

09.09.92

44 Seiten

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

**Erfahrungsbericht der Bundesregierung über das Zentrale Verkehrs-
informationssystem (ZEVIS)**

Der Bundesminister für Verkehr
StV 11/36.33.01-01/79 Va 92

Bonn, den 26. August 1992

An den
Präsidenten des Bundesrates

Als Anlage übersende ich den Erfahrungsbericht der Bundesregierung über das Zentrale Verkehrsinformationssystem (ZEVIS). Die Bundesregierung kommt damit einer Aufforderung des Bundesrates (BR-Drucksache 590/86 - Beschluß) bei der Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes vom 28. Januar 1987 (BGBl. I S. 486) nach.

In Vertretung



Dr. Dieter Schulte

Erfahrungsbericht der Bundesregierung über das
Zentrale Verkehrsinformationssystem (ZEVIS)

Der Bundestag und der Bundesrat haben bei der Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes vom 28. Januar 1987 (BGBl. I S. 486) die Bundesregierung gebeten, vier Jahre nach dessen Inkrafttreten unter Beteiligung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz über die Erfahrungen zu berichten, die mit

- dem automatisierten Abrufverfahren,
- der Aufzeichnungspflicht,
- der Anfrage unter Verwendung von Personalien (P-Anfrage) und
- der Einsichtnahme in die örtlichen Fahrzeugregister

gemacht worden sind.

Der vorliegende Bericht beruht auf den Erfahrungen des Kraftfahrt-Bundesamtes und der externen Nutzer von ZEVIS (Polizeien des Bundes und der Länder sowie Zoll). Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz ist beteiligt worden.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
A. Beschreibung des Zentralen	
Verkehrsinformationssystems	5
1. Die zentralen Register	5
2. Das Zentrale Verkehrsinformationssystem	6
3. ZEVIS-Nutzung, Bedarfsentwicklung	10
4. Entwicklung des Abrufverhaltens	13
B. Erfahrungen über die Anwendung des Zentralen	
Verkehrsinformationssystems	16
1. Das automatisierte Abrufverfahren	16
a) Nutzen für die externen Anwender	16
b) Aktualität und Qualität der Daten	17
c) Zulassung von Anschlüssen	19
d) ZEVIS-Bedienung	20
e) Sicherung gegen Mißbrauch	20
2. Die Aufzeichnungspflicht	25
a) Grundprotokollierung	25
b) Zusatzprotokollierung	25
c) Protokollauswertungen	32
d) Aufbewahrungsfristen	34
e) Protokollierung von Abrufen aus den örtlichen Fahrzeugregistern	35
3. Die P-Anfrage	35

	Seite
4. Weitere Aspekte	38
a) Die F-Anfrage	38
b) Die K-Anfrage	40
c) Die R-Anfrage	41
d) Die A-Anfrage	42
e) ZEVIS-Anschluß für Zulassungsstellen	42
C. Sonstige Bemerkungen zu den Fahrzeugregistern	43

Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgang
APC	Arbeitsplatzcomputer
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BGS	Bundesgrenzschutz
FIN	Fahrzeug-Identifizierungsnummer
FRV	Fahrzeugregisterverordnung
INPOL	Informationssystem der Polizei
KBA	Kraftfahrt-Bundesamt
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
VZR	Verkehrszentralregister
ZEVIS	Zentrales Verkehrsinformationssystem
ZFR	Zentrales Fahrzeugregister

A. Beschreibung des Zentralen Verkehrsinformationssystems

1. Die zentralen Register

Das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) führt im wesentlichen zwei Register, das Zentrale Fahrzeugregister (ZFR) und das Verkehrszentralregister (VZR).

Das ZFR enthält:

- die Fahrzeuge mit amtlichen Kennzeichen einschließlich der in den letzten fünf Jahren endgültig aus dem Verkehr gezogenen Fahrzeuge (ausgenommen sind die Fahrzeuge der Bundeswehr; deren Daten werden bei der Zentralen Militärkraftfahrstelle in Düsseldorf gespeichert),
- die Fahrzeuge mit Versicherungskennzeichen (Kleinkrafträder, Fahrräder mit Hilfsmotor, maschinell angetriebene Krankenfahrräder),
- die Fahrzeuge mit Ausfuhrkennzeichen nach § 7 Abs. 2 der Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkehr,
- die roten Kennzeichen zur wiederkehrenden Verwendung.

Die Fahrzeuge in den neuen Ländern und im östlichen Teil von Berlin werden ab 1. Januar 1991 im ZFR erstmals erfaßt, soweit sie im Rahmen der Umkennzeichnung oder aus sonstigem Anlaß neue amtliche Kennzeichen nach der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) erhalten. Die nach dem Einigungsvertrag vorgesehene Umkennzeichnung soll bis spätestens 31. Dezember 1993 abgeschlossen sein.

Im VZR sind insbesondere folgende Entscheidungen enthalten:

- die Versagung oder Entziehung einer Fahrerlaubnis,

- Bußgeldentscheidungen über Verkehrsverstöße mit einer Geldbuße ab 80,-- DM oder mit einem Fahrverbot (Verkehrsordnungswidrigkeiten),
- Verurteilungen wegen Straftaten im Zusammenhang mit der Teilnahme am Straßenverkehr (Verkehrsstraftaten).

Personen mit Wohnsitz in den neuen Ländern und im östlichen Teil von Berlin werden seit 3. Okt. 1990 nach den neuen gesamtdeutschen Vorschriften im VZR erfaßt. Von einer Nacherfassung der Entscheidungen nach dem Recht der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik wurde im Einigungsvertrag abgesehen.

Eine der wesentlichen Aufgaben dieser Register ist die Erteilung von Auskünften gemäß den gesetzlichen Bestimmungen. Die Daten des ZFR dienen der Identifizierung von Fahrzeugen sowie von Personen in ihrer Eigenschaft als Halter von Fahrzeugen. Die im VZR registrierten Daten sollen insbesondere den zuständigen Behörden und Gerichten Informationen über die Eignung und Bewährung von Verkehrsteilnehmern geben.

Die Nutzung eines Teils dieser Daten wird durch den Abruf im automatisierten Verfahren ermöglicht.

2. Das Zentrale Verkehrs-Informationssystem

Das Zentrale Verkehrs-Informationssystem (ZEVIS) ist ein Datenverarbeitungsverfahren, mit dem eine Auswahl von Daten (ZEVIS-Daten) aus den rechtlich selbständigen Bundesregistern ZFR und VZR so gespeichert wird, daß interne und externe Stellen diese Daten unmittelbar im Dialog abrufen können. ZEVIS hat somit keinen Einfluß auf Art und Umfang der im ZFR und VZR gespeicherten Daten, sondern macht lediglich eine Teilmenge dieser Daten dialogfähig.

Die ZEVIS-Datenbank umfaßt den gesamten Bestand der in der Bundesrepublik Deutschland zugelassenen Fahrzeuge mit amtlichen Kennzeichen, Versicherungskennzeichen, Ausfuhrkennzeichen sowie der roten Kennzeichen zur wiederkehrenden Verwendung, jedoch nur mit den in § 12 Abs. 1 der Fahrzeugregisterverordnung (FRV) angeführten Daten.

Die ZEVIS-Datenbank umfaßt außerdem folgende negative Fahrerlaubnisdaten aus dem VZR: Versagung der Fahrerlaubnis durch eine Verwaltungsbehörde, Entziehung der Fahrerlaubnis durch eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht, vorläufig wirksame Entziehung durch eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht, Verzicht auf die Fahrerlaubnis während eines Entziehungsverfahrens, isolierte Sperren, unanfechtbare Aberkennung des Rechts, von einem ausländischen Fahrausweis Gebrauch zu machen.

Die Verkehrsstraftaten und Bußgeldentscheidungen sowie die diesen Mitteilungen zugeordneten Punkte nach dem Mehrfachtäter-Punktsystem (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zu § 15 b StVZO) stehen nicht in der ZEVIS-Datenbank zur Verfügung und können daher auch nicht über ZEVIS abgerufen werden.

Die Rechtsgrundlagen für ZEVIS sind in den §§ 30 a und 36 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) sowie in den §§ 12 bis 14 der Fahrzeugregisterverordnung (FRV) enthalten.

Seit 1980 im Aufbau, umfaßt ZEVIS heute etwa 53 Millionen Datensätze. Täglich werden zwischen 12.000 und 25.000 Auskünfte an die über 5.600 externen Endgeräte erteilt. Im Jahr 1990 wurden 6.955.102 Abfragen an das Datenvolumen des ZFR in der ZEVIS-Datenbank gestellt. Die negativen Fahrerlaubnisdaten des VZR wurden in 466.193 Fällen abgerufen. Eine Übersicht über die Zusammensetzung der in der ZEVIS-Datenbank zur Verfügung stehenden Datensätze gibt nachstehende Tabelle:

ZEVIS-Datenbank Stand: 7.1.91
ZFR-Bestand und neg. Fahrerlaubnisdaten des VZR

Bestandsgruppen		Anzahl der Datensätze
Fahrzeuge mit amtlichen Kennzeichen	zugelassene	33 718 085
	abgemeldete	11 710 304
	vorübergehend stillgelegte	4 198 285
	insgesamt	49 626 674
Rote Kennzeichen (zur wiederkehrenden Verwendung)		87 924
Ausfuhrkennzeichen		402 006
Fahrzeuge mit Versicherungskennzeichen	aktuelles Versicherungsjahr	1 636 930
	Versicherungsvorjahr	1 193 311
	insgesamt	2 830 241
Fahrerlaubnisdaten des VZR (sog. negative Fahrerlaubnisdaten)		527 035
Gesamtbestand		53 473 880

Für den Abruf der ZEVIS-Daten stehen den externen Nutzern derzeit 6 Arbeitsgänge (AG) zur Verfügung. Der zulässige Anfrageinhalt sowie die zur Verfügung stehenden Auskunftsdaten können der nachfolgenden Übersicht entnommen werden.

AG	Anfrageinhalt	Auskunft
H	Amtliches Kennzeichen Ausfuhrkennzeichen, Versicherungskennzeichen oder Fahrzeug-Identifizierungsnummer ggf. Hersteller	Kennzeichen, Fzg.-Identifizierungs-Nr., Halterdaten (Name, Vorname, Geburtsdatum, Geburtsort, Anschrift), ggf. Tag der endgültigen Außerbetriebsetzung oder der vorübergehenden Stilllegung des Fahrzeugs
K	Amtliches Kennzeichen Ausfuhrkennzeichen Versicherungskennzeichen oder Fahrzeug-Ident.-Nr. und ggf. Hersteller	Fahrzeug-Kurzbeschreibung (Kennz., Fzg.-Ident.-Nr., Hersteller, Fahrzeugart, Typ, Farbe), Halterdaten, ggf. Tag der endgültigen Außernahme oder der vorübergehenden Stilllegung des Fahrzeugs. Bei Fahrzeugen mit Versicherungskennzeichen: außerdem Versicherungsbeginn und -ende
A	Teilkennzeichen (mit einer unbekannten Stelle im Erkennungsteil)	Liste der Kennzeichen mit Hersteller, Typ, Fahrzeugart, Jahr der ersten Zulassung, Farbe. Bei Fahrzeugen mit Versicherungskennzeichen: außerdem Vers.-beginn und -ende
F	Personalien (mindestens der Name und das Geburtsdatum, dazu auch Geburtsort und Vorname)	Versagung, Entzug, Verzicht, Sperrfrist, Aberkennung der betreffenden Fahrerlaubnis sowie Name, Vorname, Geburtsdatum, Geburtsname und Geburtsort der Person
R	Rotes Kennzeichen, Teilkennzeichen	Personen- bzw. Firmenangaben (Name, Vorname, Firma, Geburtsdatum, Geburtsort, Anschrift) Auflistung der Kennzeichen, Angaben zur Gültigkeit des Kennzeichens
P	Personalien (mindestens das Geburtsdatum mit verschiedenen Suchkombinationen)	Der gleiche Datenumfang wie bei H und K

3. ZEVIS-Nutzung, Bedarfsentwicklung

Nach Inkrafttreten der Fahrzeugregisterverordnung am 29. Oktober 1987 konnte der Ausbau der ZEVIS-Nutzung mit der damit verbundenen Zuschaltung weiterer Endgeräte erfolgen.

Im herkömmlichen Verfahren ist jedes Endgerät durch eine eigene Leitung (Standleitung) mit dem Rechner des KBA verbunden. Der Bestand beläuft sich gemäß nachstehender Übersicht zur Zeit auf 873 berechnete Endgeräte.

ENTWICKLUNG DER HERKÖMMLICHEN ZEVIS-ANSCHLÜSSE (Endgeräte)

BUNDESLAND	Ist am 28.10.87	Ist am 11.11.88	Ist am 30.06.89	Ist am 31.12.89	Ist am 30.06.90	Ist am 31.12.90	Ist am 06.03.91
Baden- Württemberg	85	95	95	95	100	100	100
Bayern	1	1	1	1	1	1	1
Berlin	2	43	45	45	46	86	89
Bremen	-	11	13	19	19	19	19
Hamburg	9	110	142	143	143	144	145
Hessen	-	62	62	63	63	74	76
Niedersachsen	-	48	51	56	63	85	85
Nordrhein- Westfalen	2	97	107	114	-	-	-
Rheinland- Pfalz	-	60	63	63	65	67	69
Saarland	2	6	7	7	7	7	7
Schleswig- Holstein	2	6	8	8	8	8	8
Bundeskri- minalamt	10	27	42	52	55	56	60
Bundesgrenz- schutz/Zoll	2	148	149	149	145	220	212
Bundestag	-	-	-	2	2	2	2
Insgesamt	115	714	785	817	717	869	873

Daneben kommen in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein sog. virtuelle Verfahren zum Einsatz. Die Endgeräte in diesen Verfahren sind nicht direkt mit dem Rechner des KBA verbunden. Der Dialog erfolgt über einen Großrechner (z. B. im Landeskriminalamt), der den Abruf für ein bestimmtes Endgerät mit einer bestimmten Kennung beim KBA vornimmt.

ENTWICKLUNG DER VIRTUELLEN ZEVIS-ANSCHLÜSSE
(Endgeräte bzw. Endgerätekennungen)

BUNDESLAND	Ist am 28.10.87	Ist am 11.11.88	Ist am 30.06.89	Ist am 31.12.89	Ist am 30.06.90	Ist am 31.12.90	Ist am 06.03.91
Bayern	726	1239	1402	2524	4000	4351	4495
Nordrhein- Westfalen	-	-	-	-	246	261	261
Schleswig- Holstein	100	112	112	118	123	126	126
Insgesamt	826	1351	1514	2442	4369	4738	4882

In Bayern wurden seit Ende 1990 größtenteils die bisher üblichen Endgeräte durch Arbeitsplatzsysteme abgelöst. Hier greifen mehrere Endgeräte auf einen gemeinsamen Arbeitsplatzrechner zu, der an den Großrechner im Landeskriminalamt angeschlossen ist. Für die Arbeitsplatzrechner sind jeweils mehrere ZEVIS-Kennungen (z. B. 10) vergeben, die beim KBA registriert (generiert) sind. Wird mit dem Endgerät ein Abruf durchgeführt, erfolgt die Identifizierung beim KBA nicht mit einer Kennung dieses Gerätes, sondern mit einer der ZEVIS-Kennungen des gemeinsamen Arbeitsplatzrechners. Da außerdem ein Arbeitsplatzrechner für Endgeräte verschiedener Dienststellen zur Verfügung stehen kann, ist im Einzelfall zum Zeitpunkt des Abrufs nicht immer feststellbar, welche Dienststelle den Abruf durchgeführt hat. In solchen Fällen läßt sich die abrufende Dienststelle aber nachträglich aufgrund der hier bei allen Abrufen erfolgenden Protokollierung der abrufenden Person feststellen.

Eine Umfrage unter den externen Nutzern zeigt, daß der Bedarf an der Zuschaltung von Endgeräten noch nicht gedeckt ist. Darüber hinaus beabsichtigen einige weitere Länder die Umstellung auf das System mit virtuellen Verfahren.

Sobald die Deutsche Bundespost Leitungen für den Ausbau der Polizeinetze in den neuen Bundesländern zur Verfügung stellen kann, wird auch dort mit einer entsprechenden Entwicklung gerechnet.

4. Entwicklung des Abrufverhaltens

Das Anfrageverhalten an das ZFR und das VZR in den Jahren 1986 bis 1990 ist in der nachstehenden Übersicht dargestellt. Hieraus ergibt sich, daß im Jahr 1990 jede 3. Anfrage an das ZFR und jede 14. Anfrage an das VZR über ZEVIS gestellt wurde.

Übersicht über die jährlichen Anfragen an das
Zentrale Fahrzeugregister

Jahr

	Insgesamt	Konventionell (Papier)		Datenfernübertragung		ZEVIS-Abrufe	
			%		%		%
1	2	3	4	5	6	7	8
1986	21 055 214	4 000 715	19,0	14 298 974	68,9	2 555 525	12,1
1987	21 643 214	3 190 319	14,7	15 704 908	72,6	2 747 987	12,7
1988	26 193 991	3 442 219	13,1	17 755 739	67,8	4 996 033	19,1
1989	27 573 901	3 202 161	11,6	18 333 831	66,5	6 037 909	21,9
1990	21 034 036	2 521 648	12,0	11 557 286	54,9	6 955 102	33,1

Übersicht über die jährlichen Anfragen an das
Verkehrszentralregister

Jahr

	Insgesamt	Konventionell (Papier)		Datenfernübertragung		ZEVIS-Abrufe	
			%		%		%
1	2	3	4	5	6	7	8
1986	5.687.735	4.644.329	81,7	873.129	15,4	170.277	2,9
1987	5.381.560	4.177.156	77,0	1.008.915	18,8	225.489	4,2
1988	5.548.627	4.121.483	74,3	1.060.666	19,1	366.478	6,6
1989	5.700.122	4.083.704	71,7	1.217.626	21,4	398.792	6,9
1990	6.314.340	4.281.237	67,9	1.566.910	24,8	466.193	7,2

Eine Auswertung der Abrufe nach den einzelnen Arbeitsgängen (für Dezember 1990) enthält nachfolgende Übersicht:

Z E V I S - A B R U F E I M M O N A T : D E Z E M B E R 1990										
D I E N S T B E R E I C H	Abrufe mit roten Kenn- zeichen (R)	Abrufe mit Personalien (P)	Abrufe unvollständigem Kfz-Kz. (A)	Abrufe mit Vers.Kz. (A)	Fahr- er- laubnis- Abrufe (F)	Halter- mit amt. Kennz. (H/K)	u. Fahrzeug- Abrufe mit Vers.-Kz. (H/K)	mit Fahrz.Nr. (H/K)	Abrufe Monat 12 Insgesamt	Abrufe Mon.01-12 kumuliert
Schleswig- Holstein	100	1028	1002	3	993	16645	276	547	20594	281708
Hamburg	165	969	1387	11	1942	23533	195	701	28903	376335
Niedersachsen	166	1133	2181	-	2150	28903	509	1044	36086	469530
Bremen	30	93	156	-	489	4112	104	106	5090	62417
Nordrhein- Westfalen	736	3420	7529	8	6377	115538	1840	3191	138639	1791888
Hessen	88	1456	2209	1	1043	20332	333	738	26200	345912
Rheinland- Pfalz	96	835	2952	5	641	31122	339	480	36470	422177
Baden- Württemberg	278	2531	6045	5	4896	84967	919	1885	101526	1319852
Bayern	483	10454	7904	4	15967	127509	1143	4914	168378	1898137
Saarland	28	209	131	-	235	5751	48	123	6525	84808
Berlin	49	41	124	-	1324	2716	20	277	4551	55897
Bundes- Grenzschutz	106	212	841	3	2801	15201	54	525	19743	277478
Bundes- Kriminalamt	3	213	12	-	-	880	1	763	1872	35156
Insgesamt	2328	22594	32473	40	38858	477209	5781	15294	594577	7421295

B. Erfahrungen über die Anwendung des Zentralen Verkehrsinformationssystems

1. Das automatisierte Abrufverfahren

a) Nutzen für die externen Anwender

Die externen Anwender betonen vor allem die grundsätzlich positiven Erfahrungen mit dem System ZEVIS. Die Effektivität polizeilicher Ermittlungstätigkeit und die Durchführung grenzpolizeilicher Kontrolltätigkeit hängen entscheidend davon ab, daß die Informationen zeitgerecht zur Verfügung stehen. ZEVIS verkürzt den zeitlichen Verfügungsrahmen von Daten wesentlich. Die Auskunftserteilung im einstelligen Sekundenbereich trägt somit zu einer effizienteren polizeilichen Aufgabenerledigung bei.

Insbesondere Sofortmaßnahmen im Fahndungsbereich nach "Antreffen auf frischer Tat" sowie nach Flucht (bei Raub, Diebstahl, Verkehrsunfallflucht, Trunkenheit im Straßenverkehr) führen häufiger zum Fahndungserfolg. Die Aufklärungsquote wird positiv beeinflusst. Außerdem wird eine bessere Beweisführung im Hauptverfahren vor Gericht sichergestellt. Die Durchführung von Verkehrskontrollen, die Strafverfolgung und -vollstreckung, die Gefahrenabwehr sowie die grenzpolizeiliche Kontrolltätigkeit werden durch die schnelle Zugriffsmöglichkeit erleichtert.

Die schnelle Kenntnis über die jeweiligen Halterdaten verringert somit auch die Erforderlichkeit schwerwiegender Eingriffe (z. B. im fließenden Verkehr), da auftretende Fragen und Zweifel oftmals sofort geklärt werden können.

Die Anwender begrüßen die ständige Verfügbarkeit von ZEVIS. Der Zugriff auf ZEVIS ist auch nachts und am Wochenende möglich. Hierdurch wird die Erhebung der Daten bei den örtlichen Zulassungsstellen, die sehr zeitaufwendig und arbeitsintensiv ist, größtenteils entbehrlich.

Der über ZEVIS zur Verfügung gestellte Datenumfang wird überwiegend als ausreichend empfunden. In Einzelfällen sowie bei den Anfragen A, P und vor allem F werden allerdings Erweiterungswünsche geäußert, die nachfolgend dargestellt sind.

Neben dieser insgesamt positiven Beurteilung des Systems werden einige Punkte kritisiert und Optimierungsvorschläge gemacht.

b) Aktualität und Qualität der Daten

Die Aktualität des abrufbaren Datenbestandes wird von den Anwendern nicht als ausreichend angesehen. In Einzelfällen wurden Differenzen bis zu 8 Wochen festgestellt.

Hierzu ist zunächst festzuhalten, daß der überwiegende Teil der Meldungen von den Zulassungsstellen nach einer wesentlich kürzeren Zeit in ZEVIS zur Verfügung steht. Die DV-gestützten Meldungen (ca. 85 % des Gesamtvolumens) sind zu 80 % nach 4 bis 6 Arbeitstagen im ZEVIS-Bestand. Nach 15 Tagen sind ca. 95 % dieser Daten im ZEVIS-Bestand enthalten. Der Aktualitätsverlust ist bei nicht DV-gestützten Übermittlungen höher: In der Regel sind über 80 % der nicht DV-gestützten Meldungen nach 7 bis 10 Arbeitstagen in den ZEVIS-Bestand aufgenommen. Bei diesen Zahlenangaben sind allerdings die Entwicklungen in den neuen Bundesländern noch nicht berücksichtigt.

Außer der unterschiedlichen Meldepraxis der Zulassungsstellen besteht das Problem der fehlerhaften Übermittlung von Daten, deren Berichtigung oftmals langwierig ist. ZEVIS hat hierauf keinen direkten Einfluß, sondern spiegelt nur die Probleme des umfangreichen ZFR wieder.

Vom KBA werden ständig Maßnahmen geprüft und eingeleitet, die zu einer Verbesserung der Aktualität des ZFR und damit von ZEVIS führen. So unterstützt das KBA die Umstellung der Zulassungsstellen auf Datenverarbeitung und räumt neue Möglichkeiten der Datenübermittlung ein (Disketten, Magnetbandkassetten, File-Transfer). Mit zunehmendem Anteil der DV-gestützt arbeitenden Zulassungsstellen verbessert sich auch die Aktualität des ZFR.

Die Fehlerbearbeitung stellt sich zum Teil als problematisch dar. Nicht eingestellt in das ZFR werden Meldungen mit Fehlern, die für die ZEVIS-Auskunft relevant sind. Im übrigen werden fehlerhafte Meldungen im Interesse der Aktualität zunächst eingestellt und erst anschließend berichtigt. Die Einrichtung eines neuen DV-gestützten Systems zur Fehlerkorrektur ist eine weitere Maßnahme, die sich zukünftig positiv auf die Qualität und Aktualität der Daten auswirken wird. Das KBA ist von der Übermittlung der Daten durch die Zulassungsstellen abhängig.

c) Zulassung von Anschlüssen

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz ist der Auffassung, daß die Praxis des ZEVIS-Zugriffs über Arbeitsplatzrechner (s. Abschnitt A Nr. 3) mit § 36 Abs. 5 Nr. 1 StVG in Verbindung mit § 13 Abs. 1 FRV nicht vereinbar ist.

Nach dem Straßenverkehrsgesetz sei die Einrichtung von Anlagen zum Abruf im automatisierten Verfahren nur zulässig, wenn die zum Abruf bereitgehaltenen Daten zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der zuständigen Stelle ihrer Art nach für den Empfänger erforderlich sind und der Abruf unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Belange des Betroffenen und der Aufgabe des Empfängers angemessen ist. Hiervon müsse sich die Übermittelnde Stelle überzeugen. Von Plausibilitätsprüfungen abgesehen habe diese konkrete Prüfung durch das Kraftfahrt-Bundesamt als zentraler Vergabestelle für ZEVIS-Kennungen bisher nicht stattgefunden.

Der Bundesregierung sind keine Fälle bekannt, in denen die gesetzlichen Voraussetzungen für einen ZEVIS-Anschluß nicht erfüllt worden sind. Vor der Zulassung des betreffenden Antragstellers zum Abruf im automatisierten Verfahren erfolgt durch das KBA eine Plausibilitätsprüfung über die Zuständigkeit und Aufgaben des Antragstellers.

Eine weitergehende Prüfung kann nach Auffassung der Bundesregierung vom KBA nicht verlangt werden. Insbesondere kann das KBA keine Nachprüfungen vor Ort beim betreffenden Antragsteller/Nutzer durchführen, ob die von ihm gemachten Angaben auch tatsächlich zutreffen oder ein Anschluß im Hinblick auf die Häufigkeit der Abrufe erforderlich ist. Dies ist vielmehr Sache der zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder. Für entsprechende Aufsichtskompetenzen des KBA fehlt im übrigen eine gesetzliche Grundlage.

d) ZEVIS-Bedienung

Die Unterrichtung der externen Nutzer über das Verfahren erfolgt durch eine ausführliche ZEVIS-Bedienungsanleitung. Nach der Errichtung von Neuananschlässen zeigte sich zuweilen, daß die Nutzer mit der ZEVIS-Bedienung noch nicht voll vertraut waren. Anfangsschwierigkeiten konnten jedoch im allgemeinen sehr bald behoben werden. Die Akzeptanz bei den externen Anwendern ist durch Ausbildung und Schulung sowie zunehmende Praxis ständig gestiegen.

e) Sicherung gegen Mißbrauch

Dem gesetzlichen Auftrag (§ 36 Abs. 5 Nr. 2 StVG) entsprechend verfügt ZEVIS über eine hohe Absicherung, um eine unberechtigte Nutzung auszuschließen.

Für die zum Abruf berechtigten Dienststellen und die Datenendgeräte werden Kennungen vergeben (vgl. § 13 Abs. 1 FRV). Sie dienen der Identifizierung gegenüber dem System beim KBA und räumen gleichzeitig abgestufte Zugangsberechtigungen für die verschiedenen Anfrage-

arten ein. Die Dienststellenkennung wird gegenwärtig spätestens nach 18 Monaten geändert (§ 13 Abs. 1 Satz 3 FRV).

Die Bundesregierung beabsichtigt, die Zugriffssicherung in Zukunft weiter zu verbessern. Sie plant, durch eine Änderung des § 13 FRV die Frist für die Änderung der Dienststellenkennung von 18 auf 12 Monate zu verkürzen. Zusätzlich soll geprüft werden, ob die Kennung des Endgerätes durch ein Paßwort geschützt werden kann, das programmgesteuert ist und in kurzen Abständen durch die abrufende Dienststelle gewechselt werden muß; diese Maßnahme ist allerdings erst im Rahmen eines neuen Datenbanksystems zu realisieren. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz begrüßt die beabsichtigten Maßnahmen.

Das KBA hat geeignete Maßnahmen getroffen, mit denen eine unberechtigte Nutzung von ZEVIS verhindert wird. So wird nach dreimaliger falscher Kennungseingabe das Terminal im Rechenzentrum des KBA gesperrt (vgl. § 13 Abs. 2 FRV). Jeden Tag mußten einige Terminals durch das KBA für den ZEVIS-Zugriff neu freigegeben werden. In allen Fällen des Abbruchs erfolgte daher die Wiederschaltung erst nach Kontaktaufnahme mit der betreffenden Dienststelle und dem Nachweis des Grundes. So konnte festgestellt werden, daß in keinem Fall ein Mißbrauch vorlag. Die Abbrüche beruhten allein auf fehlerhafter Handhabung. Die Zahl der Abbrüche ist insgesamt leicht rückläufig.

Der Protokollierung unterliegen auch versuchte Abrufe, um Mißbrauchsversuche im Nachhinein rekonstruieren zu können (vgl. § 13 Abs. 3 Satz 2 FRV).

Fehlerhafte Kennungsvergaben sind bisher nicht festgestellt worden. Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben jedoch darum gebeten, künftig durch Stichproben nachzuprüfen, ob die Nutzung der Terminals ausschließlich von den berechtigten Organisationseinheiten erfolgt. Sofern das Terminal mit der richtigen Benutzerkennung von einem Standort genutzt wird, der dem "richtigen" Vorrechner zugeordnet ist, kann das KBA eine Umsetzung nicht erkennen (z. B. Nutzung eines für die Polizei Düsseldorf zugelassenen Terminals durch Polizei Bonn). Es ist Aufgabe der Aufsichtsbehörde, die erwünschten Stichprobenkontrollen künftig vorzunehmen.

Die meisten Terminals befinden sich in geschlossenen Systemen (Standleitungen). Hierdurch wird in Verbindung mit den genannten Sicherungsmaßnahmen die Gefahr einer mißbräuchlichen Nutzung in hohem Maße erschwert. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat jedoch darauf hingewiesen, daß bei den Leitungen, die über Funkstrecken geführt werden, Abhörgefahr bestehe, und hat deshalb als erforderliche Sicherungsmaßnahme für die Online-Übermittlungen bei ZEVIS eine Verschlüsselung der Daten gefordert. Er erkennt dabei nicht, daß die allgemeine Frage der Datensicherung von Online-Verfahren - vor allem im Polizeibereich - grundsätzlich geklärt werden muß, und weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß dies mit zunehmender Verbreitung von Online-Verfahren nunmehr dringlich ist. Er fordert jedoch bereits jetzt, den gesamten über Funkterminals geführten Online-Verkehr bei ZEVIS zu verschlüsseln. Die Bundesregierung weist darauf hin, daß die Forderung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz im Ergebnis darauf hinauslaufen würde, die Datenfernübertragung aller Informationssysteme zu verschlüsseln, weil

für die Kommunikationsübertragung bekanntermaßen von der Telekom in nicht vorhersehbarer Weise auch Richtfunkstrecken genutzt werden. Das Problem wird allerdings dadurch minimiert, daß nach Aussage des Bundesministers für Post und Telekommunikation die Fernverbindungen zunehmend von Richtfunk auf Glasfaserkabel umgestellt werden.

Zu dem derzeit in Bayern praktizierten virtuellen Verfahren hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz folgendes bemerkt:

- aa) Es sei festzuhalten, daß das Kraftfahrt-Bundesamt bei diesem virtuellen Verfahren nur die Dienststelle feststellen kann, bei der der Arbeitsplatzrechner steht, jedoch nicht, von welchen Dienststellen und von welchen Datenendgeräten letztlich die Abrufe durchgeführt wurden. Damit werde auch gegen die in § 36 Abs. 5 Nr. 2 StVG und in § 13 Abs. 1 FRV enthaltene Regelung zur Sicherung gegen Mißbrauch verstoßen. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz weist jedoch darauf hin, daß durch dieses Verfahren im Ergebnis die gebotene Klarheit über die Umstände des Abrufs erreicht werde, weil bei jedem Abruf die für die Auswahlprotokollierung nach § 36 Abs. 7 StVG geforderten Zusatzangaben gespeichert werden und damit die für den Abruf verantwortliche Person und deren Dienststelle festgestellt werden kann.

Die Bundesregierung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Es sei zutreffend, daß nicht immer festgestellt werden kann, von welcher Dienststelle der einzelne Abruf durchgeführt wird. Dies sei der Fall, wenn der Arbeitsplatzrechner von mehreren Dienststellen genutzt wird (z. B. Arbeitsplatzrechner in der Grenzpolizeiinspektion Garmisch, Endgeräte in den Grenzpolizeistationen Griesen, Grainau und Mittenwald). Nach Auffassung der

Bundesregierung muß sobald wie möglich eine Übereinstimmung zwischen der Rechtslage und der bayerischen Praxis hergestellt werden, und zwar entweder durch eine Änderung der Praxis oder durch die Anpassung der gesetzlichen Vorschriften. Die Bundesregierung wird in Gesprächen mit den bayerischen Behörden in diesem Rahmen eine Lösung suchen.

- bb) Außerdem bemerkt der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, daß das KBA nach der Fahrzeugregisterverordnung Übermittlungen nur zulassen dürfe, wenn dies unter Verwendung von jeweils selbständigen und voneinander unabhängigen Kennungen der abrufberechtigten Dienststelle und des zugelassenen Endgerätes erfolgt (§ 13 Abs. 1 FRV). Diese Prüfung sei aber nach Auffassung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz nicht möglich, wenn die angeschlossenen Abfragegeräte jeweils wechselweise mehrere Kennungen nutzen. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hält es für unerläßlich, daß die rechtlichen Voraussetzungen mit gleichwertigem Ersatz für die bisherigen Sicherungsregelungen zu schaffen sind, bevor solche Verfahren eingeführt werden. Dazu wäre nach seiner Ansicht während der Planungs- und Vorbereitungszeit für diese technische Änderung auch ausreichend Zeit gewesen. Die Bundesregierung hält es mit § 36 Abs. 5 Nr. 2 StVG für nicht vereinbar, daß für ein Endgerät mehrere Kennungen zugeteilt sind und diese Kennungen auch von anderen Endgeräten in derselben Dienststelle verwendet werden. Die Bundesregierung wird zusammen mit den bayerischen Behörden prüfen, ob dieses Verfahren modifiziert werden kann. Sofern dies technisch nicht möglich oder nicht vertretbar ist, wird die Bundesregierung

eine Änderung der gesetzlichen Regelung unter Aufrechterhaltung eines gleich hohen Schutzniveaus vorschlagen (Protokollierung des Endgerätes oder der abrufenden Person).

2. Die Aufzeichnungspflicht

a) Grundprotokollierung

Bei der Grundprotokollierung nach § 30 a Abs. 3 und § 36 Abs. 6 StVG sind von der Übermittelnden Stelle (KBA oder Zulassungsstelle) bei jedem Abruf Aufzeichnungen zu führen über

- die bei der Durchführung der Abrufe verwendeten Daten,
- den Tag und die Uhrzeit der Abrufe,
- die Kennung der abrufenden Dienststelle,
- die abgerufenen Daten.

Die Durchführung der Grundprotokollierung bereitet in der Praxis keine Probleme. Lediglich bei Abrufen von bayerischen Dienststellen kann in einigen Fällen nicht die abrufende Dienststelle - auch nicht gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 FRV über die Kennung des Endgerätes - festgehalten werden (vgl. oben Abschnitt B Nr. 1 Buchstabe e).

b) Zusatzprotokollierung

Bei der Zusatzprotokollierung nach § 30 a Abs. 4 und § 36 Abs. 7 StVG sind für Abrufe aus dem ZFR unter Verwendung von Fahrzeugdaten sowie für Abrufe aus dem VZR (Datei der entzogenen Fahrerlaubnisse) über einen vom KBA ausgewählten Teil der Abrufe weitere Aufzeichnungen zu fertigen, die sich auf den Anlaß des Abrufs erstrecken und die Feststellung der für den Abruf verantwortlichen Person ermöglichen. Bei Abrufen aus dem ZFR unter Verwendung von Halter-

daten (P-Anfrage) sind in jedem Fall die zusätzlichen Aufzeichnungen zu fertigen. § 14 Abs. 2 bis 4 FRV legen für die Zusatzprotokollierung folgende Einzelheiten fest:

- Der Anlaß des Abrufs ist von der abrufenden Stelle unter Verwendung der sechs folgenden Schlüsselzahlen anzugeben:
 - 1 Bei Überwachung des Straßenverkehrs:
keine oder nicht vorschriftsmäßige Papiere oder Verdacht auf Fälschung der Papiere oder des Kennzeichens
 - 2 Nichtbeachten der polizeilichen Anhalteaufforderung oder Verkehrsunfallflucht
 - 3 Feststellungen bei aufgefundenen oder verkehrsbehindernd abgestellten Fahrzeugen
 - 4 Fahndungs-, Grenzfahndungsaktion, Kontrollstelle
 - 5 Verfolgung von Straftaten oder Verkehrsordnungswidrigkeiten
 - 6 Sonstige Anlässe

Zusätzlich sind bei Verwendung der Schlüsselzahlen 4 bis 6 ergänzende Angaben - falls vorhanden - zu machen (Aktenzeichen oder Tagebuchnummer), bei den Schlüsselzahlen 5 und 6 ist hilfsweise eine Kurzbeschreibung des Abrufanlasses anzugeben.

- Zur Feststellung der für den Abruf verantwortlichen Person sind die Dienstnummer, Nummer des Dienstausweises, ein Namenskurzzeichen oder andere identifizierende Hinweise anzugeben.
- Die Auswahl des Abrufs, bei dem eine Zusatzprotokollierung verlangt wird, erfolgt nach einem Zufallsprinzip. Der Stichprobenumfang liegt bei 2 % der Abrufe.

Nach Feststellungen des KBA kamen einige Dienststellen der Aufforderung, die für die Zusatzprotokollierung erforderlichen Angaben zu übermitteln, nicht nach, sondern schalteten das Terminal zunächst aus. Die Protokollierung wurde in diesen Fällen erst nach Wiederschaltung des Terminals erledigt. Eine Umgehung ist in diesen Fällen nicht möglich, da der Zugriff auf ZEVIS erst nach korrekter Bearbeitung der Zusatzprotokollierung möglich ist. Eine Überprüfung durch das KBA führte zu dem Ergebnis, daß ausschließlich technische Probleme oder mangelnde Vertrautheit mit dem System den Abbruch verursachten. Ein tatsächlicher Umgehungsversuch lag in keinem Fall vor. Die betreffenden Dienststellen wurden nochmals auf die Anforderungen der Zusatzprotokollierung hingewiesen und zur sofortigen Erledigung aufgefordert.

Im Rahmen datenschutzrechtlicher Prüfungen von ZEVIS-Protokollen wurden zum Teil Verstöße gegen die Protokollpflichten festgestellt. Es traten von der Verwechslung der Kennzahlen bis hin zu fehlenden oder falschen Zusatztexten verschiedene Fehler auf. Die Art und die hohe Zahl der Fehler gaben zur Sorge Anlaß, da sie die vom Datenschutz geforderte Transparenz von ZEVIS gefährdeten. Die übergeordneten Dienststellen wurden auf die Fehlerquellen hingewiesen. Gleichzeitig wurden sie auf die Möglichkeit der ZEVIS-Protokollauswertung aufmerksam gemacht. Hiervon machten die meisten Dienststellen Gebrauch. Darüber hinaus verlangt das Programm bei der Verwendung der Schlüsselzahlen 4 bis 6 zwingend die nach § 14 Abs. 2 FRV vorgeschriebenen Angaben. In der Folgezeit konnte eine spürbare Verbesserung der Qualität der Zusatzprotokollierung festgestellt werden.

Die Handhabung der Protokollpflicht bereitet parallel zur erhöhten Akzeptanz des Systems heute keine Probleme. Im Rahmen der geltenden Vorschriften erfordert nach Darstellung der Anwender die Angabe der Zusatzprotokolldaten keinen übermäßigen Arbeitsaufwand und wird als zumutbare Belastung empfunden.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz weist darauf hin, daß nach der Auffassung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder die derzeitige Ausgestaltung der Zusatzprotokollierung in mehrfacher Hinsicht verbesserungsbedürftig sei. Im einzelnen fordert er folgende Verbesserungen:

aa) Ausdehnung der Zusatzprotokollierung auf sämtliche Abrufe

Zur Begründung wird ausgeführt:

Eine nachträgliche Kontrolle der Erforderlichkeit der Datenübermittlung für einen bestimmten Einzelzweck könne anhand der Grundprotokollierung nicht vorgenommen werden, da sich die Aufzeichnungen weder auf den Anlaß des Abrufs erstrecken noch die Feststellung der für den Anruf verantwortlichen Person ermöglichen. Eine derartige Verkürzung der Zulässigkeitsprüfung zum Schutz des Bürgers vor unberechtigttem Zugriff staatlicher Stellen auf seine von ihm aufgrund gesetzlicher Verpflichtung erhobenen Daten könne datenschutzrechtlich nicht hingenommen werden. Darüber hinaus seien aufgrund des geringen Datenbestandes bei der derzeitigen Auswahlprotokollierung Querschnittskontrollen nicht möglich. Bei Dienststellen, die Routinekontrollen durchführen, und in Fällen, in denen Zusatzangaben zu keiner weiteren Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten führen (z. B. beim BGS - Grenzkontrolle -), könne durch Programmierung der

Zusatzangaben (z. B. im Grenzterminalsysteem) der an sich entstehende Mehraufwand vermieden werden. Im übrigen falle die Mehrarbeit bei der Zusatzprotokollierung auch nach Auffassung der Nutzer kaum ins Gewicht. Das mag auch dazu geführt haben, daß die Länder Bayern und Schleswig-Holstein in 100 % der Fälle eine - allerdings den Vorschriften für die obligatorische Zusatzprotokollierung nicht voll entsprechende - Zusatzprotokollierung vornehmen.

Im übrigen würden Kontrollen dadurch erschwert, daß die Grundprotokollierung und die Zusatzprotokollierung getrennt gespeichert und ausgedruckt werden, so daß umständliche Zusammenführungen erforderlich sind. Bei vollständiger Zusatzprotokollierung würden sämtliche Teile des Protokolls zusammenhängend gespeichert werden.

Auch der technischen Entwicklung zu Arbeitsplatzcomputern/Mehrplatzcomputern und der - wie unter Abschnitt B Nr. 1 Buchstabe e dargestellt - damit einhergehenden Verkürzung datenschutzrechtlicher Sicherungsmaßnahmen könne weitgehend dadurch begegnet werden, daß die Zusatzprotokollierung auf sämtliche Abrufe ausgedehnt wird.

- bb) Konkretere Angabe des Abrufanlasses (Erweiterung der Schlüsselzahlen).

Zur Begründung wird ausgeführt:

Durch Kontrollen sei festgestellt worden, daß insbesondere die Schlüsselzahlen 5 und 6 Schwierigkeiten in der Praxis bereiten. So sei oft strittig gewesen, welche dieser Schlüsselzahlen bei "Gefahrenabwehr" zu wählen ist; darüber hinaus würden sämtliche Anlässe, die nicht

eindeutig den Schlüsselzahlen 1 bis 5 zugeordnet werden konnten, unter "sonstige Anlässe" subsumiert. Das führe sowohl beim Bundeskriminalamt wie auch bei einigen Ländern zu einem Anteil der Schlüsselzahl 6 bis zu 50 %, beim Bundesgrenzschutz bis zu 80 % (Grenzkontrolle). Die Schlüsselzahlen seien als Hilfsmittel zur schnelleren Eingabe des Abrufanlasses geschaffen worden und sollten darüber hinaus Ansätze für Datenschutzkontrollen liefern. Bei dem festgestellten hohen Anteil der "sonstigen Anlässe" könnten die derzeitigen Schlüsselzahlen den letztgenannten Zweck nicht erfüllen.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz
fordert daher die folgende Erweiterung der Schlüsselzahlen:

- 1 Bei Überwachung des Straßenverkehrs:
keine oder nicht vorschriftsmäßige Papiere
oder Verdacht auf Fälschung der Papiere oder
des Kennzeichens
- 2 Bei Überwachung des Straßenverkehrs:
sonstige verkehrsrechtliche Beanstandungen
oder verkehrsbezogene Anlässe
- 3 Nichtbeachten der polizeilichen Anhalteauf-
forderung oder Verkehrsunfallflucht
- 4 Feststellungen bei aufgefundenen oder verkehrs-
behindernd abgestellten Fahrzeugen
- 5 Überprüfung bei Verdacht des Diebstahls oder
der mißbräuchlichen Benutzung eines Fahrzeugs
- 6 Fahndungs-, Grenzfahndungsaktion, Kontrollstelle
- 7 Verfolgung von Straftaten oder Verkehrsord-
nungswidrigkeiten
- 8 Grenzkontrolle
- 9 Gefahrenabwehr
- 0 Sonstige Anlässe

- cc) Zusatzangaben auch bei Abruf mit der derzeitigen Schlüsselzahl 4, sofern ein Aktenzeichen oder eine Tagebuchnummer nicht angegeben werden kann.

Zur Begründung wird ausgeführt:

Durch Kontrollen sei festgestellt worden, daß bei Angabe der derzeitigen Schlüsselzahl 4 oft weder ein Aktenzeichen noch ein die Maßnahme beschreibender Anlaß angegeben wurde, was nach der geltenden Rechtslage zulässig sei. Da die alleinige Bezeichnung des Abrufanlasses 4 für Datenschutzkontrollen jedoch nicht konkret genug ist, sei auch für diese Schlüsselzahl die zusätzliche Angabe der Maßnahme oder des Ereignisses erforderlich.

- dd) Angabe eines möglichst konkreten Aktenzeichens bei den derzeitigen Schlüsselzahlen 4 bis 6, damit auch ohne interne Kenntnisse des Bearbeiters der Anlaß der Abrufe nachvollzogen werden kann.

Zur Begründung wird ausgeführt:

Bei Kontrollen sei festgestellt worden, daß bei größeren Ermittlungsverfahren das Aktenzeichen der aus einer Vielzahl von Aktenordnern bestehenden Ermittlungsakte angegeben wurde. Ohne interne Kenntnisse des - bei Kontrollen oftmals nicht anwesenden - Bearbeiters sei in einer Reihe der Fälle der konkrete Abrufanlaß nicht feststellbar gewesen. Dieser Mangel müsse behoben werden.

Die Bundesregierung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Zu aa) Bei den Abrufen aus dem ZFR unter Verwendung von Halterdaten (P-Anfrage) wird ohnehin für jeden Abruf eine Zusatzprotokollierung verlangt. Insbesondere bei den für weniger sensibel erachteten Abrufen aus dem ZFR unter Verwendung von Fahrzeugdaten (Anfragen H, K, A und R) hat jedoch der Gesetzgeber seinerzeit für die Datenschutzkontrolle ausdrücklich eine Stichprobe für ausreichend erachtet (§ 36 Abs. 7 Satz 1 StVG). Im Hinblick auf die Notwendigkeit einer wirksamen Datenschutzkontrolle wird zu prüfen sein, ob und wie das Protokollverfahren verbessert werden kann. Hierzu ist eine intensive Abstimmung mit den Ländern erforderlich, die sich bislang allerdings für die Beibehaltung der bisherigen Regelung ausgesprochen haben.

Zu bb) und cc) Die Bundesregierung steht den Anregungen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz aufgeschlossen gegenüber und wird diese mit den zuständigen Behörden der Länder erörtern.

Zu dd) Der Forderung nach Angabe eines möglichst konkreten Aktenzeichens wird durch Ergänzung der ZEVIS-Bedienungsanleitung entsprochen.

c) Protokollauswertungen

Die derzeitigen Regelungen eröffnen eine Protokollauswertung zur Kontrolle der Zulässigkeit von Abrufen (§ 30 a Abs. 3 Satz 2 und § 36 Abs. 6 Satz 2 StVG für die Grundprotokollierung sowie § 14 Abs. 5 FRV für die Zusatzprotokollierung). Die Selektierung

der ZEVIS-Protokolle anhand bestimmter Suchkriterien ist im KBA durch entsprechende Prozeduren schnell und unkompliziert möglich. Probleme entstehen allerdings oftmals bei der Nutzung der Protokollauswertung durch externe Stellen:

- Die Möglichkeit der ZEVIS-Protokollauswertung wird von externen Stellen zum Teil noch selten genutzt.
- Einige Protokollanfragen mußten aufgrund örtlicher und sachlicher Unzuständigkeit der anfragenden Stelle zurückgewiesen werden. Hier sind Abfragen von Verfassungsschutzbehörden zu nennen, die zum Teil keine dienstaufsichtsführende Stelle im Sinne des § 14 Abs. 6 FRV sind.
- Es wurden zum Teil Protokollauswertungen zu einem unzulässigen Zweck erbeten. In einem Fall sollten z. B. ZEVIS-Abrufe für einen bestimmten Zeitraum selektiert werden. Suchkriterium war ein einzelnes Kennzeichen. Die Auswertung hätte die Möglichkeit eines sog. Bewegungsbildes ergeben. Als Anfragegrund wurde die Bekämpfung terroristischer Gewaltkriminalität angegeben. Die Auskunft wurde nicht erteilt. Auch in anderen Fällen, in denen Protokolldaten für die Ermittlungstätigkeit der Polizei genutzt werden sollten, erteilte das KBA keine Auskunft, weil sie nach dem Gesetz unzulässig ist.

Die externen Anwender haben zum Teil vorgeschlagen, künftig auch bei besonders schwerwiegenden Delikten eine Auswertungsmöglichkeit einzuräumen. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz ist der Auffassung, daß eine Nutzung der Protokolldaten zu anderen Zwecken als zur Datenschutzkontrolle aus datenschutzrechtlicher Sicht grundsätzlich nicht zugelassen werden sollte. Die nur für Kontrollzwecke geschaffenen Datensammlungen

sollten auch nur diesem Zweck dienen und müßten gegen jegliche Zweckentfremdung geschützt werden. Dabei weist der Bundesbeauftragte u. a. auf die neu gefaßten Vorschriften von § 14 Abs. 4 und § 31 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) hin. Abweichungen von diesem Grundsatz könnten allenfalls zur Verfolgung einer schwerwiegenden Straftat gegen Leib, Leben oder Freiheit einer Person in besonders begründeten Einzelfällen in Betracht kommen, sofern überzeugend dargelegt wird, daß das Vorgehen aussichtsreich und angemessen ist, und durch besondere Sicherungsmaßnahmen gewährleistet werden kann, daß eine anderweitige Nutzung der Informationen ausgeschlossen ist. Ob solche Situationen vorliegen, müßte zunächst anhand konkreter Erfahrungen geprüft werden. Der Bundesbeauftragte gibt unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Landesbeauftragten für den Datenschutz darüber hinaus zu bedenken, daß jedes bereichsspezifische Abweichen von den Grundsätzen des § 14 Abs. 4 und § 31 BDSG sowie jede vorsorgliche Registrierung für den Fall eventuell späterer Nutzung für Zwecke der Strafverfolgung zum Anlegen und Pflegen von Vorratsspeicherungen in Überwachungsdateien führen könnte.

Die Bundesregierung wird die Notwendigkeit und Tauglichkeit einer erweiterten Auswertungsmöglichkeit bei besonders schwerwiegenden Delikten prüfen.

d) Aufbewahrungsfristen

Die Aufbewahrungsfrist der Protokolle von drei Monaten hat sich in Einzelfällen als zu kurz erwiesen. So war es in diesen Fällen aufgrund des Zeitablaufs nicht mehr möglich, trotz eindeutiger Anhaltspunkte für Verstöße gegen die FRV eine entsprechende Protokollauskunft zu erteilen. Die Aufbewahrungsfrist für ZEVIS-Protokolle sollte daher auf 6 Monate festgelegt werden. Die gleiche Regelung soll durch entsprechende Änderung des § 35 Abs. 6

StVG auch für die Protokollierung der konventionellen Anfrage beim KBA eingeführt werden.

- e) Protokollierung von Abrufen aus den örtlichen Fahrzeugregistern

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz weist darauf hin, daß die Verpflichtung zur Zusatzprotokollierung bei Abrufen aus dem Zentralen Fahrzeugregister auch für Online-Abrufe der Polizei aus den örtlichen Fahrzeugregistern gelten müßte, insbesondere zur Vermeidung von Umgehungsversuchen. Entsprechende Änderungen des § 36 StVG und der FRV seien daher erforderlich.

Die Bundesregierung wird eine entsprechende Änderung in die Wege leiten.

3. Die P-Anfrage

Bei der P-Anfrage wird der Abruf mit den Personalien eines bekannten oder vermeintlichen Halters durchgeführt. Übermittelt werden die Daten aller auf ihn zugelassenen Fahrzeuge sowie die Anschrift des Halters. Namentlich an der Anschrift des bereits seiner Person nach bekannten Halters besteht oft ein Interesse. Weil die P-Anfrage für den eigentlichen Straßenverkehrsbereich atypisch ist (hier wird in der Regel mit dem Kennzeichen oder mit der Fahrzeug-Identifizierungsnummer angefragt) und weil das Zentrale Fahrzeugregister nach seiner Zweckbestimmung kein Melderegister, sondern ein Fahrzeugregister ist, hat der Gesetzgeber sie im wesentlichen auf die Bereiche der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr beschränkt. Im einzelnen wird auf die amtliche Begründung zur damaligen Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (Verkehrsblatt 1987 S. 831) verwiesen.

Die P-Anfrage ist seit Anfang des Jahres 1990 realisiert. Die Erfahrungen der externen Anwender sind grundsätzlich positiv.

Einzelne Probleme zur P-Anfrage werden nachfolgend dargestellt.

Bei der P-Anfrage wird eine Auskunft nur erteilt, wenn der Anfragesatz vollständig mit dem gespeicherten Datensatz übereinstimmt. Dieser zeichengerechte 1:1-Abgleich führt aber oftmals zu Negativauskünften, obwohl die betreffende Person im ZFR gespeichert ist. Selbst bei geringfügigen Abweichungen in der Schreibweise wird die Person nicht gefunden. Insbesondere bei ausländischen Namen (Unklarheiten in der Schreibweise, nicht geklärte Zuordnung als Vor- oder Familienname etc.) führt dies in der Praxis zu unbefriedigenden Ergebnissen.

Bei P-Anfragen werden im Suchlauf des KBA nicht selten auch mehrere Datensätze gefunden, die mit dem Anfragesatz identisch sind. Dies ist der Fall bei häufiger vorkommenden Namen mit gleichem Vornamen, Geburtsdatum und Geburtsort oder bei Firmennamen, bei denen die Geburtstagsangabe fehlt (vgl. unten). Bei der derzeitigen Ausgestaltung des Verfahrens, deren vorläufige Anwendung mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz abgestimmt wurde, werden in solchen Fällen zur Zeit Mehrfachauskünfte erteilt, wenn diese höchstens fünf verschiedene Personen oder Firmen betreffen. Zur Eingrenzung des Suchlaufes ist geplant, die Anfragedaten um die Anschrift sowie um Fahrzeugdaten (z. B. Art, Hersteller, Typ, Farbe des Fahrzeugs) zu ergänzen. Die hierfür notwendige Änderung der FRV wird in Kürze erfolgen.

Ferner kommt nicht selten vor, daß dem Anfragenden nur Vor- und Familienname, nicht aber Geburtsdatum und/oder Geburtsort bekannt sind. Deshalb wird die Schaffung einer Recherchemöglichkeit ohne vollständiges Geburts-

datum im Bereich der P-Anfrage erwogen, wobei es denkbar wäre, z. B. das Geburtsjahr als Mußfeld und Tag und Monat als Sollfeld zu installieren. Ziel muß hierbei sein, durch die Eingabe weiterer persönlicher Angaben (z. B. Adresse) die gesuchte Person genügend einzugrenzen.

Die P-Anfrage mit einem Firmennamen (die ansonsten zusätzlich geforderte Geburtstagsangabe existiert hier nicht) führt in der Praxis aufgrund der zu großen Trefferzahlen regelmäßig zu einem Systemabbruch mit dem Hinweis auf ein zu großes Auskunftsvolumen. Grund hierfür ist die Organisation der Datenbank des ZFR. Diese läßt nur eine vorgeschaltete phonetische Suche zu, die hier aber in der Regel zu einer Trefferzahl von über 500 führt. Werden über 500 Sätze gefunden, ist bei der jetzigen Organisation der Datenbank keine weitere Eingrenzung der Suchkriterien möglich. Das Programm bricht die Suche ab.

Die Bundesregierung beabsichtigt, im Rahmen einer ohnehin geplanten Neuorganisation der Datenbank die vorstehend angesprochenen Probleme zu lösen. Es wird erwogen, bei Mehrfachtreffern eine Auswahl unvollständiger Datensätze anzubieten und den Empfänger aufzufordern, eine weitere Identitätsprüfung vorzunehmen (vergleichbar mit der bereits bestehenden Anfrage mit Teilkennzeichen - A-Anfrage). Mit welchen Daten, für welche Zwecke und mit welchen Sicherungsmaßnahmen diese zusätzliche Abfragemöglichkeit geschaffen werden kann, bedarf noch der Klärung.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz verschließt sich nicht den Wünschen zur Anpassung der einzelnen Abrufmöglichkeiten an die technischen und fachlichen Notwendigkeiten. Er weist jedoch darauf hin, daß die Schaffung zusätzlicher Abfragemöglichkeiten vor dem Hintergrund der einzelnen Registerzwecke unter den

Gesichtspunkten der Verhältnismäßigkeit zu prüfen sein wird. Er wird dabei sein Augenmerk vor allem darauf richten, daß eine zusätzliche Beeinträchtigung der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Bürger vermieden wird.

4. Weitere Aspekte

a) Die F-Anfrage

Die Abrufmöglichkeit der negativen Fahrerlaubnisdaten mit der F-Anfrage wird von der Polizei als unzureichend kritisiert. Wird ein Fahrzeugführer ohne Führerschein angetroffen, so könne lediglich festgestellt werden, ob z. B. ein Fahrerlaubnisentzug vorliegt. Die Feststellung, ob eine Person tatsächlich und rechtmäßig im Besitz einer Fahrerlaubnis ist, sei durch diesen Abruf nicht zu treffen. Hierzu seien zeitaufwendige Ermittlungen bei der zuständigen Straßenverkehrsbehörde erforderlich, die in der Regel nur zu den üblichen Öffnungszeiten möglich sind. Dies könne auch zu Nachteilen für die betroffenen Verkehrsteilnehmer führen. Als Abhilfe wird die Schaffung eines zentralen Fahrerlaubnisregisters und die Einbeziehung der Fahrerlaubnisdaten in die ZEVIS-Datenbank gefordert.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hält die Schaffung eines neuen Fahrerlaubnisregisters nicht für erforderlich und verneint auch die Notwendigkeit, die darin enthaltenen Informationen für Verkehrskontrollen zum Online-Abruf bereitzuhalten. Diese Auffassung stützt der Bundesbeauftragte vor allem auf das vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil ausgesprochene Verbot der Datensammlung auf Vorrat und darauf, daß diese Maßnahmen dem Grundsatz der

Verhältnismäßigkeit widersprechen würden. Die gesetzliche Verpflichtung des Fahrzeugführers, den Führerschein beim Führen eines Kfz mitzuführen, dürfe darüber hinaus nicht durch eine "Ersatzkontrolle" beim Kraftfahrt-Bundesamt ausgehöhlt werden. Außerdem rechtfertigten die relativ wenigen Fälle, in denen Zweifel an der Berechtigung zum Führen eines Kfz bestehen könnten (Führerschein konnte nicht vorgelegt werden oder dessen Gültigkeit und Echtheit wird angezweifelt), nicht die Einrichtung eines neuen Registers mit ca. 30 Millionen Datensätzen.

Nach Auffassung der Bundesregierung sollte der Vorschlag für ein zentrales Fahrerlaubnisregister geprüft werden. Gegenstand einer solchen Prüfung müßten insbesondere die Erforderlichkeit und der Aufwand für ein solches Register sein. Zu berücksichtigen ist hierbei, daß eine Nutzung des Registers für online-Abrufe nur sinnvoll erscheint, wenn sämtliche Fahrerlaubnisse vollständig erfaßt sind und die Daten ständig aktualisiert werden.

Als weitere Schwachstelle wird von der Polizei angegeben, daß bei F-Anfragen keine Angaben über die Verwaltungsbehörde bzw. das Gericht und das betreffende Aktenzeichen angeboten werden.

Eine Aufnahme dieser im VZR vorhandenen Daten erscheint nach Auffassung der Bundesregierung sinnvoll, kann aber wegen der gesetzlichen Beschränkung des Auskunftsumfangs (vgl. § 30 Abs. 1 StVG) zur Zeit noch nicht realisiert werden. Die Bundesregierung wird hierzu einen Vorschlag für eine entsprechende Rechtsänderung vorlegen.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz sieht außerdem ein Problem bei den F-Abrufen in der Kenntnisnahme von Daten durch die abrufende Stelle, die für ihre Aufgabenerfüllung nicht erforderlich sind. Er schlägt daher vor, eine zusätzliche Abfragemöglichkeit (Voranfrage zu F-Anfragen) zu schaffen, bei der keine personenbezogenen Daten, sondern lediglich die Tatsache, ob keine oder negative Erkenntnisse vorliegen (Anfrage "rot/grün"), übermittelt werden. Diese Auskunft würde den kontrollierenden Bediensteten "vor Ort" in vielen Fällen genügen. Damit entfielen überflüssige Übermittlungen von Auskunftssätzen, was im übrigen zur Verbesserung der Sicherheit des gesamten Auskunftsverfahrens beitrüge. Eine Erweiterung des Auskunftsumfangs hält er nicht für erforderlich, da diese Auskünfte nicht im einstelligen Sekundenbereich zur Verfügung stehen müßten. Die Bundesregierung wird auch diesen Vorschlag prüfen und ggf. Vorschläge für die Änderung der Vorschriften machen.

b) Die K-Anfrage

Seitens der Polizei wird die Erweiterung des Auskunftssatzes um folgende Daten gewünscht:

- Verkaufsbezeichnung des Fahrzeugs,
- Angaben über frühere Halter des Fahrzeugs,
- Angabe des Haftpflichtversicherers,
- Tag der ersten Zulassung des Fahrzeugs,
- Tag der Zuteilung des amtlichen Kennzeichens.

Die genannten Daten würden vornehmlich für die Fahndung nach gestohlenen Fahrzeugen oder für die Ermittlung bei vorgetäuschten oder manipulierten Kfz-Unfällen (Versicherungsbetrug) benötigt.

Die Bundesregierung wird die Anregungen prüfen. Es wird bereits auf folgendes hingewiesen:

- Eine Aufkunft über die Verkaufsbezeichnung ist nicht möglich, weil diese Angabe im ZFR überhaupt nicht gespeichert ist.
- Der Haftpflichtversicherer ist im ZFR nur bei Fahrzeugen mit Versicherungskennzeichen erfaßt.
- Angaben über frühere Halter müssen nach Auffassung der Bundesregierung nicht im Wege der Sofortaufkunft mitgeteilt werden.
- Die Aufnahme des Tages der ersten Zulassung des Fahrzeugs und des Tages der Zuteilung des amtlichen Kennzeichens wird dagegen befürwortet.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz sieht dem Ergebnis der Prüfung mit Interesse entgegen. Er wird vor allem darauf achten, daß Abrufmöglichkeiten nur zu den im StVG genannten Registerzwecken eröffnet werden und die Grundsätze der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit bei der zusätzlichen Datenübermittlung beachtet werden.

c) Die R-Anfrage

Bei der Ausgabe von roten Kennzeichen zur wiederkehrenden Verwendung prüfen die Zulassungsstellen die Zuverlässigkeit der Halter. Treiben diese Mißbrauch mit roten Kennzeichen, so werden sie ihnen entzogen. Der Antrag eines solchen Halters auf erneute Ausgabe in einem anderen Zulassungsbezirk wird in der Regel positiv beschieden, weil keine Kenntnisse über die Unzuverlässigkeit vorliegen. Um diesem Mißstand abzuhelpen, wird von Seiten der Polizei vorgeschlagen, daß unzuverlässige Inhaber von roten Kennzeichen im ZFR erfaßt werden.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz bezweifelt, daß das Straßenverkehrsgesetz eine ausreichende Befugnisnorm für die Schaffung einer bundesweiten Abfragemöglichkeit nach unzuverlässigen Kfz-Händlern (i.d.R. Halter von Kfz nach Zuteilung von roten Kennzeichen zur wiederkehrenden Verwendung) enthält.

Die Bundesregierung wird den Vorschlag prüfen. Sie weist darauf hin, daß bei einer etwaigen Realisierung des Vorschlags eine ausreichende Befugnisnorm in das Straßenverkehrsgesetz aufgenommen werden wird.

d) Die A-Anfrage

Die bestehende Abrufmöglichkeit bei Teilkennzeichen mit nur einer unbekannten Stelle im Erkennungsteil führt bei der polizeilichen Ermittlung zu einem hohen Zeitaufwand. Bei einem nur bruchstückhaft bekannten Kennzeichen mit mehreren fehlenden Buchstaben und Ziffern ergeben sich zahlreiche Abrufmöglichkeiten. Die Abrufmöglichkeit mit mindestens zwei Unbekannten würde die Arbeit der Polizei gerade in dringenden Fällen erheblich erleichtern. Die programmtechnische Lösungsmöglichkeit sowie die Auswirkung auf das Antwort-Zeit-Verhalten werden vom KBA geprüft.

e) ZEVIS-Anschluß für Zulassungsstellen

§ 36 Abs. 1 StVG läßt den Abruf aus ZEVIS im automatisierten Verfahren durch die Zulassungsstellen für Zwecke des Zulassungsverfahrens zu. Die zusätzlich erforderlichen Ausführungsbestimmungen (vgl. § 47 Abs. 1 Nr. 4 und 5 StVG) werden zur Zeit vorbereitet. Der dann mögliche ZEVIS-Abruf soll der zügigen Durchführung des Zulassungsverfahrens dienen. In diesem Zusammenhang ist geplant, den

Auskunftsumfang zu erweitern, um den Zulassungsstellen durch einen speziellen Arbeitsgang den Abgleich der gespeicherten Datensätze zu ermöglichen. Dies würde auch positive Auswirkungen auf die Qualität und Aktualität der Register haben.

C. Sonstige Bemerkungen zu den Fahrzeugregistern

Die Einsicht in die örtlichen Fahrzeugregister außerhalb der üblichen Dienstzeiten spielt wegen der zeitunabhängigen Verfügbarkeit von ZEVIS nur noch eine untergeordnete Rolle. Dennoch wird das in § 36 Abs. 8 StVG eingeräumte Einsichtsrecht wegen des größeren Datenumfangs und der höheren Aktualität der örtlichen Fahrzeugregister weiterhin für unverzichtbar gehalten.

Die Landesbeauftragten für den Datenschutz haben festgestellt, daß der Forderung zur bestehenden Aufzeichnungspflicht nicht in jedem Fall entsprochen wird. Eine Intensivierung der Kontrolle durch die Dienstaufsichtsbehörden der Polizeidienststellen sei daher unerläßlich.

Die Bundesregierung wird die zuständigen obersten Landesbehörden hierauf hinweisen.