



Mai 2019

**Änderung der Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung
(SR 941.261)
Automatische Erkennung von Kontrollschildern**

Erläuternder Bericht

Inhaltsverzeichnis

1	Grundzüge der Vorlage.....	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Rechtslage	4
1.3	Hauptpunkte der Revision	5
2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	5
3	Auswirkungen	8
4	Verhältnis zur Legislaturplanung.....	8
5	Rechtliche Aspekte	8
5.1	Materielles Recht	8
5.2	Vernehmlassungsrecht	9

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

In den letzten Jahren befassten sich politische Instanzen und die Öffentlichkeit in verschiedenen Zusammenhängen mit Systemen zur automatischen Erkennung von Kontrollschildern. Solche Systeme erfassen mit einer Kamera die Kontrollschilder von Fahrzeugen, lesen sie mittels Texterkennung (optical character recognition, OCR) und gleichen sie mit einer Datenbank ab. International werden sie oft als "Automatic Number Plate Recognition (ANPR)" oder "Automatic License Plate Recognition (ALPR)" bezeichnet.

Diese Technik kann zu verschiedenen Zwecken eingesetzt werden. Vier Beispiele verdeutlichen dies:

- Am 15. Juni 2014 trat eine Änderung des Polizeigesetzes des Kantons Basel-Landschaft in Kraft, mit dem eine Bestimmung über die "Automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung" in das Gesetz eingefügt wurde. Sie erlaubt es der Polizei Basel-Landschaft, Kontrollschilder von Fahrzeugen automatisiert zu erfassen und mit Datenbanken abzugleichen (bl.clex.ch > SGS-Nr.: 700; § 45f).
- Der Bundesrat gab in seiner Antwort vom 12. November 2014 auf eine Interpellation (14.3747 Schläfli Urs, Automatische Fahrzeugerkennung an der Landesgrenze) Auskunft über das System zur automatischen Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung, das seit 2005 vom Grenzwachtkorps eingesetzt wird (www.parlament.ch > Suchfeld: 14.3747).
- Im Mai 2017 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zur Totalrevision des Nationalstrassenabgabegesetzes (www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2017 > EFD)¹. Die Vorlage sieht vor, dass nach der Entrichtung der Abgabe die Motorfahrzeuge oder deren Kontrollschilder elektronisch registriert werden. Der erläuternde Bericht hält fest, dass aktuell nur die videobasierte Kontrolle der registrierten Kontrollschilder einen Standard bietet, mit dem die Abgabeentrichtung automatisiert überwacht werden kann.
- Mit Hilfe der automatischen Erkennung von Kontrollschildern kann die Einhaltung von umweltpolitisch begründeten Fahrbeschränkungen, Fahrverboten und Abgaben überwacht werden. Ein Beispiel dafür ist die Low Emission Zone (LEZ) in Greater London, in der für bestimmte Fahrzeuge eine Abgabe bezahlt werden muss. Ob die Abgabe entrichtet wurde, wird mit einem System zur automatischen Kontrollschilderkennung kontrolliert (<https://tfl.gov.uk/modes/driving/> > Low Emission Zone > LEZ: Where and when²).

Zudem kann die Technik zur Feststellung rechtswidrigen Verhaltens im Strassenverkehr genutzt werden. Zu diesem Zweck ersuchte im November 2016 der Kanton Genf den Bund darum, die notwendigen rechtlichen Grundlagen zu schaffen, um ein neues Messmittel im Strassenverkehr namens CIRCAM einsetzen zu können. Der Kanton Genf möchte damit Fahrverbotszonen automatisch überwachen. Mit CIRCAM werden Kontrollschilder automatisch erkannt und mit einer Datenbank abgeglichen, in der registriert ist, für welche Fahrzeuge das Fahrverbot nicht gilt.

¹ An seiner Sitzung vom 21. November 2018 hat der Bundesrat beschlossen, dass die bisherige Klebevignette nicht vollständig ersetzt, sondern auf freiwilliger Basis durch eine elektronische Alternative ergänzt werden soll (Medienmitteilung des Bundesrates vom 21. November 2018, www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Medienmitteilungen des Bundesrats > "Bundesrat beschliesst die Einführung einer freiwilligen E-Vignette").

² "There are no barriers or toll booths within the LEZ. Instead, cameras will read your number plate as you drive within the LEZ and check it against our database of registered vehicles... This tells us automatically whether your vehicle meets the LEZ emissions standards, is exempt, is registered for a discount, or if you've already paid the daily charge."; aufgerufen am 9. Mai 2019.

Rechtlich kann dem Anliegen des Kantons Genf dadurch entsprochen werden, dass die Verordnung des EJPD vom 28. November 2008 über Messmittel für Geschwindigkeitskontrollen und Rotlichtüberwachungen im Strassenverkehr (Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung; SR 941.261) mit Vorschriften über Systeme wie CIRCAM ergänzt wird. Diese Ergänzung ist Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassung.

1.2 Rechtslage

Das Ordnungsbussengesetz vom 24. Juni 1970 (OBG; SR 741.03) sieht in Artikel 1 Absatz 1 vor, dass Übertretungen der Strassenverkehrsvorschriften des Bundes nach diesem Gesetz in einem vereinfachten Verfahren mit Ordnungsbussen geahndet werden können (Ordnungsbussenverfahren). Das Ordnungsbussenverfahren ist nach Artikel 2 Buchstabe b OBG allerdings ausgeschlossen bei Widerhandlungen, die nicht von einem ermächtigten Polizeiorgan selber beobachtet wurden, ausser bei der Feststellung von Übertretungen durch automatische Überwachungsanlagen, die nach dem Messgesetz vom 17. Juni 2011 (MessG; SR 941.20) zugelassen sind.

Dem Messgesetz unterstehen unter anderem Messmittel, die zur amtlichen Feststellung von Sachverhalten verwendet werden und für die das EJPD in einer Verordnung die notwendigen Bestimmungen erlassen hat, welche die messmittelspezifischen Anforderungen enthalten (Art. 5 MessG und Art. 3 der Messmittelverordnung vom 15. Februar 2006; MessMV, SR 941.210). Messmittel zur Überwachung des Strassenverkehrs sind in der Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung geregelt.

Wenn Systeme wie CIRCAM in der Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung geregelt und nach dem Messgesetz zugelassen werden, erfüllen sie die Voraussetzung des Ordnungsbussengesetzes für automatische Überwachungsanlagen, die zur Feststellung von Übertretungen im Strassenverkehr und zur Ahndung dieser Übertretungen im Ordnungsbussenverfahren eingesetzt werden dürfen.

Die heute geltende Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung beschränkt den Einsatz der Messmittel nicht auf Übertretungen im Strassenverkehr, die im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden. Vielmehr unterstehen ihr ohne eine solche Einschränkung "Messmittel für die amtliche Geschwindigkeitskontrolle im Strassenverkehr" und "Messmittel für die amtliche Rotlichtüberwachung im Strassenverkehr" (Art. 2 Bst. a und b Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung).

Die geplante Revision der Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung sieht auch für Systeme wie CIRCAM keine Einschränkung des Einsatzes auf Übertretungen vor, die im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden können. Vielmehr sollen der Verordnung "Messmittel für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr" generell unterstellt werden. Solche Messmittel dienen definitionsgemäss (Art. 3 Abs. 1 Bst. c) dazu, zur Feststellung rechtswidrigen Verhaltens im Strassenverkehr die Kontrollschilder von Fahrzeugen für den Abgleich mit Datenbanken automatisch zu erfassen.

Mit der Revision der Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung werden nur technische Aspekte der automatischen Erkennung von Kontrollschildern geregelt. Die neuen Vorschriften sind keine genügende gesetzliche Grundlage für den Einsatz der Messmittel. Über diesen Einsatz müssen die jeweils zuständigen Instanzen entscheiden. Dabei wird sich regelmässig die Frage stellen, ob eine genügende gesetzliche Grundlage vorhanden ist und datenschutzrechtliche Vorgaben eingehalten sind.

1.3 Hauptpunkte der Revision

Messmittel für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr dienen der Feststellung rechtswidrigen Verhaltens im Strassenverkehr, indem sie Kontrollschilder von Fahrzeugen für den Abgleich mit Datenbanken automatisch erfassen. Sie sollen dem Messgesetz unterstellt werden. Die Unterstellung erfolgt nach Artikel 3 MessMV formell durch den Erlass von Verordnungsbestimmungen des EJPD über diese Messmittelkategorie.

Die Vorschriften über Messmittel für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr sollen in die Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung eingefügt werden. Wie für andere Messmittelkategorien auch sind Anforderungen an die Messmittel, das Verfahren für das Inverkehrbringen und das Verfahren zur Erhaltung der Messbeständigkeit zu regeln.

Mit der Unterstellung unter das Messgesetz werden Messmittel für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr zu automatischen Überwachungsanlagen nach Artikel 2 Buchstabe b OBG. Übertretungen, die mit solchen Anlagen festgestellt werden, dürfen damit grundsätzlich im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden.

Es ist eine Übergangsregelung vorgesehen. Messmittel für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr, die vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen in Verkehr gebracht wurden, gelten als zugelassen und dürfen weiterhin verwendet werden. Bis spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen sind sie zu eichen.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel Verordnung des EJPD über Strassenverkehrsmessmittel

In der Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung sind heute drei Messmittelkategorien geregelt:

- Messmittel für die amtliche Geschwindigkeitskontrolle im Strassenverkehr
- Messmittel für die amtliche Rotlichtüberwachung im Strassenverkehr
- Messmittel für die amtliche Prüfung von Geschwindigkeitsmessern

Der aktuelle Titel der Verordnung bezieht sich auf zwei dieser Kategorien, der Kurztitel nur auf eine. Mit der Revision der Verordnung soll eine vierte Kategorie geregelt werden. Es empfiehlt sich deshalb, im Titel der Verordnung neu einen Oberbegriff für alle Kategorien zu verwenden und die Verordnung umzubenennen in "Verordnung des EJPD über Strassenverkehrsmessmittel". Gleichzeitig soll eine Abkürzung eingeführt werden (SVMmV), die das Zitieren der Verordnung vereinfacht.

Art. 1 Gegenstand

In Artikel 1 sind als Gegenstand der Verordnung neu auch die Messmittel für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr zu nennen.

Art. 2 Geltungsbereich

In Artikel 2 ist der Geltungsbereich um die Messmittel für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr zu erweitern. Die Formulierung von Buchstabe c stellt klar, dass nur Messmittel der Verordnung unterstehen, die zur *amtlichen* automatischen Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr eingesetzt werden. Sie nimmt damit Bezug auf Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 5 MessMV (Geltungsbereich, "amtliche Feststellung von Sachverhalten").

Art. 3 Begriffe

In Artikel 3 ist die neue Messmittelkategorie zu definieren. Die Definition bestimmt zusammen mit dem Geltungsbereich nach Artikel 2, welche Messmittel der Verordnung des EJPD und damit auch der Messmittelverordnung und dem Messgesetz unterstehen.

Die vorgesehene Definition knüpft an die Funktionsweise der Messmittel an (*"um ... Kontrollschilder von Fahrzeugen für den Abgleich mit Datenbanken automatisch zu erfassen"*) und nennt den Verwendungszweck (*"zur Feststellung rechtswidrigen Verhaltens im Strassenverkehr"*).

Nicht unter die Definition fallen Geräte zur automatischen Erkennung von Kontrollschildern, die anderen Verwendungszwecken dienen. Damit werden etwa Systeme zur automatischen Fahrzeugfahndung von der Begriffsbestimmung nach Artikel 3 und dem Geltungsbereich nach Artikel 2 nicht erfasst. Ein Beispiel dafür ist das System, das seit 2005 vom Grenzwachtkorps eingesetzt wird (vgl. oben in Ziffer 1.1). Dieses System untersteht im Übrigen der Verordnung vom 4. April 2007 über den Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten durch die Eidgenössische Zollverwaltung (SR 631.053).

Art. 4 Grundlegende Anforderungen / Anhang Spezifische Anforderungen

Ein Messmittel darf nur in Verkehr gebracht werden, wenn es die grundlegenden Anforderungen erfüllt, die in Anhang 1 der Messmittelverordnung und in den messmittelspezifischen Verordnungen geregelt sind (Art. 5 Abs. 1 Bst. a MessMV).

Für die Messmittel für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr sollen die spezifischen Anforderungen in einer neuen Ziffer 3 des Anhangs zur Verordnung festgelegt werden. Die Anforderungen sind so gewählt, dass eine zuverlässige Erkennung der Kontrollschilder (Anhang Ziff. 3.1), die korrekte Feststellung des Erfassungszeitpunkts (Anhang Ziff. 3.2) und die automatische Löschung nicht relevanter Daten (Anhang Ziff. 3.3) sichergestellt sind.

Verwender von Messmitteln zur automatischen Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr, die höhere Anforderungen an ihre Messmittel haben, als sie von der Verordnung vorgegeben sind, können die zusätzlichen Anforderungen bei der Beschaffung der Messmittel formulieren und die Beschaffung von ihrer Erfüllung abhängig machen.

Art. 5 Verfahren für das Inverkehrbringen

Ein Messmittel darf nur in Verkehr gebracht werden, wenn es ein Konformitätsbewertungsverfahren oder ein Zulassungsverfahren durchlaufen hat (Art. 5 Abs. 1 Bst. b MessMV). Die messmittelspezifischen Verordnungen des EJPD legen fest, für welche Fälle Konformitätsbewertungsverfahren und für welche Fälle Zulassungsverfahren durchzuführen sind (Art. 5 Abs. 2 MessMV).

Die Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung sieht für die Messmittel für Geschwindigkeitskontrollen und die Messmittel für Rotlichtüberwachungen in Artikel 5 Absatz 1 als Verfahren für das Inverkehrbringen die ordentliche Zulassung und die Ersteichnung nach Anhang 5 der Messmittelverordnung vor.

Dieses Verfahren soll auch für Messmittel für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr gelten. Die Messmittel werden damit zu automatischen Überwachungsanlagen, die nach dem Messgesetz zugelassen sind, im Sinn von Artikel 2 Buchstabe b OBG (vgl. oben Ziff. 1.2).

Art. 6 Verfahren zur Erhaltung der Messbeständigkeit

Messmittel sind während der ganzen Verwendungsdauer periodisch auf ihre Messbeständigkeit zu prüfen (Art. 24 Abs. 1 MessMV). Die messmittelspezifischen Verordnungen des EJPD legen fest, welche Verfahren für welche Messmittel anwendbar sind, und regeln die Häufigkeit der Prüfung (Art. 24 Abs. 3 MessMV).

Die Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung sieht für die Messmittel für Geschwindigkeitskontrollen und die Messmittel für Rotlichtüberwachungen in Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a die jährliche Nacheichung als Verfahren zur Erhaltung der Messbeständigkeit vor.

Dieses Verfahren soll auch für Messmittel für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr gelten. Die Nacheichung soll alle fünf Jahre erfolgen. Die im Vergleich zu den anderen Messmittelkategorien deutlich längere Nacheichfrist ist dadurch begründet, dass die Messmittel für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr technisch weniger komplex sind als die Messmittel der anderen Kategorien. Das METAS kann die Nacheichfrist für einzelne Bauarten verlängern oder verkürzen, wenn die messtechnischen Eigenschaften der verwendeten Messmittel dies erlauben oder verlangen (Art. 6 Abs. 3 MessMV).

Art. 8a Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

Bei Messmittelkategorien, die neu dem Messgesetz unterstellt werden, ist jeweils zu klären, was für Messmittel gelten soll, die vor dem Inkrafttreten der neuen Vorschriften in Verkehr gebracht wurden.

Sehen die neuen Vorschriften keine Übergangsregelung vor, so gelten sie vom Inkrafttreten an für alle Messmittel, die in ihren Geltungsbereich fallen. Für die Messmittel für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr würde dies bedeuten, dass von diesem Zeitpunkt an nur noch Messmittel verwendet werden dürften, die ordentlich zugelassen und erstgeeicht sind. Das erscheint nicht sachgerecht, denn solche Messmittel werden erst einige Zeit nach dem Inkrafttreten der Vorschriften verfügbar sein.

Aus diesem Grund ist eine Übergangsregelung vorgesehen, die zwei Konstellationen regelt:

- Bauarten von Messmitteln, die vor dem Inkrafttreten der Vorschriften in Verkehr gebracht wurden, gelten als ordentlich zugelassen. Damit sind die Bestimmungen von Anhang 5 MessMV sinngemäss anwendbar, insbesondere auch Ziffer 1.1.8, wonach das Zulassungszertifikat zehn Jahre ab seinem Ausstellungsdatum gültig ist und danach jeweils für weitere zehn Jahre verlängert werden kann (die ersten zehn Jahre beginnen mit Inkrafttreten der Übergangsbestimmungen).
- Messmittel, die vor dem Inkrafttreten der Vorschriften in Verkehr gebracht wurden, müssen bis spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der Vorschriften nachgeeicht werden. Damit wird sichergestellt, dass Messmittel, die den Anforderungen der neuen Vorschriften nicht genügen, nicht mehr verwendet werden dürfen. Es ist zu erwarten, dass nicht alle bereits in Verkehr gebrachten Messmittel den Anforderungen an die Löschung der Detektionsdaten (Anhang Ziff. 3.3) genügen. Für diesen Fall sehen die Übergangsbestimmungen vor, dass die Verwenderin die Messmittel trotzdem nacheichen lassen kann, wenn sie den Nachweis erbringt, dass der Einsatz rechtmässig erfolgt. Dieser Nachweis könnte beispielsweise dadurch erbracht werden, dass die Verwenderin dem METAS den Beschluss der zuständigen Stelle über den Einsatz der Messmittel vorlegt, zusammen mit dem positiven Ergebnis von Abklärungen über die Rechtsgrundlagen des Einsatzes und die Beachtung der Datenschutzbestimmungen.

Inkrafttreten

Die neuen Vorschriften können frühestens im zweiten Halbjahr 2019 beschlossen werden. Das Datum des Inkrafttretens wird nach der Vernehmlassung definitiv bestimmt, wenn klar ist, wie weit Änderungen des Entwurfs angebracht sind.

3 Auswirkungen

Die Ergänzung der Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung um Vorschriften über die Messmittel für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr stellt sicher, dass diese Messmittel Kontrollschilder zuverlässig erkennen, den Erfassungszeitpunkt korrekt feststellen und nicht relevante Daten automatisch löschen.

Welche personellen und finanziellen Auswirkungen der Einsatz von Messmitteln für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr in den einzelnen Gemeinden haben werden, die über den Einsatz der Messmittel entscheiden, wird von der Art und vom Umfang des Einsatzes abhängen.

Das METAS wird die Zulassungen und die Eichungen der Messmittel für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr vornehmen und dafür Gebühren nach der Verordnung vom 5. Juli 2006 über die Gebühren des Eidgenössischen Instituts für Metrologie (SR 941.298.2; GebV-METAS) erheben.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Änderung der Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung ist im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016 über die Legislaturplanung 2015–2019 (BBI 2016 5183) nicht enthalten.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Materielles Recht

Die Änderung der Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung stützt sich auf Artikel 5 MessG und Artikel 3 MessMV. Das EJPD ist demnach befugt, messmittelspezifische Bestimmungen für Messmittel für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr zu erlassen und diese Messmittel damit der Messmittelverordnung und dem Messgesetz zu unterstellen.

Messmittel für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr sind im Recht der Europäischen Union nicht geregelt und fallen damit nicht in den Geltungsbereich des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (SR 0.946.526.81; Artikel 3 und Anhang 1 Kapitel 11).

Messmittel für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr können bei dieser Ausgangslage national geregelt werden. Die vorgesehenen Regelungen sind als Entwürfe technischer Vorschriften gegenüber der WTO und der EFTA zu notifizieren.

5.2 Vernehmlassungsrecht

Die Änderung der Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung fällt nicht unter Artikel 3 Absatz 1 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 (VIG; SR 172.061); eine Vernehmlassung ist nicht zwingend. Wegen der grossen Zahl der Einsatzmöglichkeiten von Messmitteln für die automatische Erkennung von Kontrollschildern im Strassenverkehr hat sich das EJPD entschieden, dennoch eine Vernehmlassung durchzuführen (Art. 3 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 1 Bst. b VIG).