des Klimaschutzes bei sämtlichen öffentlichen Aufgaben fruchtbar zu machen. Die Norm setzt vielmehr einen bestehenden Handlungs- und Gestaltungsspielraum der jeweiligen Träger öffentlicher Aufgaben voraus.

2.2.3 Gebührenbemessung unter Wahrung des Äquivalenzprinzips als gebührenspezifischem Verhältnismäßigkeitsgebot

Das Äquivalenzprinzip ist Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgebots im Bereich der Gebührenbemessung. Es ist insbesondere verletzt, wenn die Gebühr in einem groben Missverhältnis zu den Gebührenzwecken steht oder wenn sie völlig unabhängig von den gebührenpflichtigen Kosten festgesetzt ist (Abkopplungsverbot) (Rn. 57). Die gesetzliche Regelung benennt Kriterien zur Bemessung des Vorteilsausgleichs. Gemäß § 6a Abs. 5a S. 3 StVG können in den Gebührenordnungen auch die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner angemessen berücksichtigt werden. Der wirtschaftliche Wert von Bewohnerparkmöglichkeiten dient als Maßstab für die Beurteilung eines groben Missverhältnisses. Er wird anhand der geschätzten Kosten bemessen, die Bewohnern entstehen würden, wenn sie nicht über die Parkmöglichkeiten des Bewohnerparkausweises verfügten. Dabei wurden vom Verwaltungsgerichtshof (VGH) in einer vom Bundesverwaltungsgericht nicht beanstandeten Weise festgestellt, dass die marktüblichen Jahresmieten für private Stellplätze in den Freiburger Parkhäusern zwischen 900 EUR und 2.280 EUR liegen, was das 2,5- bis 6,3-fache der Jahresgebühr nach § 4 I BewParkgebS sei (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 13. Juli 2022 – 2 S 808/22, Rn. 74). Einen weiteren Vergleich zieht das Bundesverwaltungsgericht zu den Gebühren, die ohne Vorliegen einer Bewohnerparkbevorrechtigung in bewirtschafteten Parkzonen Freiburgs pro Jahr zu entrichten wären. Diese würden das 6,5- bzw. 13-fache der Jahresgebühr nach § 4 I BewParkgebS (Rn. 61) betragen. Außerdem geht das Gericht auf die Kosten eines im Eigentum stehenden Parkplatzes ein, welche jedenfalls das 27,8-fache der bezeichneten Jahresgebühr überstiegen (Rn. 62). Davon ausgehend kommt das Bundesverwaltungsgericht zu der Ansicht, der streitgegenständliche Bemessungsbetrag von 360 € stünde jedenfalls nicht in grobem Missverhältnis zu den Gebührenzwecken (Rn. 59f.). Auch einen Verstoß gegen das Abkopplungsverbot stellte das Bundesverwaltungsgericht nicht fest. Hier betonte es die fehlende Übertragbarkeit der Judikatur zu Fällen, in denen der Kostenausgleich den einzigen verfolgten Zweck darstellte (Rn. 64f.).

2.2.4 Vereinbarkeit einer Staffelung der Bewohnerparkgebühren mit dem Gebot der Belastungsgleichheit gem. Art. 3 Abs. 1 GG

Ferner befasste sich das Bundesverwaltungsgericht mit der Vereinbarkeit der Gebührenstaffelung mit dem durch Art. 3 Abs. 1 GG gewährleisteten Gebot der Belastungsgleichheit. Die Satzung der Stadt Freiburg sah eine Staffelung der Gebührenhöhe in Abhängigkeit von der Länge des Fahrzeugs vor. Nach den Bestimmungen der Satzung betrugen die Gebühren bei einer Fahrzeuglänge von von bis zu 4,2m 240 €, von 4,21m bis 4,7m 360€ und ab 4,71m 480€ (§ 4 Abs. 1 bis 3 BewParkGebS). Die unterschiedlichen Gebührensätze begründen unterschiedlich intensive Eingriffe in die nach Art. 2 Abs. 1 GG geschützte private Freiheitsentfaltung im vermögensrechtlichen Bereich (dazu: vgl. BVerfGE 137, 1 Rn. 37; auch in NVwZ 2014, 1448 und LKRZ 2014, 412).

Der Grundsatz der Belastungsgleichheit als spezielle Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes verbietet zwar nicht jede Ungleichbehandlung, erfordert indes einen rechtfertigenden Sachgrund als taugliches Differenzierungskriterium. Ein solches Differenzierungskritierium für die Staffelung könnte der Vorteilsausgleich darstellen. Die Gebührenhöhe müsste insofern den unterschiedlichen Vorteil für die Gebührenschuldner reflektieren. Dazu führt das Bundesverwaltungsgericht aus:

> „Denn jedenfalls bildet der an die Fahrzeuglänge anknüpfende Stufentarif die unterschiedlichen Vorteile der Parkmöglichkeiten für die Bewohner nicht angemessen ab. Bei der Beurteilung, welchen Wert und Nutzen der Bewohnerparkausweis für den einzelnen Anwohner hat, spielt die konkrete Länge seines Fahrzeugs gemessen an dem Vorteil, überhaupt als Bewohner (ohne Entrichtung einer Parkgebühr) privilegiert parken zu dürfen, eine eher untergeordnete Rolle. Demgegenüber sieht der gewählte Stufentarif teilweise beträchtliche Gebührenunterschiede und -sprünge vor, die in keinem Verhältnis zur Bedeutung der Fahrzeuglänge stehen. Er führt dazu, dass einerseits die Gebührenschuldner innerhalb einer Tarifstufe trotz unterschiedlicher Fahrzeuglängen mit gleich hohen Gebühren belastet werden und andererseits Gebührenschuldner mit nach der Fahrzeuglänge nahezu gleichem Vorteil Gebühren in völlig unter schiedlicher Höhe zu entrichten haben.“ (BVerwGE NVwZ 2023, 1813, 1820 Rn. 74).

Das Gericht wertet den durch den Bewohnerparkausweis begründeten Vorteil für Halter von größeren Fahrzeugen zwar größer als den Vorteil derjenigen kleiner Fahrzeuge, da sich die Parkplatzsuche mit steigender Fahrzeuggröße als zunehmend schwierig darstellt. Es sei umso wichtiger für die Fahrzeughalter größerer Fahrzeuge, einen Parkplatz in der unmittelbaren Umgebung zu finden (Rn. 37). Das Bundesverwaltungsgericht stellt sich auf den Standpunkt, dass „[b]ei der Beurteilung, welchen Wert und Nutzen der Bewohnerparkausweis für den einzelnen Anwohner hat, [...] die konkrete Fahrzeuglänge gemessen an dem Vorteil, überhaupt als Bewohner (ohne Entrichtung einer Parkgebühr) privilegiert parken zu dürfen, eine eher untergeordnete Rolle [spielt]“ (Rn. 75).

Vergegenwärtigt man sich, dass Fahrzeugnutzer, deren Fahrzeuge eine Länge von 4,71 m aufweisen, die doppelte Summe im Verhältnis zu solchen Fahrzeugnutzern, deren Fahrzeuge eine Länge von 4,20 m

aufweist, ist der Auffassung beizupflichten. Die Abstufung bildet also nach zutreffender Auffassung des Gerichts die Vorteile nicht sachgerecht ab und ist insofern unverhältnismäßig. Auch der Aspekt der Verwaltungsvereinfachung schlägt nicht durch, da der gewählte Stufentarif laut Bundesverwaltungsgericht nur unwesentlich vereinfacht im Vergleich zu einem denkbaren linearen Tarif (Multiplikation des Gebührensatzes (von x Euro pro m) mit der Fahrzeuglänge) (Rn. 77).

Aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folgt, dass größere Sprünge in der Gebührenbemessung zu unterlassen sind. Die Höhe in der Größenordnung um 360€ hat das Bundesverwaltungsgericht nicht per se für unverhältnismäßig erkannt, sondern die Ungleichbehandlung als nicht gerechtfertigt angesehen. Das taugliche Differenzierungskritierium muss sich innerhalb der Grenzen der bestehenden Rechtslage bewegen, kann also letztlich wohl nur die unterschiedliche Wertigkeit des Vorteils darstellen. Bei jeder Form der Staffelung ist eine substantiierte Begründung der Vorteilsgerechtigkeit essentiell.

Als Ansatzpunkt für die substantiierte Analyse der Vorteilsgerechtigkeit nach PKW-Größe ist eine Auswertung von den Parksuchverkehr abbildenden Fahrzeugdaten denkbar. Die Beschaffung solcher Daten könnte nach dem Vorbild der Kooperation zwischen Mercedes-Benz und der Stadt Freiburg erfolgen. Mercedes-Benz und die Stadt Freiburg haben ein Projekt abgeschlossen, bei dem das Unternehmen Fahrzeugdaten zur Digitalisierung von öffentlichen Parkplätzen genutzt hat (Mercedes Benz, 2024).

2.2.5 Zwischenfazit

Die Verengung der Zwecke in § 6a Abs. 5a StVG auf die Kostendeckung und den Vorteilsausgleich ist die einzige verfassungskonforme Auslegung der Norm. Rechtspolitisch ist die Begrenzung in größtem Maße kritikwürdig und steht exemplarisch für die unzulängliche gesetzgeberische Effektivität in Sachen Klimaschutz, die den vom Bundesverfassungsgericht geschärften Auftrag aus Art. 20a GG verfehlt. In Fortsetzung der Zwecköffnung des Straßenverkehrsrechts durch die Novellierung 2024 ist es wünschenswert, dass auch § 6a StVG im Interesse eines größeren kommunalen Handlungsspielraums hinsichtlich der Gebührenbemessung eine Anpassung erfährt.

Auch wenn ein unmittelbarer Zweckbezug also nach gegenwärtiger Rechtslage unzulässig ist, kann die Höhe der Bewohnerparkkosten Einfluss auf Mobilitätsverhalten haben und zu umweltfreundlicherer Mobilität motivieren, jedenfalls in Kombination mit weiteren verkehrlichen und straßenräumlichen Maßnahmen (Vgl. zu wohl begrenzten, aber nicht zu negierenden Auswirkungen von Bewohnerparkgebieten auf das Mobilitätsverhalten: Groß, 2024). Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts belässt den Verordnungsgebern, insbesondere durch die gezogenen Vergleiche mit den Kosten einer privaten Stellplatzmiete sowie den regulären Parkgebühren, in Bezug auf die Höhe der Gebühren durchaus Spielraum. Die herangezogenen Vergleichswerte sollten Verordnungsgeber gleichwohl keinesfalls ausschöpfen: Eine Gleichsetzung mit der jährlichen privaten Stellplatzmiete, den regulären Parkkosten oder den Anschaffungspreisen eines privaten Stellplatzes würde verkennen, dass die Bewohnerparkvorrechte gerade keinen dauerhaften Parkanspruch gewähren (so auch: OVG

Berlin-Brandenburg NVwZ-RR 2021, 511 (512)). Es würde sich ebensowenig um eine vorteilsgerechte Gebührenerhebung handeln. Den Verordnungsgebern ist somit zu raten, die Gebühren in der Größenordnung, wie sie vom Bundesverwaltungsgericht für grundsätzlich zulässig erachtet wurde, festzulegen und dabei auf zu große Sprünge zwischen Gebührenstufen zu verzichten. Die Gebührenbemessung stellt also auch nach der Entscheidung ein praktisch anspruchsvolles Unterfangen dar.

3. (DATENSCHUTZ-)RECHTSKONFORME DIGITALE KONTROLLE DES RUHENDEN VERKEHRS DURCH SCAN CARS

Wo Parkraumbewirtschaftung betrieben wird, ist auch ihre Durchsetzung in den Blick zu nehmen. Im (EU-)Ausland werden vermehrt digitale Instrumente zur Kontrolle des ruhenden Verkehrs eingesetzt. In Paris, Brüssel, Rotterdam und vielen weiteren Städten innerhalb sowie außerhalb der EU sind sogenannte Scan Cars zur Ermittlung von Parkverstößen bereits im Einsatz (ein Überblick: Reichel, 2023). Die Scan Cars haben es auch längst auf den Radar der EU-Kommission geschafft, welche darin ein wirkungsvolles Instrument zur Überprüfung von Parkberechtigungen und der Regelkonformität des Parkens sieht (Europäische Kommission, 2023). In Deutschland gibt es bislang keine bundesgesetzliche Regelung. Hamburgs Landesregierung hat einen Gesetzesentwurf eingebracht, um eine gesetzliche Grundlage für den Einsatz von Scan Cars zu schaffen (DER SPIEGEL, 2023; HmbBfDI, 2023, S. 17ff.). Danach gab es eine Initiative in Baden-Württemberg auf Landesebene. Das neue Landesmobilitätsgesetz Baden-Württemberg (in Kraft getreten am 29.03.2025; zur Begründung siehe.: Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 17 / 8021) regelt in § 13 Datenerhebung und -verarbeitung zum Zweck der digitalen Parkraumkontrolle. Als erstes Bundesland eröffnet Baden-Württemberg also den Einsatz von Scan-Fahrzeugen zur Parkraumkontrolle, ein Pilotversuch auf den Parkplätzen an der Universität Hohenheim in Stuttgart soll den Kommunen erleichtern, Scan-Fahrzeuge einzusetzen. Das Vorgehen auf Landesebene wirft die Frage nach der Zuständigkeit auf, welcher hier nicht vertieft nachgegangen werden soll. Stattdessen liegt der Fokus auf rechts- und interessenkonformer Ausgestaltung des Einsatzes von Scan-Fahrzeugen zur Überwachung des ruhenden Verkehrs.

3.1 Parkraumbewirtschaftung setzt wirksame Kontrolle der Parkberechtigungen voraus

Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung empfehlen sich nach den Verwaltungsvorschriften zur StVO (Rn. 4 zu § 13 StVO) nur dort, wo eine wirksame Kontrolle gewährleistet ist. Die Kontrolle von Parkberechtigungen ist bei rein manueller Vorgehensweise mit einem großen personellen Ressourceneinsatz verbunden. Dabei überprüft ein*e Kontrolleur*in im Durchschnitt pro Stunde circa 50 Fahrzeuge. Mit der Unterstützung durch automatisierte, fahrzeugbasierte Videokontrollen ist die Kontrolle von bis zu 1.000 Kennzeichen pro Stunde möglich. Durch der Einsatz von Scan-Fahrzeugen könnte die Verwaltung somit dem Fachkräftemangel begegnen und Effektivität sowie Effizienz der Kontrolle des ruhenden Verkehrs - unter Einschluss der Kontrolle von Parkberechtigungen und der Regelkonformität des Parkens - insgesamt steigern (BR-Drucks. 381/1/23).

3.2 Was sind Scan Cars und wie funktionieren sie?

Bei Scan Cars handelt es sich um mit automatisierten Kamerasystemen ausgestattete Fahrzeuge. Die integrierten Kamerasysteme erfassen automatisiert die Kfz-Kennzeichen sämtlicher in einem bestimmten, als Parkfläche zur Verfügung stehenden Bereich und gleichen diese automatisiert mit einem digitalen Datenbestand sämtlicher Parkberechtigungen ab. Sie können neben der Prüfung einer erworbenen Parkberechtigung auch automatisiert erkennen, ob Fahrzeuge straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen zuwider geparkt worden sind. Vom automatisierten Erfassen getrennt zu betrachten ist die Frage, ob sie die fehlenden Parkberechtigungen oder eine etwaige Regelwidrigkeit des Parkens auch rechtlich letztverbindlich feststellen und somit eine Verfolgung als straßenverkehrsrechtliche Ordnungswidrigkeit initiieren können.

Notwendige faktische Vorbedingung des Einsatzes von Scan-Fahrzeugen ist das Vorliegen sämtlicher Parkberechtigungen in einem digitalen Format, um den automatisierten Abgleich der erfassten Kennzeichen mit dem maßgeblichen Datenbestand zu ermöglichen.

3.2.1 (Mögliche) Funktionsweise

Die Einschätzung rechtlicher Herausforderungen beim Einsatz von Scan Cars erfordert eine konkretisierte Vorstellung davon, wie die Fahrzeuge Daten sammeln und verarbeiten. Dabei orientieren wir uns an der technischen Funktionsweise von Scan Cars im EU-Ausland und den dort praktizierten Abläufen.

- Die betreffenden Fahrzeuge sind mit Kamerasystemen ausgestattet, welche automatisiert die Kfz-Kennzeichen von in einem definierten räumlichen Bereich abgestellten Fahrzeugen erfassen.
- Der räumliche Bereich ist transparent gekennzeichnet.
- Die Kamerasysteme erfassen die Kfz-Kennzeichen, nicht jedoch die Fahrzeuge oder die Umgebung.
- Die erfassten Kfz-Kennzeichen werden bei vermuteter Regelwidrigkeit des Parkens unmittelbar an die zuständigen, mit der Überprüfung und Verfolgung etwaiger Ordnungswidrigkeiten betrauten Stellen weitergeleitet.
- Im Übrigen werden die Kfz-Kennzeichen abgeglichen mit einem digitalen Datenbestand sämtlicher Parkberechtigungen. Daher ist das Vorliegen aller Parkberechtigungen in digitaler Form zwingend erforderlich. Will man vermeiden, überregionale Datenbestände für Sonderparkberechtigungen, wie sie etwa behinderte Personen innehaben, so müssen diese Personen für den jeweiligen Parkvorgang einen Nullschein generieren.
- Im Falle eines Nicht-Treffers, also des Nicht-Vorliegens der Regelwidrigkeit des Parkens und des Vorliegens einer Parkberechtigung, erfolgt systemseitig eine sofortige, automatische und spurlose Löschung der Daten.

- Im Falle eines Treffers, also des vermuteten Vorliegens eines Parkverstoßes und/oder des vermuteten Nicht-Vorliegens einer Parkberechtigung, erfolgt eine systemseitige Benachrichtigung der zuständigen Stellen. Die verbindliche Feststellung einer Ordnungswidrigkeit und die etwaige Initiierung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens verbleiben somit bei menschlichen Akteuren.

- Die Nutzung der Daten erfolgt ausschließlich zum Zwecke der Kontrolle des Parkraums.

- Die Speicher- respektive Löschfristen sind kurz bemessen.

3.3 Datenschutzrechtliche Herausforderungen

Rechtliche Bedenken im Bezug auf den Einsatz von Scan-Fahrzeugen bei der Kontrolle des ruhenden Verkehrs bestehen insbesondere mit Blick auf das Datenschutzrecht: Derzeit praktisch in Erscheinung tretende Scan Car-Systeme beinhalten eine automatisierte Kfz-Kennzeichenerfassung (potentiell) aller im sensorischen Wahrnehmungsbereich des jeweiligen Systems. Um Parkberechtigungen zu überprüfen, gleichen die automatisierten Systeme die aufgenommenen Kfz-Kennzeichen mit einem entsprechenden Datenbestand ab. Die amtlichen Kennzeichen an den Fahrzeugen erlauben Rückschlüsse auf identifizierbare Personen, namentlich die Fahrzeughalter. Somit handelt es sich bei den Kennzeichen um persönliche Daten im Sinne des grundrechtlichen Schutzbereichs, über deren Erhebung die Fahrzeughalter nicht disponieren können. Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist damit sowohl in Gestalt der verpflichtenden Angabe des amtlichen Kennzeichens beim Erwerb einer Parkberechtigung sowie in Form des automatisierten Erfassens/Abgleichens grundsätzlich gegeben.

Die Kennzeichen erlauben Rückschlüsse auf identifizierbare Personen. Somit handelt es sich um persönliche Daten.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt den Einzelnen unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten (BVerfGE 65, 1). Das Grundrecht gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Die Möglichkeit selbst zu bestimmen, ist bei der automatisierten Kennzeichenerfassung nicht gegeben. Der Einsatz von Scan Cars, genauer das bildbasierte Erfassen der amtlichen Kennzeichen und die ausgelösten Verarbeitungsschritte (wie der ausgelöste Abgleich mit dem digitalen Datenbestand) begründen demnach Eingriffe in das gem. Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

Das bildbasierte Erfassen der Kennzeichen und deren Verarbeitung greift in das geschützte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein.

Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung kann nach Art. 2 Abs. 1 GG nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung gerechtfertigt sein.[5]

[5] Für die ständige Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts siehe: BVerfGE, Beschluss vom 10. November 2020 – 1 BvR 3214/15, BVerfGE 156, 11 (41 Rn. 75, 44 Rn. 84) – Antiterrordateigesetz II unter Verweisung auf BVerfGE Urteil vom 16. Januar 1957 – 1 BvR 253/56, BVerfGE 6, 32 (37 ff.) – Elfes und BVerfGE, Beschluss vom 6. Juni 1989 – 1 BvR 921/85, BVerfGE 80, 137 (153) –

Die Verpflichtung zur Angabe des amtlichen Kfz-Kennzeichens sowie das automatisierte Erfassen und Abgleichen der Kfz-Kennzeichenerfassung mittels Scan Cars sind ebenso als Verarbeitungen personenbezogener Daten im Sinne des Art. 2 Abs. 1 DSGVO zu qualifizieren (zum Verhältnis zwischen DSGVO und JI-Richtlinie hinsichtlich der Datenverarbeitung mittels Scan Cars: siehe unten). Als Erlaubnistatbestand für die Datenverarbeitung für staatliches Handeln bedarf es nach Art. 6 Abs. 1 lit. e) in Verbindung mit Abs. 3 S. 1 DSGVO ebenfalls einer gesetzlichen Rechtsgrundlage im Unions- (Nr. 1) oder mitgliedstaatlichen Recht (Nr. 2). Die Norm enthält also keinen eigenständigen Erlaubnistatbestand (Vgl. Erw.gr. 40). Demnach ist die Datenverarbeitung rechtmäßig, soweit sie für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde.

Erforderlich ist die Konformität mit der DSGVO und mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG, und zwar vor dem Hintergrund der bestehenden (verfassungsgerichtlichen) Judikatur und einer Kontrastierung mit anderen bestehenden Formen der digitalen Kontrollen im Straßenverkehr.

3.3.1 Anforderungen der DSGVO an die rechtliche Qualität und den Regelungsumfang der Rechtsgrundlage

Die DSGVO formuliert recht flexible Anforderungen an die rechtliche Qualität und den Regelungsumfang der Rechtsgrundlage. Eine ausfüllende Rechtsgrundlage muss gemäß Art. 6 Abs. 3 S. 2 DSGVO entweder den Zweck der Verarbeitung festlegen (Alt. 1) oder die Verarbeitung muss erforderlich sein für die Erfüllung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt und dem Verantwortlichen übertragen wurde (Vgl. Alt. 2: Abweichend vom Wortlaut, nach welchem der Zweck erforderlich sein muss; dazu etwa: Roßnagel, NK-Datenschutzrecht, Art. 6 Abs. 3, Rn. 30). Darüber hinaus kann die Rechtsgrundlage nach Art. 6 Abs. 3 S. 3 DSGVO spezifische Bestimmungen zur Anpassung der Anwendung der Vorschriften der Verordnung enthalten, z.B. zu den Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung durch den Verantwortlichen, die Art der verarbeiteten Daten, zu den betroffenen Personen und die Reichweite der Zweckbindung. Die Bestimmung in Art. 6 Abs. 3 S. 4 DSGVO verlangt kumulativ, dass das Unionsrecht respektive die mitgliedstaatliche Regelung oder das Recht der Mitgliedstaaten ein im öffentlichen Interesse liegendes Ziel verfolgen und in einem angemessenen Verhältnis zu diesem stehen. Nach dem für die Auslegung der Bestimmung maßgeblichen Erw.gr. 45 zur DSGVO wird nicht für jede Verarbeitung ein spezifisches Gesetz verlangt (S. 2), ein Gesetz als Grundlage für mehrere Verarbeitungsvorgänge kann ausreichend sein, wenn die Verarbeitung aufgrund einer dem Verantwortlichen obliegenden rechtlichen Verpflichtung erfolgt oder wenn die Verarbeitung zur Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erforderlich ist (S. 3).

Vor dem Hintergrund der in Bezug auf die Qualität der gesetzlichen Rechtsgrundlagen offenen Bestimmungen der DSGVO kommen drei Typen der Rechtsgrundlagen unterschiedlicher Art als

Reiten im Walde.

Erlaubnistatbestände für die digitale Kontrolle des Parkraums in Betracht. Zur Rechtfertigung könnte erstens eine vorhandene Aufgabenzuweisung im Fachrecht, also im Straßenverkehrsrecht genügen, zweitens könnte § 3 BDSG eine Verarbeitungsbefugnis verleihen oder drittens eine spezielle gesetzliche Verarbeitungsbefugnis erforderlich sein.

1. Aufgabenzuweisung im Fachrecht

Eine in Betracht kommende fachrechtliche Aufgabenzuweisung besteht; die besseren Argumente sprechen aber dagegen, dass eine solche als Rechtsgrundlage der Datenverarbeitung ausreicht.

Die Sicherung gesetzlicher Beschränkungen des ruhenden Verkehrs sowie die Durchsetzung angeordneter Parkverbote und -beschränkungen sind in der StVO angelegt. Auf der Grundlage § 6 StVG in Verbindung mit § 45 StVO kann die jeweils zuständige Straßenverkehrsbehörde (insbesondere nach §§ 44, 47 StVO) Verkehrsverbote und -beschränkungen auch in Bezug auf den ruhenden Verkehr anordnen. § 6 StVG in Verbindung mit § 13 StVO spezifiziert die Möglichkeiten zur Überwachung der Parkzeit (u.a. im Bereich von Parkraumbewirtschaftungszonen, § 13 Abs. 2 2. Var. StVO). Sowohl die Einführung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen als auch deren Kontrolle stellen sich als Ausführung der Straßenverkehrsordnung dar. Die Bestimmungen des Straßenverkehrsrechts verleihen der Kontrolle des ruhenden Verkehrs, also insbesondere des Parkraums, den Charakter einer öffentlichen Aufgabe.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur zur DSGVO findet sich die Ansicht, wonach es vor dem Hintergrund des in Art. 6 Abs. 1 lit. e), Abs. 3 DSGVO angelegten Regelungssystems aus mitgliedstaatlicher Perspektive notwendig, aber auch ausreichend sei, die öffentlichen Aufgaben jeweils im nationalen Recht zu normieren (Sydow et al., 2022; DSGVO Art. 6 Rn. 66 und BDSG § 3 Rn. 18 m.w.N.).

Demgegenüber vertreten andere Autoren die Auffassung, dass eine Ausfüllung der Öffnungsklausel durch bereits vor der DSGVO erlassenes oder nach dieser erlassene verfassungskonforme gesetzliche Bestimmungen möglich ist, welche aufgrund ihrer Verfassungskonformität notwendigerweise der Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes, dem Grundsatz der Normenklarheit sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen (Gola et al., 2022, Art. 6 Rn. 56f. m.w.N.). Daraus folgt die fehlende Eignung bloßer Aufgabennormen eine taugliche Rechtsgrundlage darzustellen (Gola et al., 2022, Art. 6 Rn. 55). Keinesfalls als Rechtsgrundlage hinreichende Aufgabennormen definiert Schulz als „Erlaubnisnormen, die allein eine bestimmte Aufgabe beschreiben, deren Verwirklichung die Kenntnis bestimmter Daten voraussetzt“ (Gola et al., 2022, Art. 6 Rn. 57).

Der Ansicht, dass die Normierung einer öffentlichen Aufgabe im nationalen Recht ausreicht, ist insofern beizupflichten, dass die DSGVO es nicht ausschließt, mitgliedstaatliche Aufgabenzuweisungen im Gespann mit Art. 6 Abs. 1 lit. e) DSGVO als Rechtsgrundlagen für eine Datenverarbeitung durch die öffentliche Hand anzusehen. Allerdings widerspräche eine solche Vorgabe der in Erw.gr. 41 zur DSGVO manifestierten Intention des Verordnungsgebers. Der Erw.gr. 41 bezieht sich auf Verweise der DSGVO auf eine Rechtsgrundlage oder Gesetzgebungsmaßnahmen. Eine Öffnungsklausel im Sinne dieser Erwägung kann der nationale Gesetzgeber zum einen nicht nur durch Parlamentsgesetze (S. 1 1. Hs.) ausfüllen, zum

anderen bleiben die Anforderungen gemäß den Verfassungsordnungen des betreffenden Mitgliedstaates davon unberührt (S. 1 2. Hs.). Die deutsche verfassungsrechtliche Dogmatik sieht eine klare Trennung zwischen Aufgaben- und Befugnisnormen vor. Dies gilt auch für die Normen, mit denen der deutsche Gesetzgeber Öffnungsklauseln wie die in Art. 6 Abs. 1 lit. e), Abs. 3 DSGVO ausfüllt (Vgl. zur Trennung von Aufgabe und Befugnis z.B.: Isensee et al., 2005, § 73 Rn. 21 f.). Demzufolge kann eine einfache fachrechtliche Aufgabenzuweisung keine Verarbeitungsbefugnis zugunsten öffentlichem Handeln begründen. Der aus dem Straßenverkehrsrecht folgende Charakter der Kontrolle des ruhenden Verkehrs als öffentliche Aufgabe verschafft der automatisierten digitalen Kontrolle keine Rechtsgrundlage.

Die Aufgabenzuweisung im Fachrecht als Rechtsgrundlage konfligiert mit der verfassungsrechtlichen Trennung zwischen Aufgabe und Befugnis.

2 § 3 BDSG als Rechtsgrundlage für Datenverarbeitungen mit geringer Eingriffsintensität

Als Rechtsgrundlage kommt zweitens § 3 BDSG in Betracht. Nach § 3 BDSG ist die Verarbeitung personenbezogener Daten durch eine öffentliche Stelle zulässig, wenn sie zur Erfüllung der in der Zuständigkeit des Verantwortlichen liegenden Aufgabe oder in Ausübung öffentlicher Gewalt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde, erforderlich ist. Nach dem Selbstverständnis des deutschen Gesetzgebers handelt es sich bei dieser Norm um eine Befugnis für die Datenverarbeitung durch die öffentliche Hand, welche auf der Öffnungsklausel des Art. 6 Abs. 1 lit. e), Abs. 3 DSGVO fußt (BTDrs. 18/11325, S. 80; diesen Befugnischarakter anerkennend: Wolff et al., 2021, § 3 Rn. 1; Gola et al., 2022, § 3 Rn. 1; ablehnend jedoch: Paal et al., 2021, BDSG § 3 Rn. 1, 2). Ausweislich der zugehörigen Gesetzesbegründung soll die Norm als subsidiäre, allgemeine Rechtsgrundlage nur Datenverarbeitungen, welche mit geringer Eingriffsintensität in die Rechte der betroffenen Person eingreifen, rechtfertigen (BTDrs. 18/11325, S. 81). Die Subsidiarität gilt gegenüber speziellen Datenverarbeitungsbefugnissen im BDSG und gem. § 1 Abs. 2 gegenüber bereichsspezifischen Befugnissen außerhalb des BDSG.

Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch eine öffentliche Stelle ist dann zulässig, wenn die Eingriffsintensität gering ist und sie zur Erfüllung einer Aufgabe erforderlich ist.

Andere sind der Auffassung, es handele sich bei § 3 BDSG (im Anwendungsbereich der DSGVO) um eine (unionsrechtswidrige) Wiederholung des Verordnungstextes (Sydow et al., 2022, BDSG § 3 Rn. 18; Paal et al., BDSG § 3 Rn. 1; für Unionsrechtskonformität dagegen: Marsch et al., 2021, 1 (15f.)). Diese Ansicht fußt auf der Überlegung, dass § 3 BDSG den Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 lit. e), Abs. 3 DSGVO nicht entspricht. Sie steht somit im Lager der obigen Diskussion, die einen aufgabenzuweisenden Charakter der Norm erfordert, den diese gerade nicht beinhaltet, sondern ihrerseits eine Aufgabenzuweisung voraussetzt. Weder schreiben die maßgeblichen Bestimmungen des Art. 6 DSGVO ausdrücklich vor, dass die Rechtsgrundlage auch die Funktion der Aufgabenzuweisung übernehmen muss und verbietet insofern eine Teilung von Aufgabe und Befugnis; noch untersagen die Bestimmungen per se die Schaffung von einer Vielzahl von Verarbeitungsvorgängen umfassender Befugnisnormen, und zwar auch im Stile einer Generalklausel. Im Gegenteil spricht insbesondere die in Erw.gr. 45 S. 2 DSGVO niedergelegte Leitlinie, nach welcher es keines spezifischen Gesetzes für jede Verarbeitung bedarf, gegen das Erfordernis der Vereinigung von Verarbeitung und Aufgabe in einer Norm.

Den in Art. 6 Abs. 1 lit. e), Abs. 3 DSGVO angelegten Konnex zwischen der Verarbeitung und der öffentlichen Aufgabe beachtet § 3 BDSG durch den statuierten Erforderlichkeitsvorbehalt. Als Rechtsgrundlage einer Datenverarbeitung können also § 3 BDSG und die zugrundeliegende Aufgabenzuweisung als Gespann fungieren.

Der Anwendungsbereich der Rechtsgrundlage erfährt allerdings Begrenzung durch das Verfassungsgebot der Verhältnismäßigkeit und das Bestimmtheitsgebot. Je schwerwiegender eine Datenverarbeitung in die Rechte eingreift, desto strengere Anforderungen bestehen hinsichtlich der Bestimmtheit einer Norm und der Absicherung der Verhältnismäßigkeit (Zum Bestimmtheitsgebot bei Datenverarbeitungen, vgl. BVerfGE, Beschluss vom 23.Februar 2007 – 1 BvR 2368/06, NVwZ 2007, 688 (691) zur Videoüberwachung auf Grundlage der datenschutzrechtlichen Generalklausel in Bayern).

Die oben benannten Normen der StVO bilden folglich anknüfungsfähige Aufgabenzuweisungen, wie sie § 3 BDSG voraussetzt. Sofern sich die digitale Kontrolle des Parkraums mittels Scan-Fahrzeugen also als Maßnahme geringer Eingriffsintensität darstellt, stellt § 3 BDSG in Verbindung mit den aufgabenzuweisenden Normen einen geeigneten Erlaubnistatbestand dar.

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage richten sich nach dem Gewicht der Beeinträchtigung, das insbesondere von der Art der erfassten Informationen, vom Anlass, von den Umständen der Erhebung und vom betroffenen Personenkreis abhängt und von der Art der Verwendung der Daten beeinflusst wird (BVerfGE, Urteil vom 11. März 2008 - 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07, NJW 2008, 1505, Ls. 2). Ohne eine rechtsförmig fixierte Ausgestaltung des Einsatzes von Scan-Fahrzeugen zur digitalen Kontrolle des Parkraums lässt sich das Gewicht der Beeinträchtigung indes gar nicht erst ermitteln und somit erst recht nicht pauschal von einer geringen Intensität ausgegangen werden.

Damit kann § 3 BDSG grundsätzlich als zulässiger Auffangtatbestand für die Datenverarbeitung zur Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe fungieren, insofern die konkrete Ausgestaltung des Einsatzes von Scan Cars rechtsförmig fixiert ist. § 3 BDSG rechtfertigt die Verarbeitung der Daten im Rahmen der Wahrnehmung der öffentlichen Gewalt oder zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Die rechtsförmige Ausgestaltung muss dabei folgende Voraussetzungen erfüllen: Erstens weist die betreffende Datenverarbeitung geringe Eingriffsintensität auf. Und zweitens - dies vorausgesetzt - erfordert die Ausübung der öffentlichen Gewalt oder Wahrnehmung der übertragenen öffentlichen Aufgabe die jeweilige Verarbeitung, sodass der Tatbestand der Norm erfüllt ist.

3 Fazit: Spezielle fachrechtliche Befugnis als Rechtsgrundlage erforderlich

Es erscheint zwar nicht ausgeschlossen, die mit dem Einsatz von Scan-Fahrzeugen verbundene Datenverarbeitung als von geringer Eingriffsintensität zu betrachten. Allerdings ist die Scan-Fahrzeug-basierte Kontrolle des Parkraums gestützt auf § 3 BDSG vor dem Hintergrund der verfassungsgerichtlichen Judikatur mit erheblicher Rechtsunsicherheit verbunden. Dies gilt insbesondere, da eine gesetzliche Regelung die Eingriffstiefe reduzieren kann.

3.3.2 Anforderungen an die nationale Rechtsgrundlage beim Einsatz von Scan-Fahrzeugen

Bildbasierte Kontrollen sind kein Novum im Straßenverkehr in Deutschland, sondern seit langem in verschiedenen Formen gängige Praxis. So erfolgt seit den 1990er Jahren eine bildbasierte Kontrolle aller Fahrzeuge auf Autobahnen und nunmehr auch Bundesstraßen zum Vollzug der gesetzlichen Mautpflicht (heute im Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG) geregelt; § 7 Abs. 2 S. 1 BFStrMG) und auch zur Überprüfung der Wahrung von immissionsschutzrechtlich fundierten Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote oder zum Schutz vor Abgasen auf der Grundlage straßenverkehrsrechtlicher Normen nach § 63c StVG.

Neben diesen Erscheinungsformen der bildbasierten Kontrolle ist auch die automatisierte Kennzeichenkontrolle als polizeiliche Fahndungsmaßnahme in diesem Zusammenhang betrachtungswürdig. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Reihe von Entscheidungen die Unvereinbarkeit verschiedener landespolizeigesetzlicher Regelungen der automatisierten Kfz-Kennzeichenerfassung mit der informationellen Selbstbestimmung festgestellt (BVerfGE 120, 378 (397 ff., Rn. 61 ff.); BVerfGE 150, 244 (263 ff., Rn. 35 ff.); BVerfGE 150, 309 (330 ff., Rn. 54 ff.)). Die in den genannten Entscheidungen konkretisierten Anforderungen an die Verfassungskonformität des Einsatzes derartiger autonomer Systeme bilden Leitlinien für die Bewertung des Scan Car-Einsatzes; ihre Übertragbarkeit auf den Einsatz von Scan-Fahrzeugen ist jedoch differenziert zu betrachten.

Verfassungsgerichtliche Begründung der Eingriffsqualität automatisierter Kfz-Kennzeichenerfassung im Rahmen polizeilicher Fahndung

Die Eingriffsqualität der automatisierten Kennzeichenerfassung zum Abgleich mit bestimmten Datenbeständen bzw. Fahndungsbeständen begründet das Gericht mit dem allgemeinen Einschüchterungseffekt sowie dem ausgelösten Gefühl des Überwachtwerdens angesichts der Erhebungsanlasslosigkeit und Streubreite der Maßnahme (BVerfGE 120, 378 (402)). Die Intensität der Freiheitsbeeinträchtigung würde zudem durch die Heimlichkeit und dadurch beschnittene Rechtsschutzmöglichkeiten verstärkt (BVerfGE 120, 378 (402f.)).

Für das Gericht stellte sich die Frage, ob auch ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vorliegt, wenn der entsprechende Datensatz nach dem Abgleich mit einem Datenbestand ohne weitere Auswertung sofort und spurenlos gelöscht wird. In seiner ersten Entscheidung verneinte das Bundesverfassungsgericht den Eingriffscharakter dieser sogenannten Nichttrefferfälle unter Verweis auf die Anonymität der Daten und die fehlende Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen (BVerfGE 120, 378 (399)). Von dieser Betrachtungsweise rückte das Bundesverfassungsgericht jedoch wieder ab (BVerfGE 150, 244). Es erachtete das Erfassen per se und nicht etwaige daran geknüpfte Folgen als freiheitsbeeinträchtigend, da es mit der Freiheitlichkeit des Gemeinwesens unvereinbar sei, zu jeder Zeit und an jeder Stelle unbemerkt registriert und überprüft werden zu können. Maßnahmen, die sich wie die automatisierte Kfz-Kennzeichenkontrolle gezielt gegen die breite Masse der Bürger richteten, seien rechtfertigungsbedürftig. Und zwar unabhängig davon, ob sich die erfassten persönlichen Daten nach erfolgtem Abgleich als Nichttrefferfall herausstellten (BVerfGE 150, 244 (267ff.)).

Das BVG erachtete das Erfassen der Kennzeichen per se als freiheitsbeeinträchtigend, da Personen zu jeder Zeit und an jeder Stelle unbemerkt registriert und überprüft werden.

Darüber müsse Berücksichtigung finden, ob die vom Eingriff betroffenen Personen einen zurechenbaren Anlass für die Rechtsverletzung geboten haben; Den Informationserhebungen gegenüber Personen, die keinen Anlass geschaffen haben, sei stets von höherer Eingriffsintensität, weil sie potenziell jedermann treffen kann (BVerfGE 120, 378 (402) m.w.N.). Damit verlagert das Bundesverfassungsgericht den Schwerpunkt überzeugend auf die Rechtfertigungsebene.

Eingriffsintenstität beim Einsatz von Scan Cars in Relation zu etablierten Formen der bildbasierten Kontrolle im Straßenverkehr

Auf Autobahnen und Bundesfernstraßen befinden sich flächendeckend Kontrolleinrichtigungen, die gemäß Art. 7 Abs. 2 S. 1 BFStrMG sämtliche vorbeifahrenden Fahrzeuge erfassen. Die im Zuge dessen systemseitig erhobenen, gespeicherten, verwendeten und übermittelten Daten – dazu zählen gem. § 7 Abs. 2 S. 1 BFStrMG u.a. ein Bild des Fahrzeugs (Nr. 1), Name des Fahrzeugführers (Nr. 2), Kennzeichen des Fahrzeugs (Nr. 4) – sind gemäß § 9 Abs. 5 BFStrMG unmittelbar zu löschen, sofern das betreffende Fahrzeug nicht der Mautpflicht unterliegt. Eine Pflicht zur Löschung besteht auch in den Fällen des Bestehens einer Mautpflicht; § 9 Abs. 3 und Abs. 4 BFStrMG knüpfen in zeitlicher Hinsicht an den Abschluss respektive die Unzulässigkeit etwaiger Mauterstattungsverfahren (in Fällen des Entsprechens der Mautpflicht) oder den Abschluss etwaiger Nacherhebungsverfahren (in Fällen des Nicht-Entsprechens) an.

Seit 2021 befand sich die Abschnittskontrolle von Geschwindigkeitsbegrenzungen in Niedersachsen im Regelbetrieb. Die Abschnittskontrolle funktioniert folgendermaßen: Ein Einfahrts- und Ausfahrtsquerschnitt begrenzen einen klar bestimmten und eichamtlich vermessenen Streckenabschnitt. An diesen Querschnitten sind Systeme installiert, die eine Identifizierung der Fahrzeuge durch Heckfotoaufnahmen und damit kombinierten Zeitstempel ermöglichen. Aus diesen Fotoaufnahmen erfolgt eine automatisierte Kennzeichenerfassung. Die Section Control ist aufgrund neuer datenschutzrechtlicher Bestimmungen nunmehr nicht mehr in Betrieb; die Anlage durfte nur bis Ende 2023 betrieben werden, eine Nachbesserung ist nicht vorgesehen (NDR, 2024).

Die automatisierte Kfz-Kennzeichenkontrolle als Fahndungsmaßnahme (auch als Schleierfahndung bezeichnet) ist seit Mitte der 2000er Jahre Bestandteil verschiedener Landespolizeigesetze gewesen. Das Bundesverfassungsgericht beschäftigte sich mehrmals mit der Verfassungskonformität der entsprechenden Bestimmungen. Nachfolgend gehen wir zunächst auf diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein und stellen sodann auf der Grundlage der Leitlinien diese Formen der automatisierten Kennzeichenerfassung mit dem Einsatz der Scan Cars gegenüber, um die Eingriffsintensität und die daraus resultierenden Anforderungen an eine Rechtfertigung zu erörtern.

Übertragung der Anforderungen an die Rechtfertigung

Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes gebietet eine gesetzliche Ausgestaltung der wesentlichen Aspekte der Parkraumkontrolle mithilfe von Scan Cars. Die Anforderungen an eine verfassungskonforme Ermächtigungsgrundlage hängen von dem Gewicht der Beeinträchtigung, dem Anlass, den Umständen der Erhebung, dem betroffenen Personenkreis und der Art der Datenverwertung ab (BVerfGE 120, 378 (378). Die vom BVerfG entwickelten Grundsätze zur Rechtfertigung eines Eingriffs in Gestalt der automatisierten Kfz-Kennzeichenerfassung greift für den Einsatz von Scan Cars insoweit nicht ein, als sie als Zweck den Schutz von Rechtsgütern von zumindest erheblichem Gewicht oder sonst einem vergleichbaren gewichtigen öffentlichen Interesse dienen (BVerfGE 150, 244(284)). Denn die Eingriffsintensität ist bemessen an den vom BVerfG im Rahmen dieser Entscheidungen konkretisierten Kriterien von deutlich geringerem Gewicht.

Insbesondere genügt der Einsatz von Scan-Fahrzeugen unter der Bedingung einer eindeutigen Beschilderung des räumlichen Anwendungsbereichs sowie durch (ausgelagerte) Hinweise auf das angewandte technologische Verfahren hohen Transparenzsstandards. Das besondere Eingriffsgewicht der automatisierten Kennzeichenerfassung als Instrumentarium der polizeilichen Fahndung liegt nach zutreffender Ansicht des BVerfG in der elementar freihheitseinschränkenden Wirkung durch allgemeine Einschüchterungseffekte begründet (s.o.). Stellt ein*e Bürger*in sein*ihr Fahrzeug in Kenntnis der automatisierten digitalen Kontrolle bewusst in einer bewirtschafteten Parkraumzone ab, so ist für sie eindeutig, dass mit dem Kennzeichen ein auf sie zurückführbares Datum (potentiell) Gegenstand einer Datenverarbeitung ist. Durch das zwingende Erfordernis der Angabe eines Kennzeichens für den individuell erbrachten Nachweis der Parkberechtigung – zum Beispiel Bewohnerparkausweise, Sonderparkausweise oder Zeitausweise – können die handelnden Akteure mithilfe von zusätzlichen, das Transparenzmaß weiter erhöhenden Disclaimern (online oder an Parkscheineinrichtungen) auch diejenigen Parkenden erreichen, welche die Beschilderung durch Verkehrsschilder nicht wahrnehmen.

Neben diesen hohen Transparenzstandards ist auch der Anlassbezug des Einsatzes von Scan Cars deutlich stärker ausgeprägt. In Betracht kommt ein Abstellen auf die Stärkung der Verkehrssicherheit durch Vermeidung von Unfallgeschehnissen, die sich als Folge von Falschparken ereignen und potenziell die hochrangige körperliche Unversehrtheit betreffen (vgl. Ringwald et al., 2021, S. 30). Der Gesetzgeber könnte mithin in Wahrnehmung seiner aus Art. 2 Abs. 2 GG respektive die entsprechende landesverfassungsgerichtliche Norm erwachsende Schutzpflicht tätig werden. Das neben dem Falschparken kontrollrelevante Schwarzparken stellt allenfalls eine Ordnungswidrigkeit, zwar wohl keine gewichtige dar und begründet wohl keine unmittelbare Gefährdung für ein Rechtsgut von erheblichem Gewicht (So auch: Ringwald et al., 2021, S. 30). Eine ineffektive Kontrolle zieht indes die wirtschaftliche Sinnlosigkeit des Erwerbs von Parkscheinen nach sich. Den Anlassbezug stärkt darüber hinaus der Umstand, dass die Verkehrsteilnehmer öffentliche Parkflächen in Anspruch nehmen und sich die Kontrolle ausschließlich auf den ruhenden Verkehr bezieht, der grundrechtlich weniger stark geschützt ist (Allgemein zum Grundrecht auf (Auto-)Mobilität siehe z.B.: Greitens, 2018).

Letztlich bedingt die konkrete – gesetzliche und darauf beruhend die tatsächliche – Ausgestaltung der

Kontrolle die Eingriffsintensität und somit auch den Rechtfertigungsdruck. Die gesetzliche Regelung sollte zwecks Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit mit Blick auf den Rechtfertigungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts zur automatisierten Kfz-Kennzeichenerfassung insbesondere folgende Zielsetzungen verfolgen:

1. Gewährleistung von Transparenz
   Die Kamerasysteme sind nach derzeitigem technologischem Stand offen erkennbar an den Fahrzeugen angebracht. Damit stellt die Kontrolle des Parkraums gerade keine heimliche Maßnahme dar, sodass die freiheitsbeeinträchtigende Wirkung im Vergleich zur automatisierten Kfz-Kennzeichenkontrolle als Fahndungsinstrument als geringer einzuschätzen ist. Eine klar erkennbare Beschilderung des Kontrollbereichs sowie weiterführende, leicht einsehbare Informationen erhöhen die Transparenz.

2. Erhöhung des Anlassbezugs
   Eine Beschränkung des räumlichen Anwendungsbereichs orientiert an spezifischen, bestimmbaren Kriterien, z.B. der Intensität des Parkdrucks, eines erhöhten Unfallrisikos oder Anwohnerparkbereichen, stärkt den Anlassbezug der Kontrollmaßmahmen. Anders gewendet stellt der Anlass einen den Eingriff im Rahmen einer erforderlichen Abwägung potenziell legitimierenden Zweck dar. In Bezug auf diesen Zweck unterliegt der Gesetzgeber einer gewissen Darlegungspflicht, welcher er mittels aussagekräftiger Datengrundlagen genügen kann.

3. Berücksichtigung verfahrensbezogener Freiheitssicherung
   Stichprobenartige Kontrollen sind Maßnahmen geringerer Streubreite. Kurze Speicher- respektive Löschfristen schaffen verfahrensbezogene Freiheitssicherung.

Gesetzgebungskompetenz zum Erlass einer Ermächtigungsgrundlage

Neben den aufgeführten materiellen Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung potenzieller Regelungen bestehen auch Unsicherheiten in Bezug auf die Gesetzgebungskompetenz. Die Materie ist Bestandteil der Überwachung des Verkehrsgeschehens. Die Regelung könnte von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG gedeckt sein und der Bund könnte von dieser Bedarfskompetenz in Bezug auf die Kennzeichenerfassung abschließend Gebrauch gemacht haben.

Allerdings könnte auch die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG (Gefahrenabwehrrecht) begründet sein. Das Land Baden-Württemberg hat das Landesmobilitätsgesetz (s.o.) erlassen, das in § 13 die digitale Kontrolle des Parkraums eröffnet. Ausweislich des Gesetzesentwurfs stützt das Land seine Regelungskompetenz darauf, dass der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich der (Kontrolle von) Parkberechtigungen nicht abschließend Gebrauch gemacht habe (s. Gesetzesentwurf, S. 70). Insbesondere die Gewährleistung wirksamer Kontrollen (§ 13 StVO) verbliebe damit bei den Ländern, die für Verkehrsüberwachung zuständig seien. Auch das bundesgesetzlich geregelte Ordnungswidrigkeitenrecht und Strafprozessrecht entfalteten keine

Sperrwirkung hinsichtlich generalpräventiver Maßnahmen der Verkehrsüberwachung (Entwurf, S. 70 mit Verweis auf vgl. OVG Lüneburg, 13.11.2019 – 12 LC 79/19; bestätigt durch BVerwG, 31.07.2020 – 3 B 4/20). Der Kompetenzfrage soll hier nicht abschließend nachgegangen werden(zum Meinungsstand auch: Ringwald et al., 2021, S. 35ff.).

Rechtssichere Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten

Die gesetzliche Ermächtigung muss auch eine rechtssichere Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten ermöglichen. Die Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten obliegt nach § 26 Abs. 1 StVG Behörden und Bediensteten der Polizei. Nach der Rechtsprechung darf sich die Behörde der Hilfe Privater (Verwaltungshelfer) nur bedienen, wenn sie „Herrin" des Verfahrens bleiben und insbesondere die Auswertung der Messergebnisse selbst vornimmt (Oberlandesgericht Frankfurt a.M., Beschluss vom 21. Juli 2003 – 2 Ss OWi 388/02, NStZ 2003, 342). Grund hierfür ist der typisch hoheitliche Charakter der Aufgabe zur Feststellung von Ordnungswidrigkeiten (Ebd.). Diese Rechtsprechungslinie legt den Schluss nahe, ein menschlicher Akteur müsse den Parkverstoß im Einzelfall feststellen (So auch: Ringwald et al., 2021, S. 34). Vollständig automatisierte Scan Cars-Systeme können Ordnungswidrigkeitenverfolgung folglich wohl nicht unabhängig von menschlicher Mitwirkung rechtssicher anstrengen.

DSGVO-konformität: Flexibilität durch technische und organisatorische Schutzmaßnahmen

Eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Parkraumkontrolle mittels Scan-Fahrzeugen muss auch den Anforderungen der DSGVO genügen (dazu sogleich).

Zwischenfazit

Die Verfassung sowie die datenschutzrechtlichen Vorgaben schließen die Möglichkeit eines verfassungskonformen Einsatzes von Scan Cars nicht grundsätzlich aus. Es bedarf einer gesetzlichen Ermächtigung, welche den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit achtet. Die Auslegung der durch das Bundesverfassungsgericht spezifizierten materiellen Vorgaben zur automatisierten Kfz-Kennzeichenerfassung, die Verteilung der Gesetzgebungskompetenz und die datenschutzrechtlichen Vorgaben eröffnen einerseits Gestaltungsspielraum für Gesetzgebungsvorhaben, andererseits bergen sie gewichtige Risiken.

3.2 Möglichkeiten einer DSGVO-konformen Ausgestaltung digitaler Parkraumkontrolle

Die digitale Parkraumkontrolle durch Scan Cars muss die Vorgaben der DSGVO wahren. Wie dargelegt, bedarf es dazu zunächst einer Rechtsgrundlage, welche den Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 lit. e) sowie Abs. 3 DSGVO genügt (Die DSGVO ist gem. Art. 2 Abs. 1 lit. d). So ist die DSGVO nicht anwendbar, wenn Behörden zur Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten handeln. Wobei der Begriff der Straftat nach dem Unionsrecht auszulegen ist und damit auch Ordnungswidrigkeiten im Sinne des deutschen Rechts erfasst (s. z.B. Gola/Heckmann, § 45 BDSG Rn. 10ff.). Für diesen Teilzweck, dem Scan Cars dienen, findet die JI-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2016/680) Anwendung. Diese ist auf Bundesebene vorrangig im BDSG und in Spezialgesetzen umgesetzt. Die Frage der Anwendbarkeit der

DSGVO wird daher vor dem Hintergrund der ähnlichen Anforderungen beider Rechtsgrundlagen nicht weiter erörtert.

Das Erfordernis zur Einrichtung technisch-organisatorischer Schutzmaßnahmen im Zeitpunkt der Auswahl der Mittel und der Datenverarbeitung selbst folgt aus Art. 25 DSGVO. Nach Art. 35 Abs. 7 DSGVO obliegt es dem datenschutzrechtlich Verantwortlichen zusätzlich, die zur Bewältigung der Risiken geplanten Schutzmaßnahmen vorab zu dokumentieren. Die DSGVO eröffnet den Verantwortlichen Handlungsspielraum und Flexibilität, indem sie die technischen und organisatorischen Schutzmaßnahmen gemäß den spezifischen Anforderungen und Risiken ihrer Datenverarbeitungstätigkeiten gestalten können. Bei dem Einsatz von Scan Cars und der damit einhergehenden Ausgestaltung der Datenverarbeitung muss die öffentliche Hand entsprechende technische und organisatorische Schutzmaßnahmen implementieren.

Der nachfolgende Absatz skizziert die Ausgestaltung der Datenschutz-Folgeanschätzung (nachfolgend: DSFA) sowie die darauf aufbauenden organisatorischen und technischen Schutzmaßnahmen. Dieser Überblick erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern dient vielmehr dazu, Impulse für die gesetzgeberische Tätigkeit zu geben und Anreize zu schaffen, den bereits aufgezeigten Spielraum im Sinne eines hohen Schutzniveaus zu gestalten.

3.2.1 Datenschutz-Folgenabschätzung

Der Einsatz von Scan Cars erfordert aufgrund der Betroffenheit einer großen Zahl von Personen, gem. Art. 35 DSGVO eine DSFA (so auch: Ringwald et al., 2021, S. 6). Die Voraussetzung der Durchführung einer DSFA trägt den voraussichtlich erhöhten Risiken für Rechte und Freiheiten natürlicher Personen Rechnung. Sie ist Ausdruck des der DSGVO zugrunde liegenden risikobasierten Ansatzes (Statt vieler: Jungkind et al., 2022, S. 657). Die DSFA bildet somit die Grundlage für die Festlegung organisatorischer und technischer Schutzmaßnahmen, die darauf abzielen, die im Rahmen der Folgenabschätzung identifizierten Risiken zu minimieren.

Wer führt die DSFA durch?

Die Datenschutz-Folgenabschätzung wird bislang, wenn erforderlich, meist für den jeweiligen Einsatz von datenverarbeitenden Technologien von den für die Datenverarbeitung Verantwortlichen durchgeführt. In Anbetracht einer notwendigen Gesetzesgrundlage für Scan Cars ergibt sich jedoch die Möglichkeit, die DSFA im Zuge der Gesetzesfolgenabschätzung nach § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) durchzuführen. Vorstöße dieser Art wurden zuletzt auch durch die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit laut; so könne durch eine DSFA auf Seiten der Gesetzgeber doppelte Aufwände vermieden und das übergreifende Schutzniveau verbessert werden (Specht-Riemenschneider, 2024, S.15).

Die zu schaffende Gesetzesgrundlage für den Einsatz von Scan Cars bildet dafür einen optimalen Anwendungsfall. Insofern die grundsätzliche technische Funktionsweise von Scan Cars (zum Beispiel entlang der in 3.2 skizzierten Charakteristika) rechtlich geregelt ist, ist davon auszugehen, dass die Anwendungsfälle zwischen den Kommunen nahezu deckungsgleich sind. Sowohl die Risiken als auch die

resultierenden Schutzmaßnahmen lassen sich weitestgehend übertragen.

Eine DSFA für den Einsatz von Scan Cars ließe sich daher grundsätzlich auf Seite der Gesetzgebung durchführen, anstatt Kommunen durch zusätzliche Verantwortung bei der Umsetzung von Parkraumbewirtschaftung zu bremsen. Wird bereits eine allgemeine Datenschutz-Folgenabschätzung auf gesetzlicher Ebene vorgenommen, ist beim Einsatz von Scan Cars auf kommunaler Ebene keine erneute DSFA erforderlich (Art. 35 Abs. 10 DSGVO). Diese Vorgehensweise ermöglicht es den Kommunen, die bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Datenschutzkonformität effizient umzusetzen, ohne zusätzliche administrative Belastungen durch wiederholte Prüfungen auf lokaler Ebene zu schaffen.

Wie? - Beteiligung verhilft Risikowahrnehmung der Datensubjekte zu Berücksichtigung

Ein zentraler Bestandteil unseres Verständnisses von Data Governance ist die frühzeitige Einbindung aller Akteure, die vom Datenteilen und der Datenverarbeitung betroffen sind. Durch Beteiligung können Interessenkonflikte frühzeitig identifiziert und bestmöglich aufgelöst werden (von Grafenstein, 2022). Dieser Ansatz lässt sich auch vermehrt in Rechtsgrundlagen wiederfinden. Insbesondere die Europäische Kommission hat sich die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an Gesetzgebungsprozessen als abstraktes Ziel gesetzt und schafft dafür Handlungsraum (Imgarten, 2019). So enthält auch die DSGVO in Artikel 35 Abs. 9 ausdrücklich Regelungen, die eine Einbindung und Konsultation von Betroffenen und Interessengruppen, insbesondere im Kontext der DSFA, vorsehen.

Die DSFA bietet somit einen Rahmen, die Risikowahrnehmung unterschiedlicher Interessengruppen bei der Auswahl der Schutzmaßnahmen effektiv zu berücksichtigen. Die Gestaltung und Durchführung der Beteiligungsmodelle lässt die Kommission weitestgehend offen.

Mögliche Beteiligungsmethode für DSFA:

Eine Beteiligung der von der Datenverarbeitung betroffenen Akteure eröffnet die Möglichkeit, wertvolle Impulse für die datenschutzkonforme Ausgestaltung von Verarbeitungsvorgängen zu erhalten. Am Prozess beteiligt sein sollten Vertreter*innen aller an der Datenverarbeitung mitwirkenden oder davon betroffenen Akteure; neben der kommunalen, öffentlichen Verwaltung sind das insbesondere Bürger*innen, Expert*innen, sowie möglicherweise für die Nutzung von Scan Cars relevante Unternehmen.

Für die Ausführung einer solchen Beteiligung eignet sich ein deliberatives Verfahren, welches Teilnehmenden die Möglichkeit gibt, ihre Perspektiven einzubringen, ihre Interessenlage darzustellen und gemeinsam zu beraten (Rohr et al. 2017). Durch einen transparenten und bilateralen Informationsfluss und eine gemeinsame Diskussion soll das Verständnis zwischen Betroffenen und Entscheidungsträger*innen gefördert werden. Darüber hinaus binden deliberative Beteiligungsverfahren die Resultate des Austauschprozesses in die weiteren Planungen und Entwicklungen ein (ebd.). (Deliberative) Beteiligungsverfahren verfolgen häufig die Intention einer höheren Ergebnisqualität. Die eingebrachten Perspektiven der Betroffenen ergeben zusammen ein heterogenes Meinungsbild, das als Entscheidungsgrundlage fungieren kann. Dadurch können Lösungen entwickelt werden, die möglichst viele der für die Betroffenen relevanten Aspekte berücksichtigen (ebd.).

Für die DSFA bietet sich beispielsweise die von Gubser, R. und Pohle, J. im Forschungsprojekt „KI in der Pflege – Sturz, Delir, Medikation (KIP-SDM)“ entwickelte Methode (Gubser et al., im Erscheinen) an. Im Rahmen dieser Methode beschreiben Teilnehmende den Prozess der Datenverarbeitung nach ihrem jeweiligen Verständnis. Ihre Beschreibungen müssen dabei nicht zwingend den tatsächlichen Gesamtprozess abbilden. Außerdem geben sie an, an welcher Stelle im Prozess sie welche Risiken erwarten („Was kann an welcher Stelle schief gehen?“).

Die Verantwortlichen fügen letztlich die einzelnen, durch die Teilnehmenden beschriebenen Prozessteile zusammen. So entsteht ein umfassendes Abbild der Datenverarbeitungsschritte und den jeweils zu erwartenden Risiken. Entsprechend können organisatorische und technische Schutzmaßnahmen entweder präventiv, also zur Risikovorbeugung, also auch kurativ, zur Eindämmung eines potentiellen Schadens in der DSFA formuliert werden.

Unter den umzusetzenden Schutzmaßnahmen, die präventiv greifen, steht in der Regel auch die Transparenz. Sie ist einerseits prinzipiell rechtlich festgeschrieben, kann jedoch auch als Schutzmaßnahme fungieren, wenn sie besonders zielgruppenorientiert umgesetzt und eingesetzt wird.

3.2.2 Transparenzmaßnahmen

Das BVerfG schreibt der automatisierten Kennzeichenerfassung durch Scan Cars eine elementar freiheitseinschränkende Wirkung durch allgemeine Einschüchterungseffekte zu (BVerfGE 120, 378 (402)). Ausschlaggebend für diese Einschätzung ist insbesondere der heimliche Charakter dieser Verkehrsmaßnahme.

Datenverarbeitungsprozesse sind aufgrund ihrer Komplexität auch in anderen Bereichen häufig undurchsichtig für Betroffene Nutzer*innen. Die DSGVO legt mit Art. 12 (Transparente Information, Kommunikation und Modalitäten für die Ausübung der Rechte der betroffenen Person) fest, dass Verantwortliche verpflichtet sind, betroffenen Personen klare, transparente und leicht verständliche Informationen mittels „geeigneter Maßnahmen“ über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten bereitzustellen.

Eine effektive Umsetzung und Einschätzung der Eignung solcher Transparenzmaßnahmen stößt an die disziplinären Grenzen der Rechtswissenschaften. Denn Transparenzmaßnahmen sind kommunikative und gestalterische Maßnahmen und Elemente, die dem Design zuzuschreiben sind.

Transparenz als geeignete Schutzmaßnahme im Rahmen von Art. 25 DSGVO

Im Kontext der tatsächlichen Datenverarbeitung schützt Art. 25 DSGVO die Nutzer*innen durch den „Privacy by Design“-Ansatz, der vorschreibt, dass die Datenverarbeitung dem Stand der Technik entsprechend Schutzmaßnahmen in die Gestaltung der Technik implementieren muss. Während geeignete Transparenzmaßnahmen in Art. 12 gefordert werden, können sie auch in Artikel 25 als zusätzliche Schutzmaßnahme eingesetzt werden (die je nach Datenverarbeitung durch weitere technische und organisatorische Maßnahmen ergänzt werden muss). Die Prüfung, ob konkrete

Datenverarbeitungsprozesse den Anforderungen an „Privacy by Design“ und „Privacy by Default“ aus Artikel 25 Abs. 1 DSGVO genügen, erfordert ebenfalls eine interdisziplinäre Herangehensweise, um eine fundierte Bewertung der Maßnahmen durchzuführen.

Nicht ohne Grund gewinnt das User Centered Design (UCD) innerhalb der Datenschutzforschung an Relevanz. Das UCD beschreibt eine Designphilosophie und eine Designprozess. Es stellt Charakteristika der Nutzer*innen, wie deren Bedürfnisse und Einschränkungen, in den Mittelpunkt der Entwicklung eines Produktes stellt (Beyer et al. 1997). Die Forschung zu Datenschutz betont zunehmend, dass die Bedürfnisse der Nutzer*innen bzw. Betroffene bereits frühzeitig in die Produktentwicklung und insbesondere die Zweckbestimmung der Datenverarbeitung integriert werden müssen (Privacy by Design) und Schutz- und Transparenzmaßnahmen entsprechend gestaltet werden müssen (von Grafenstein et al., 2022, S.12).

Besonders häufig stützt sich die Umsetzung in diesem (meist digitalen) Kontext auf Methoden der Designdisziplin User Experience Design (UXD). UCD Prozesse haben sich im UXD quasi als Standard etabliert (von Grafenstein et al., 2022, S.12). Das UXD untersucht und gestaltet die Erfahrungen, die eine Person macht, wenn sie unter bestimmten Bedingungen mit einem Produkt interagiert (Hellweger et al. 2015). Durch UXD können Schutz- und Transparenzmaßnahmen auf die Bedürfnisse, das Verständnis und die Kompetenzen der betroffenen Akteur*innen zugeschnitten sein und so Schutz und Transparenz effektiv umgesetzt werden.

Im Rahmen der automatische Kennzeichenerfassung bestehen vier wesentliche Produkte, mit denen Bürger*innen direkt und direkt interagieren. Diese Kontaktpunkte bieten Gestaltungsspielraum für an die Bürger*innen gerichtete Transparenzmaßnahmen:

- Das Scan-Fahrzeug
- Das Straßenbild einschließlich der Beschilderung
- (Anwohner-)Parkscheine und im Kaufprozess auftretende Kontaktpunkte
- Die Kommunikationskanäle von Bundesbehörden und lokalen Behörden

Im Folgenden werden Gestaltungsprinzipien für alle vier Ansatzpunkte entlang der Phasen eines User Centered Design Prozesses skizziert, auf die sich der Gesetzgeber stützen kann.

Gestaltung von Transparenzmaßnahmen mit User-Centered-Design

Das User-Centered Design (UCD) ist ein iterativer Gestaltungsprozess, der speziell darauf ausgelegt ist, die unterschiedlichen Bedürfnisse und Anforderungen verschiedener Nutzer*innengruppen zu berücksichtigen (Grainger et al., 2016; Young et al., 2020). Der Prozess stellt die Eigenschaften der Nutzer*innen, wie ihre Bedürfnisse und möglichen Einschränkungen, in den Mittelpunkt der Entwicklung eines Produkts oder einer Anwendung. Der UCD-Prozess beinhaltet meistens auch Usability-Forschung, konzentriert sich aber vor allem auf die Gestaltung einer positiven Nutzererfahrung (also der User Experience, oder kurz: UX).

Dabei geht das UCD über das reine Testen oder Überprüfen der Benutzerfreundlichkeit hinaus und berücksichtigt auch die Emotionen, Erfahrungen und Erwartungen der Nutzer*innen (vgl. Tham, 2022, S.151). Wichtig ist, dass der UCD-Prozess die Perspektive der Nutzer*innen nicht nur theoretisch einbezieht, etwa mithilfe von generischen Personas. Stattdessen sollten diese durch verschiedene Forschungs- und Beteiligungsmethoden beteiligt werden,um eine beratende und prüfende Rolle im Designprozess einzunehmen. Der Prozess wird dann so oft wiederholt, bis das Ergebnis alle Anforderungen erfüllt (Grainger et al., 2016). Neben Ansätzen zur Umsetzung effektiver Datenschutzmaßnahmen werden Ansätze des UCD vermehrt hinsichtlich der Kommunikation von Behörde an Bürger*innen thematisiert, insbesondere mit Blick auf die Konzeption und Gestaltung von interaktiven Medien wie Dashboards (Grainger et al., 2016; Young et al., 2020).

Der UCD-Prozess umfasst drei zentrale Phasen, in denen verschiedene Methoden aus dem UX-Design sowie anderen Forschungs- und Designdisziplinen angewendet werden können: (1) Problemdefinition und Festlegung funktionaler Anforderungen, (2) Prototyping und Entwicklung sowie (3) Testing und Validierung (Rauterberg, 2003; Twomlow et al., 2023). In den Ingenieurwissenschaften sowie der Designpraxis werden diese Schritte häufig implizit durchgeführt, ohne dass sie explizit unter diesen Begriffen geführt werden (Rauterberg, 2003). Wesentlich ist, dass der UCD-Prozess nicht nur theoretisch – etwa durch Methoden wie Personaes – mit den Nutzer*innen arbeitet. Vielmehr müssen Nutzer*innen aktiv durch verschiedene Beteiligungs- und Forschungsmethoden in den Designprozess eingebunden werden. Ihre Rückmeldungen dienen sowohl der Beratung als auch der Prüfung, sodass der Prozess iterativ fortgeführt wird, bis das entwickelte Artefakt alle Anforderungen erfüllt (Grainger et al., 2016).

(1) Problemdefinition & Festlegung funktionaler Anforderungen

Grundsätzlich gilt: Das BVerfG bewertet den Einsatz von automatisierter Kennzeichenerfassung durch Scan Cars als problematisch, da es eine potenziell einschüchternde Wirkung auf die Bürger*innen haben kann. Diese Einschüchterung ergibt sich insbesondere aus der heimlichen Natur dieser Maßnahme: Die Erfassung erfolgt unbemerkt und ohne das Wissen der betroffenen Personen, sodass sie sich der Überwachung nicht bewusst sind und keine Möglichkeit haben, sich ihr zu entziehen. Dadurch entsteht ein Gefühl der ständigen Beobachtung (siehe oben).

Die Problemdefinition sollte sicherstellen, dass die unterschiedlichen Nutzerinnen und ihre spezifischen Bedürfnisse nicht nur erfasst, sondern auch in den jeweiligen Kontext passend eingeordnet werden. Dies ist notwendig, um eine nutzerfreundliche und praxisnahe Lösung zu entwickeln. In vielen Beschreibungen wird diese Phase auch als Forschung oder Analyse bezeichnet, da sie darauf abzielt, grundlegende Erkenntnisse über die Anforderungen, Erwartungen und Herausforderungen der Nutzer*innen zu gewinnen[6].

[6] Siehe dafür exemplarisch BBC: Design Strategies User, Centered Design; Fachhochschule Graubünden: User Centered Design Prozess

Konkret bedeutet das, dass das zu lösende Problem aus der Perspektive der Nutzer*innen – in diesem Fall derjenigen, die den Straßen- und Parkraum nutzen – formuliert werden muss. Nur wenn ihre Bedürfnisse und potenziellen Schwierigkeiten vollständig erfasst sind, kann eine zielführende Lösung entwickelt werden. Um dies zu gewährleisten, müssen folgende Fragen beantwortet werden:

- Scan-Fahrzeuge:
  Welche Nutzer*innen kommen zu welchem Zeitpunkt und auf welche Weise mit Scan Cars in Berührung? Inwiefern können sie allein durch das äußere Erscheinungsbild des Fahrzeugs erkennen, welche technischen Funktionen es hat und schlussfolgern, welche Auswirkungen dies auf ihre Privatsphäre haben könnte?

- Straßenbild und Beschilderung:
  Welche Nutzer*innen nehmen Straßenschilder wahr und werden von ihnen angesprochen? In welcher Situation befinden sie sich dabei? Welche Herausforderungen oder Probleme können für sie in diesem Moment entstehen?

- (Anwohner-)Parkscheine:
  Welche Nutzer*innen nutzen einen Parkschein? In welcher Situation befinden sie sich dabei? Welche Schwierigkeiten können beim Erwerb oder beim Lesen des Parkscheins auftreten?

- Kommunikationskanäle der Behörden:
  Welche Nutzer*innen werden von den Kommunikationskanälen adressiert? In welcher Situation befinden sie sich dabei? Aus welchem Grund und zu welchem Zeitpunkt greifen sie auf diese Kanäle zu?

Funktionale Anforderungen

Die funktionalen Anforderungen werden maßgeblich von den Bedürfnissen und Erwartungen der Nutzer*innen bestimmt. Sie ergeben sich nicht aus technischen Spezifikationen oder der reinen Machbarkeit, sondern aus den zuvor identifizierten Problemen und Herausforderungen, mit denen die Nutzerinnen konfrontiert sind. Das bedeutet, dass eine funktionale Anforderung nicht einfach nur die technische Ausstattung des Scan Cars zur Kennzeichenerfassung beschreibt. Vielmehr geht es darum, sicherzustellen, dass die Technologie so gestaltet ist, dass sie den Bedürfnissen der Nutzer*innen gerecht wird. Die Anforderungen sollten sich also darauf beziehen, wie das System mit den erkannten Problemstellungen umgeht und welche Funktionen notwendig sind, um eine nutzerfreundliche und praktikable Lösung zu bieten.

- Scan-Fahrzeuge:

    - Scan-Fahrzeuge sollten klar als solche erkennbar sein, damit Bürger*innen sofort verstehen, dass es sich um ein Fahrzeug zur automatisierten Kennzeichenerfassung handelt (etwa durch sichtbare Markierungen, Beschriftungen oder Symbole). Besonders hilfreich wäre es, wenn auch die technische Ausstattung des Fahrzeugs – beispielsweise Kameras

oder Sensoren – gut erkennbar ist, selbst wenn dies aus rein technischer Sicht nicht zwingend erforderlich wäre.

    - Nutzer*innen sollten die Möglichkeit haben, sich über die Funktionsweise und den Zweck der Scan-Fahrzeuge zu informieren. Dies kann beispielsweise durch gut sichtbare Hinweise auf eine Website oder andere Informationsquellen geschehen, die ausführlich über den Einsatz, die erhobenen Daten und deren Verarbeitung aufklären.
      Müssen Zugang zu weiteren Informationen liefern (bspw. durch Verweise auf Websites).

- Straßenbild und Beschilderung:

    - An Fahrer*innen muss die Information mit möglichst geringem Aufwand vermittelt werden. Sie sollten schnell und klar erkennen können, dass der Parkraum automatisch erfasst wird. Hier könnten einfache Symbole oder Icons hilfreich sein, vorausgesetzt, diese sind gut erkennbar und verständlich. Ziel ist es, dass diese Icons so gestaltet sind, dass sie einen hohen Wiedererkennungswert haben.

- (Anwohner-)Parkscheine:

    - Die Gestaltung und der Ablauf der Beantragung eines Anwohner-Parkscheins unterliegen keinen festen normativen Anforderungen. Diese Flexibilität bietet die Möglichkeit, die Transparenz zu erhöhen. So kann der Prozess der Parkschein-Ausstellung klarer und verständlicher gestaltet werden, was den Nutzer*innen hilft, die Regeln und Abläufe besser nachzuvollziehen. Beispielsweise könnten zusätzliche Informationen oder Hinweise integriert werden, die den Parkschein für alle Beteiligten transparenter und nachvollziehbarer machen.

- Kommunikationskanäle der Behörden:

    - sollten den Bürger*innen klare und einfache Kontaktmöglichkeiten bieten, um Fragen zu stellen oder Unterstützung zu erhalten. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist, dass die Kommunikationskanäle eine detaillierte Beschreibung der Datenerhebung bereitstellen. Dies sollte Informationen darüber enthalten, welche Daten zu welchem Zweck erfasst werden. Die Sunlight Foundation empfiehlt, dass solche Informationen transparent und verständlich aufbereitet werden, um das Vertrauen der Bürger*innen zu stärken und eine klare Kommunikation zu gewährleisten.

(2) Prototyping und Entwicklung

Im Rahmen der Design-Phase des User-Centered-Design-Prozesses werden auf Grundlage der zuvor systematisch erhobenen und definierten Anforderungen erste Prototypen konzipiert und entwickelt. Diese Entwürfe dienen als konkrete Umsetzung der identifizierten Nutzerinnenbedürfnisse und sollen sicherstellen, dass die angestrebte Lösung den Erwartungen und dem Nutzungskontext der Zielgruppe in

hohem Maße entspricht. Charakteristisch für den UCD-Prozess ist sein iterativer Ablauf: Die entwickelten Prototypen werden fortlaufend durch Rückmeldungen der Nutzer:innen sowie durch empirische Evaluationen überprüft, bewertet und daraufhin gezielt überarbeitet. Dieses wiederholte Verfeinern und Anpassen ermöglicht eine kontinuierliche Verbesserung der Gestaltungslösung in Hinblick auf Gebrauchstauglichkeit, Akzeptanz und Nutzer:innenzufriedenheit.

(3) Testing und Validierung

Die Testing-Phase stellt eine zentrale Komponente im User-Centered Design-Prozess dar, da sie eine fundierte empirische Überprüfung der entwickelten Maßnahmen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit, insbesondere in Bezug auf die angestrebte Transparenz sowie die Erfüllung der Nutzer:innenbedürfnisse, ermöglicht. Ziel dieser Phase ist es, bereits in einem frühen Entwicklungsstadium potenzielle Schwächen, Usability-Probleme oder Diskrepanzen zwischen den implementierten Lösungen und den zuvor definierten Anforderungen zu identifizieren. Werden im Zuge dieser Evaluation Defizite festgestellt – beispielsweise, dass die Maßnahmen die intendierte Transparenz nicht erreichen oder dass durch die Einführung neuer Technologien unerwartete Herausforderungen entstehen – erfordert dies eine gezielte Überarbeitung des Systems. In solchen Fällen muss der Entwurfsprozess erneut durchlaufen und die Gestaltungslösung entsprechend angepasst werden, um eine nutzerzentrierte, funktionsgerechte und akzeptanzfördernde Systementwicklung sicherzustellen.

(4) Konkrete Umsetzung

Der gesamte User-Centered-Design-Prozess für die angegebenen Kontaktpunkte sollte durch Initiative des Gesetzgebers durchlaufen werden. Damit kann die Effektivität der Transparenzmaßnahmen einmalig evaluiert werden. Darauf aufbauend konkretisiert die Exekutive aufgrund ihrer Sachkompetenz die als effektiv erwiesenen Transparenzmaßnahmen.

FAZIT

Verkehrsmaßnahmen stellen einen wirksamen Hebel dar, um die Luftqualität in Kommunen nachhaltig zu verbessern. Die Novellierung der Straßenverkehrsordnung eröffnet in dieser Hinsicht neue Spielräume für eine Neuverteilung des öffentlichen Raums, insbesondere auf kommunaler Ebene. So dürfen Kommunen verkehrsbezogene Maßnahmen auch auf Luftqualitätsmanagement und Klimaschutz begründen. Es bleibt jedoch abzuwarten, in welchem Umfang die Kommunen von den erweiterten Ermächtigungen tatsächlich Gebrauch machen und welche Maßstäbe die Gerichte künftig an die Berücksichtigung von Verkehrssicherheit und -leichtigkeit anlegen werden.

Das im Text angeführte Beispiel der Einführung von Parkraumbewirtschaftung zeigt besonders deutlich, dass es für eine konsequente Umsetzung von Maßnahmen zur Luftreinhaltung bisher nicht allein am rechtlichen Handlungsspielraum fehlte. Auch unzureichende rechtliche Grundlagen für digitale Werkzeuge, die die Umsetzung und den Betrieb solcher Maßnahmen vereinfachen und deren Wirkung stärken könnten, erschweren die kommunale Handlungsfähigkeit.

Dies zeigt auch der erörterte Use Case, der Einsatz von Scan Cars für die digitale Parkraumüberwachung. Während europäische Nachbarländer solche Technologien bereits seit einiger Zeit betreiben, fehlt in Deutschland – ausgenommen die Regelung des LMG Baden-Württemberg, für die eine Gesetzgebungskompetenz des Landes jedenfalls nicht sicher erscheint – eine entsprechende Gesetzesgrundlage für die Datenverarbeitung. Diese sollte selbstverständlich so gestaltet sein, dass ein hohes Schutzniveau erreicht werden kann. Gleichzeitig muss die digitale Überwachung durch Scan Cars für eine effektive Kontrolle des Parkraums durch kommunale Verwaltungen zumindest hinsichtlich rechtlicher Anforderungen niederschwellig anwendbar werden. Somit liegt nicht nur die Verantwortung zur Schaffung der Rechtsgrundlage beim Gesetzgeber. Auch die erforderliche Datenschutzfolgenabschätzung sollte auf Seite der Gesetzgebung erstellt werden.

Die DSFA bietet ferner die Möglichkeit, sowohl Bürger*innen als auch Expert*innen in die Gestaltung möglichst effektiver Schutz- und Transparenzmaßnahmen einzubeziehen. Für ein besonders hohes Maß an Transparenz erscheint ein iteratives Vorgehen entlang des User-Centered-Design-Prozesses zielführend.

Für eine erfolgreiche und nachhaltige Verkehrswende kommt es entscheidend darauf an, dass Kommunen über klare, rechtskonforme und praxisnahe rechtliche Rahmenbedingungen verfügen – insbesondere für den Einsatz digitaler Instrumente wie Scan Cars –, um wirksame Maßnahmen zur Luftreinhaltung und Klimaschutz zielgerichtet umsetzen zu können.

LITERATURVERZEICHNIS

Auer, A., von Grafenstein, M., Kruse, L., & de Macedo Schäfer, N. (2023, Oktober 16). Öffentlichkeitsbeteiligung in der datengetriebenen Verwaltung: Ein prozessbezogener Ansatz zur Lösung datenbezogener Interessenkonflikte durch die Ergänzung formeller Beteiligung (HIIG Discussion Paper Series No. 2023-05). SSRN. https://doi.org/10.2139/ssrn.4603704

Albrecht, F. (2024). Das 10. Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes – ein Umbruch im Straßenverkehrsrecht. DAR – Deutsches Autorecht, 2024, 465–470.

Axer, P. (2023). Straßenrecht. In F. Schoch & M. Eifert (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht (2. Aufl.).

Baumeister, Hubertus. (2024). Die Novellierung des Straßenverkehrsrechts 2024 – eine stille Revolution für Mobilitätswende und Klimaschutz in Gemeinden. IR – Informationsdienst Recht, 2024.

Beyer, H., & Holtzblatt, K. (1997). Contextual design: Defining customer-centered systems. Morgan Kaufmann.

Bezirksamt Pankow von Berlin – Ordnungsamt. (o. D.). Bewohnerparkausweis verlängern – Antragstellung und Hinweise. Abgerufen am 21. Mai 2025 von https://www.berlin.de/ba-pankow/politik-und-verwaltung/aemter/ordnungsamt/service/artikel.243887.php

DER SPIEGEL. (2023, 29. August). Hamburg: Kameraautos sollen Falschparker erfassen. DER SPIEGEL. Abgerufen am 21. Mai 2025, von https://www.spiegel.de/auto/hamburg-kameraautos-sollen-falschparker-erfassen-a-82948f7b-b4d8-4496-b190-2ea614863eaa

Detterbeck, S. (2024). Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht (22. Aufl.).

Deutsche Umwelthilfe (2022a). Update vom 19. Mai 2022 Gebührenordnung für Anwohnerparkausweise in den Bundesländern. Abgerufen am 20. Mai 2025 von https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Verkehr/Anwohnerparkgeb%C3%BChren_L%C3%A4nderbriefings_Update_final.pdf

Deutsche Umwelthilfe (2022b). Deutsche Umwelthilfe fordert mindestens 360 Euro Jahresgebühr für Anwohnerparken. Abgerufen am 20. Mai 2025 von https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-fordert-mindestens-360-euro-jahresgebuehr-fuer-anwohnerparken/

Deutscher Städtetag. (2023). Tempo 30 – lebenswerte Städte durch angemessene Geschwindigkeiten [Resolution]. Abgerufen am 21. Mai 2025 von https://www.staedtetag.de/positionen/beschluesse/2023/praesidium-resolution-tempo-30-lebenswerte-staedte-durch-angemessene-geschwindigkeite

Eibenstein, H. (2023). Realer Vorteilsausgleich ja, Klimapolitik nein: Gebührenerhebung für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen. juristische Monatszeitschrift (jM), 2023, 469–473.

Europäische Kommission. (2017). Evaluation and Fitness Check Roadmap: Fitness check of the EU Ambient Air Quality Directives. Abgerufen am 20. Mai 2025 von https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1468-Fitness-check-of-the-EU-Ambient-Air-Quality-Directives_en

Europäische Kommission. (2023). Scan cars for parking enforcement. Urban Mobility Observatory. Abgerufen am 26. Mai 2025, von https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/resources/case-studies/scan-cars-enforcement_en?pref

Lang=lv

Europäisches Parlament. (2024). Luftverschmutzung: Auswirkungen und EU-Maßnahmen zu ihrer Verringerung. Abgerufen am 24.03.2025 von https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2023/9/story/20230822STO04226/20230822STO04226_de.pdf

Fehling, M. (2024). Rechtliche Gestaltungsoptionen für eine Verkehrswende in den Kommunen (Teil 1). Innovative Verwaltung (IR), S.12 – 15 (1. Teil), S. 64 – 68 (2. Teil)

Gola, P., & Heckmann, D. (2022). DS-GVO (3. Aufl.). C.H. Beck.

Gubser, R., & Pohle, J., (Im Erscheinen). Towards Collaborative Governance for AI Systems in Clinical Care.

von Grafenstein, M. v. (2022). Reconciling Conflicting Interests in Data through Data Governance: An Analytical Framework (and a Brief Discussion of the Data Governance Act Draft, the AI Regulation Draft, as well as the GDPR). HIIG Discussion Paper Series 2022-2. 45 pages. https://doi.org/10.5281/zenodo.6457735.

von Grafenstein, M., Jakobi, T., & Stevens, G. (2022). Effective data protection by design through interdisciplinary research methods: The example of effective purpose specification by applying user-centered UX-design methods. Computer Law & Security Review, 46, 105722. https://doi.org/10.1016/j.clsr.2022.105722

von Grafenstein, M., Kruse, L., Rabe, J., Reetz, L., & Schweinberger, M. (2024). Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität: Übersicht rechtlicher Grundlagen. Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft. Abgerufen am 20. Mai 2025 von https://www.hiig.de/wp-content/uploads/2024/01/240124_MassnahmenTabelle_HIIG.pdfHIIG

Grainger, S., Mao, F., & Buytaert, W. (2016). Environmental data visualisation for non-scientific contexts: Literature review and design framework. Environmental Modelling & Software, 299-318.

Greitens, A. (2018). Grundrecht auf (Auto-)Mobilität? Berliner Law Journal (BLJ), 2018(2),

Groß, Pia (2024). Die Auswirkungen von Bewohnerparkgebieten auf das Mobilitätsverhalten der Bewohnerinnen* (Masterarbeit). HafenCity Universität Hamburg. Abgerufen am 21. Mai 2025, von https://repos.hcu-hamburg.de/handle/hcu/998

Gwiasda, B., Hofmann, E. (2021). Der Abschied vom Verbrennungsmotor als Ländersache? Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2021, 680–685.

Hamburgischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit (HmbBfDI). (2023). 32. Tätigkeitsbericht Datenschutz 2023. Abgerufen am 21. Mai 2025, von https://datenschutz-hamburg.de/service-information/taetigkeitsberichte/taetigkeitsbericht-datenschutz-2023

Hellweger, S., & Wang, X. (2015). What is user experience really: Towards a UX conceptual framework.

Herzog, R., Scholz, R., Herdegen, M., & Klein, H. H. (2024). Grundgesetz (105. Ergänzungslieferung). In Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.).

Imgarten, N. (2019). Legitimation durch Beteiligung? Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Gesetzgebung der Europäischen Union. Göttinger Rechtszeitschrift, 2(1), 13–19.

Isensee, J., & Kirchhof, P. (Hrsg.). (2005). Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (Bd. 3). C.F. Müller.

Jungkind, V., & Koch, S. (2022). The risk-based approach in the GDPR: Restating the obvious and reinstating a guiding principle. ZD – Zeitschrift für Datenschutz, 2022, 656–662.

Kessinger, S., Minkos, A., Dauert, U., Feigenspan, S., Eisold, A., Nordmann, S., & Schemmel, A. (2024). Auf dem Weg zu einer neuen Europäischen Luftqualitätsrichtlinie (Hintergrundpapier, Juni 2024). Umweltbundesamt. Abgerufen am 20. Mai 2025 von https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/auf-dem-weg-zu-einer-neuen-europaeischen

Klinger, R., & Rhiel, L. (2024). Straßenverkehrsregelungen unter Beachtung des verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden. ZUR – Zeitschrift für Umweltrecht, 2024, S. 259–268.

Klinger, R., & Rhiel, L. (2024). Die Novelle von StVG und StVO: Mehr Raum für den Bus-, Fahrrad- und Fußverkehr zur Verbesserung des Klimaschutzes. ZUR – Zeitschrift für Umweltrecht, 2024, S. 589–594.

Klinski, S. (2020). Modernisierung des Straßen- und Straßenverkehrsrechts: Reformbedarf und Reformansätze für ein zukunftsfähiges Recht der Straßennutzung. ZUR – Zeitschrift für Umweltrecht, 2020, S. 394–401.

Klinski, S. (2023). Vorschlag zur besseren Berücksichtigung von Umwelt-/Klima-/Gesundheitsschutz und gemeindlichen Belangen im Straßenverkehrsrecht: Initiativvorschlag zur Umsetzung des Koalitionsvertrages (Rechtsgutachten, 9. Januar 2023)

Seiler, M. (2024). In D. Murswiek et al. (Eds.), BeckOK Grundgesetz (59th ed.). München: C.H. Beck.

SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN & FDP. (2021). Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit – Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP für die 20. Legislaturperiode. Abgerufen am 21. Mai 2025, von https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800

Lopez, Ravi (2024). Revision of the Ambient Air Quality Directives In "A European Green Deal". Legislative Train Schedule. The European Parliament.

Maltzahn, F. (2023, 14. Juli). Paradigmenwechsel im Straßenverkehrsrecht? – Jedenfalls (noch) nicht in der StVO! JuWissBlog, Nr. 43/2023. Abgerufen am 20. Mai 2025 von https://www.juwiss.de/43-2023/

Marsch, N., & Rademacher, T. (2021). Generalklauseln im Datenschutzrecht: Zur Rehabilitierung eines zentralen Bausteins des allgemeinen Informationsverwaltungsrechts. Die Verwaltung, 54(1), 1–30.

Mercedes Benz (2024). Die Stadt Freiburg optimiert den Parkraum mit Hilfe von Mercedes-Benz Parking Analytics, Abgerufen am 20. Mai 2025 von https://data.mercedes-benz.com/de/success-stories/stadtfreiburg

NDR (2024). Streckenradar bei Hannover: „Section Control" auf B6 abgeschaltet, Abgerufen am 20. Mai 2025 vonhttps://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/hannover_weser-leinegebiet/Streckenradar-bei-Hannover-Section-Control-auf-B6-abgeschaltet,sectioncontrol146.html

Paal, B., & Pauly, D. (Hrsg.). (2021). Datenschutz-Grundverordnung / Bundesdatenschutzgesetz: DSGVO/BDSG (3. Aufl.). C.H. Beck.

Rat der Europäischen Union (2024). Luftqualität: Rat und Parlament einigen sich auf strengere Normen in der EU. Pressemitteilung vom 20.02.2024. Abgerufen am 24.03.2025 von https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2024/02/20/air-quality-council-and-parliament-strike-deal-to-strengthen-standards-in-the-eu/

Rauterberg, M. (2003). User centered design: What, why, and when. In E. Graefe (Ed.), Usability Forum: FP48. In tekom Jahrestagung 2003. Tekom.

Reichel, J. (2023, 30. März). Agora-Übersicht Scan-Cars: Global im Trend – in Deutschland verpennt. VISION mobility. Abgerufen am 17.05.2025 von https://vision-mobility.de/news/agora-uebersicht-scan-cars-global-im-trend-in-deutschland-verpennt-255601.html

Ringwald, R., & Wernicke, T. (2021). Rechtliche Vorgaben einer Parkraumkontrolle im öffentlichen Raum mittels Scan-Fahrzeugen. BBH. Abgerufen am 26. Mai 2025, von https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/bbh-Rechtsgutachten_Parkraumkontrolle-mit-Scan-Fahrzeugen/bbh-Rechtsgutachten_Parkraumkontrolle-mit-Scan-Fahrzeugen.pdf

Rohr, J., Ehlert, H., Möller, B., Hörster, S., & Hoppe, M. (2017). Impulse zur Bürgerbeteiligung vor allem unter Inklusionsaspekten–empirische Befragungen, dialogische Auswertungen, Synthese praxistauglicher Empfehlungen zu Beteiligungsprozessen. Institut für Partizipatives Gestalten. Oldenburg.

Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz, Umwelt. (2020). Leitfaden Parkraumbewirtschaftung (Neuauflage). Berlin.

Siegel, T. (2022). Allgemeines Verwaltungsrecht (15. Aufl., Rn. 1102). C.F. Müller.

Specht-Riemenschneider, L. (2024, Dezember). Datenschutzpolitische Agenda für die 21. Wahlperiode des Deutschen Bundestages: Vorschläge der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit für die Wahlprogramme der Parteien und eine Koalitionsvereinbarung für die 21. Wahlperiode. Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI). Abgerufen am 26. Mai 2025, von https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DokumenteBfDI/Datenschutzpolitische-Agenda/Datenschutzpolitische-Agenda-21-WP.pdf?__blob=publicationFile&v=6

Steiner, U. (2023). Die Planung der Verkehrswende. Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), 2023(1)

Sydow, G., Marsch, N. (Hrsg.). (2022). DS-GVO/BDSG (3. Aufl.). C.H. Beck.

Tham, J. C. K. (Ed.). (2022). Keywords in design thinking: A lexical primer for technical communicators & designers. The WAC Clearinghouse; University Press of Colorado. https://doi.org/10.37514/TPC-B.2022.1725

Twomlow, A., Grainger, S., Cieslik, K., Paul, J. D., & Buytaert, W. (2022). A user-centred design framework for disaster risk visualisation. International Journal of Disaster Risk Reduction, 77, 103067. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2022.103067

Umweltbundesamt. (2024). Emissionen des Verkehrs. Abgerufen am 20. Mai 2025 von https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#verkehr-belastet-luft-und-klima-minderungsziele-der-bundesregierung

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV). (2023). Änderungsvorschläge zum Straßenverkehrsrecht – für eine gute Mobilitätswende [Positionspapier]. Abgerufen am 21. Mai 2025 von https://www.vdv.de/vdv-positionspapier-aenderungsvorschlaege-zum-stvr-2023.pdfx

Weyer, J. (2025). Modellierung und Simulation von Mobilität und Verkehr, in: Canzler, W., Haus, J., Knie, A., Ruhrort, J., Handbuch Mobilität und Gesellschaft

Wolff, H., Brink, S., & von Ungern-Sternberg, A. (Hrsg.). (2024). BeckOK Datenschutzrecht (50. Ed.). C.H. Beck. Abgerufen am 16.05.2025, von https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2FBeckOKDatenS_50%2FEWG_DSGVO%2Fcont%2FBECKOKDATENS.EWG_DSGVO.EINLEITUNGZURDS-GVO.glG.htm .

World Health Organization. (2021). WHO global air quality guidelines: Particulate matter ($PM_{2.5}$ and PM_{10}), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. Geneva: World Health Organization. Abgerufen am 20. Mai 2025 von https://iris.who.int/handle/10665/345329

World Health Organization (WHO). (2023). Air quality. WHO Regional Office for Europe. Abgerufen am 21. Mai 2025, von https://www.who.int/europe/news-room/fact-sheets/item/air-quality

Young, G. W., & Kitchin, R. (2020). Creating design guidelines for building city dashboards from a user's perspectives. International Journal of Human-Computer Studies, 140, 102429. https://doi.org/10.1016/j.ijhcs.2020.102429

Gesetze und Rechtstexte

57. StVRÄndV	57. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 02.10.2024, Bundesgesetzblatt Teil I, 10.10.2024, Nr. 299
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BewParkGebS	Bewohnerparkgebührensatzung
VwV-StVO	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO)
BGBl. 2011/98	Bundesgesetzblatt Jahrgang 2011 Teil I Nr. 5, ausgegeben zu Bonn am 10. Februar 2011. Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt). Vom 25. Januar 2011.
BFStrMG	Bundesfernstraßenmautgesetz
BR-Drucks. 257/21	Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften. 26.03.21.
BR-Drucks. 381/23	Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes. 18.08.2023.
BR-Drucks. 381/1/23	Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt … der 1036. Sitzung des Bundesrates am 29.September 2023. Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes. 18.09.2023.
BR-Drucks. 518/23	Sechsundfünfzigste Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
KSG	Bundesklimaschutzgesetz
GG	Grundgesetz
JI-Richtlinie	Richtlinie (EU) 2016/680 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zum Schutz

	natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates
LT BW-Drucks. 17 / 8021	Landtag von Baden-Württemberg. Mobilitätsgesetz des Landes Baden-Württemberg. 17.12.2024.
ParkGebVO	Parkgebührenverordnung
RL 2008/50/EG	Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa
StVGÄndG	Zehntes Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes vom 12.07.2024, Bundesgesetzblatt Teil 1, 16.07.2024, Nr. 233
StVG	Straßenverkehrsgesetz
WD 7 - 3000 - 034/21	Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, Einzelfragen zur Ausgestaltung von Gebührenordnungen nach § 6a Abs. 5a StVG (15. April 2021)

Rechtssprechung

BGH - VI ZR 385/02	Bundesgerichtshof, Urteil vom 18. November 2003. NJW 2004, 356 (m.w.N. in DAR 2004, 77)
BGH - VI ZR 185/04	Bundesgerichtshof, Urteil vom 14. Juni 2005. NJW 2005, 2923
BVerfGE - 1 BvR 118/71	Bundesverfassungsgericht, Rechtsprechung vom 10.12.1975. NJW 1976, 559
BVerfGE- 1 BvR 2368/06	Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 23.Februar 2007. NVwZ 2007, 688
BVerfGE - 1 BvR 2074/05	Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 11. März 2008. NJW 2008, 1505
BVerfGE - 1 BvR 1254/07	Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 11. März 2008. NJW 2008, 1505
BVerfGE - 1 BvR 2656/18	Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24. März 2021, u.a. NJW 2021, 1723
BVerfGE - 1 BvR 3214/15	Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 10. November 2020. BVerfGE 156, 11
BVerfGE - 1 BvR 253/56	Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 16. Januar 1957. BVerfGE 6, 32
BVerfGE - 1 BvR 921/85	Bundesverfassungsgericht Beschluss vom 6. Juni 1989. BVerfGE 80, 137
BVerfGE 20, 257	
BVerfGE 50, 217	
BVerfGE 65, 1	

BVerfGE 91, 207

BVerfGE 40, 371

BVerfGE 137, 1 m.w.N. in NVwZ 2014, 1448 und LKRZ 2014, 412

BVerwGE 62, 376

BVerwGE 95, 333 m.w.N. in NVwZ 1995, 165

BVerwGE - 9 CN 2.22 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. Juni 2023. NVwZ 2023, 1813

OLG Frankfurt a.M. - 2 Ss-OWi 388/02 Oberlandesgericht Frankfurt a.M., Beschluss vom 21. Juli 2003. NStZ-RR 2003, 342

OVG Berlin-Brandenburg - 1 S 115/20, Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 6. Januar 2021. ZUR 2021, 203

OVG Berlin-Brandenburg NVwZ-RR 2021, 511

VG Berlin - 11 L 345/22 Verwaltungsgericht Berlin, Beschluss vom 31. August 2022

VG Berlin - 11 L 205/20 Verwaltungsgericht Berlin, Beschluss vom 4. September 2020

VGH BW - 2 S 809/22 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 24. Juni 2022

VGH BW - 2 S 808/22, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 13. Juli 2022