

Die Abschnittskontrolle – eine verkehrsjuristische Betrachtung der neuen Verkehrsüberwachungstechnik

von Prof. Dr. jur. Dieter Müller, Bad Dürrenberg

Das juristische Tauziehen um die Rechtmäßigkeit der ersten Abschnittskontrolle – vom niedersächsischen Landesgesetzgeber im § 32 Abs. 6 Satz 1 NPOG¹ in Übersetzung des international gebräuchlichen Begriffs „Section Control“ als „Abschnittskontrolle“ bezeichnet – hat in Deutschland im Sommer 2020 ein Ende gefunden. Das Niedersächsische OVG hatte bereits Ende 2019 einen Verwaltungsrechtsstreit mit einer überzeugenden Begründung positiv für die Polizei in Niedersachsen, de facto aber mit verbindlicher Rechtswirkung für das gesamte Bundesland entschieden.² Der Kläger, ein Autofahrer aus der Region, konnte mit seiner tragenden Begründung, die Vorschrift des § 32 Abs. 6 NPOG sei als Rechtsgrundlage formell und materiell verfassungswidrig, juristisch nicht durchdringen. Der Straßenverkehr in Niedersachsen gewinnt dadurch im Ergebnis – wenigstens auf der ausgewählten Strecke – an Sicherheit.³ Mit dem Beschluss vom 31.7.2020 hat die neue Anlage zur Geschwindigkeitsüberwachung auch die höchstrichterlichen Weihen des Bundesverwaltungsgerichts erhalten und ist damit de facto juristisch nicht mehr angreifbar.⁴ Da auf diese Weise vom Landesgesetzgeber und der Verwaltungsrechtsprechung exemplarisches Recht geschaffen wurde, sollen im Folgenden die Rechtsgrundlagen der Abschnittskontrolle näher erläutert werden, um anderen Bundesländern ggf. als gesetzgeberisches Beispiel im Dienst der Verkehrssicherheit dienen zu können.

I. Vorbemerkung

Der Einordnung dieser verwaltungsrechtlichen Entscheidungen muss vorangestellt werden, dass in der Vorschrift des heutigen § 32 Abs. 6 NPOG erstmals ein Bundesland den Schritt gegangen ist, eine Methode der technischen Verkehrsüberwachung auf den Boden einer landesgesetzlichen Rechtsgrundlage zu stellen.⁵ Bekanntlich hatte bereits der Verkehrsgerichtstag 2009 in seinem damaligen Arbeitskreis V, der zu dem Thema „Section Control – neuer Weg zur Tempoüberwachung?“ tagte, ein Modellprojekt auf deutschem Boden empfohlen.⁶

¹ Die Rechtsgrundlage der Abschnittskontrolle war zunächst der § 32 Abs. 7 NPOG, wurde jedoch im Verlauf einer Reform der § 32 Abs. 6.

² OVG Niedersachsen, Urteil vom 13.11.2019 – 12 LC 79/19, NZV 2020, 145 f. mit Anmerkung Müller, Dieter (147).

³ Vgl. dazu den Aufsatz von Kupper, Johannes, Die Abschnittskontrolle auf der B 6 bei Hannover – Einmal Echtbetrieb und wieder zurück, NZV 2019, 233 sowie die Literaturangaben bei Müller, Dieter, „Section Control“ – eine neue Überwachungstechnik im verkehrsrechtlichen Zwielficht?, NZV 2019, 279, Fn. 6 – 9.

⁴ BVerwG, Beschluss vom 31.7.2020 – 3 B 4/20, NZV 2021, 99 mit Anmerkung Müller, Dieter (100 f.). Die vom erstinstanzlich tätigen Rechtsanwalt eingelegte Verfassungsbeschwerde wurde vom Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung angenommen, dazu näher unten im Kapitel IV.

⁵ Vgl. dazu Müller, Dieter, Rechtsgrundlagen der staatlichen Verkehrsüberwachung, NZV 2016, 258.

⁶ Diese Empfehlung findet sich auf der Website <https://www.deutscher-verkehrsgerichtstag.de/vgt/themenempfehlungen/20-50-deutscher-verkehrsgerichtstag-2015>, auch zum Folgenden.

Die Empfehlungen lauteten:

„Die Überwachung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit hat nachweislich einen erheblichen Einfluss auf die Reduktion von Unfallhäufigkeit und –schwere. Für Strecken mit einer Häufung schwerer, geschwindigkeitsbedingter Unfälle ist die punktuelle Überwachung nur bedingt geeignet. Daher sollten dort streckenbezogene Überwachungsformen gewählt werden.

Section Control könnte eine neue Möglichkeit sein, diesem Bedarf Rechnung zu tragen. Der Arbeitskreis ist allerdings einvernehmlich der Auffassung, dass das geltende Recht die Einführung von Section Control nicht zulässt.

Der Arbeitskreis befürwortet mit knapper Mehrheit die Durchführung eines Versuchs in einem Bundesland. Zu diesem Zweck wird der Gesetzgeber aufgefordert, die erforderliche Rechtsgrundlage zu schaffen.

Nach bisherigem Erkenntnisstand sollte die gesetzliche Ermächtigung mindestens folgende Maßgaben aufstellen, durch die verfassungsrechtliche und prozessuale Anforderungen berücksichtigt werden:

- **Section Control ist nur an Unfallhäufungsstrecken (drei Unfälle mit getöteten oder schwerverletzten Personen auf etwa einem Streckenkilometer in einem Zeitraum von drei Jahren) zulässig.**
- **Die erhobenen Daten dürfen ausschließlich für die Geschwindigkeitsüberwachung verwendet werden. Eine Verknüpfung mit anderen Registern oder gespeicherten Daten ist unzulässig. Ein Zweckänderungsverbot ist in die Ermächtigung aufzunehmen.**
- **Es ist technisch sicherzustellen, dass Daten zu Fahrzeugen, mit denen die Geschwindigkeit nicht überschritten worden ist, nach Abschluss der Messung sofort automatisch und spurlos gelöscht werden. Zugriffe auf die Daten während der Messung sind auszuschließen.**
- **Der überwachte Streckenabschnitt soll mit gut sichtbarem Hinweisschild angekündigt werden.**

Der Versuch sollte die verschiedenen Möglichkeiten der Geschwindigkeitsüberwachung in Hinblick auf ihre Effektivität einbeziehen.“

Dass dieser Weg von den Empfehlungen bis zu einer gesetzlichen Grundlage durch die behördlichen und juristischen Instanzen insgesamt zehn Jahre dauerte, beweist, wie hartnäckig selbst kleine Erfolge auf dem Gebiet der staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit erkämpft werden müssen. Die Leidtragenden sind dabei immer die schutzbedürftigen Bürger.

Dass man das Land Niedersachsen beim Beschreiten dieses Weges dabei sogar als mutig bezeichnen muss und die anderen 15 Bundesländer, die ebenfalls allesamt potenzielle Kandidaten für ein solches Pilotprojekt waren, bestenfalls als abwartend bezeichnen kann, beweist das zögernde Handeln der Exekutive und Legislative in unserem Land, wenn es um Fragen der Verkehrssicherheit geht. Niedersachsen nimmt damit – wenigstens punktuell – eine Vorbildfunktion auf diesem Gebiet der staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit ein.

Die Erfolge des installierten Überwachungssystems wurden unlängst im Rahmen der Innenministerkonferenz der Öffentlichkeit nachgewiesen.⁷ Aus dem Blickwinkel des Gesetzeszwecks, die Verkehrssicherheit zu erhöhen und dadurch die Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 GG so effektiv wie möglich zu schützen,⁸ ist die neu eingeführte

⁷ Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (Hrsg.), Verkehrsüberwachung durch Abschnittskontrolle, Hannover, Dezember 2020; im Download unter https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20201209-11/anlage-zu-top-24.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

⁸ Vgl. dazu Müller, Dieter, Gibt es eine staatliche Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit im Normgefüge des Verkehrsrechts?, in: NZV 2019, 161 ff.

Methode sehr erfolgreich und bereits jetzt eine wertvolle Ergänzung der staatlichen Verkehrssicherheitsarbeit.

II. Gesetzgebungskompetenzen

Grundsätzlich bestehen drei Möglichkeiten, eine Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich einer neuen Norm für die Abschnittskontrolle aus dem Grundgesetz abzuleiten.

Bezeichnung der Gesetzgebungskompetenz	Rechtsgrundlage
Ausschließliche Landeskompetenz	Art. 70 I GG
Ausschließliche Bundeskompetenz	Art. 71 i.V.m. 73 GG
Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz unter Vorbehalt des Bundes	Art. 72 i.V.m. 74 GG

Den Ausgangspunkt jeder Untersuchung über die Abgrenzung der verfassungsrechtlichen Gesetzgebungstätigkeit zwischen Bund und Ländern bildet die Vorschrift des Art. 70 GG. Nach dieser Grundsatznorm haben generell die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit nicht das Grundgesetz in speziellen Fällen dem Bund die Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. In der Regel kann sich daher eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nur aus einer ausdrücklichen Verleihung von Kompetenzen im Grundgesetz selbst ergeben.

1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG

Im Folgenden soll daher zunächst die Frage untersucht werden, ob dem Bund auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG eine originäre Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Überwachung des Straßenverkehrs mittels des neuen technischen Instruments einer Abschnittskontrolle zusteht.

Die jeweilige Kompetenzmaterie der Art. 70 ff. GG wird entweder faktisch-deskriptiv durch Benennung der zu regelnden Lebenssachverhalte oder normativ-rezeptiv durch Aufnahme eines vorgefundenen Normbereichs als zu regelnde Materie der Kompetenznorm zugeordnet.⁹ Für die Zuweisung einer bestimmten Gesetzgebungsmaterie entweder an den Bund oder an die Länder ist der in Betracht kommende Kompetenztitel anhand des Wortlauts, historisch, systematisch und mit Blick auf den Normzweck auszulegen.¹⁰

Als Prämisse gilt für diesen Bereich jedoch Art. 72 Abs. 2 GG, wonach der Bund nur dann auf dem Gebiet des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 das Gesetzgebungsrecht besitzt, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“.

Auf den ersten Blick in den Katalog der Kompetenznormen des Grundgesetzes erscheint die verfassungsrechtliche Rechtslage zur Kompetenz für den Erlass einer Ermächtigungsnorm hinsichtlich der staatlichen Verkehrsüberwachung, in deren Bereich auch eine Abschnittskontrolle fielen, klar zu sein. Im Katalog der Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes ist nämlich keine Materie der „Verkehrsüberwachung“ oder synonymen Begrifflichkeiten ausdrücklich aufgeführt. Bereits an dieser

⁹ BVerfG, Urt. v. 10.02.2004 – 2 BvR 834/02, 2 BvR 1588/02, BVerfGE 109, 190-255, Rn. 104.

¹⁰ BVerfG, Beschl. v. 14.01.2015 – 1 BvR 931/12, juris.

Stelle könnte die Prüfung mit einem Negativergebnis bereits abgeschlossen werden, wenn man ausschließlich die Methode der wörtlichen Auslegung anwenden würde.

Es stellt sich allerdings die Folgefrage, ob sich auch ohne ausdrückliches Aufführen des Gegenstandes der Verkehrsüberwachung aus dem Grundgesetz eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für diesen Arbeitsgegenstand der Exekutive entweder faktisch-deskriptiv oder normativ-rezeptiv als Gesamtmaterie ableiten lässt.¹¹ Dies erscheint vor dem Hintergrund des Regelungsgegenstandes der Norm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG zumindest vom Wortlaut her als möglich.

Gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG erstreckt sich nämlich die konkurrierende Gesetzgebung auf „den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“. Relevant für das hier behandelte Thema ist ausschließlich der Kompetenzbereich des Straßenverkehrs.

Grundlegend äußerte sich das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1975 zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Straßenverkehrs, indem es entschied, dass der Bundesgesetzgeber auf Grund der ihm in Art. 74 Nr. 22 GG¹² zugewiesenen Gesetzgebungskompetenz alle erforderlichen Maßnahmen treffen könne, „um einen ordnungsgemäßen Ablauf des Straßenverkehrs sicherzustellen“. ¹³ Sachliche Grundlage der Entscheidung war die Verfassungsbeschwerde eines Firmeninhabers, der mit seinem Kraftfahrzeug reine Reklamefahrten im öffentlichen Verkehrsraum durchführte, die jedoch nach dem Wortlaut der damaligen Norm des § 33 Abs. 1 Satz 3 StVO generell verboten waren. Das BVerfG erklärte die Norm aufgrund einer Verletzung des Grundrechts des Beschwerdeführers gem. Art. 12 Abs. 1 GG für nichtig. In diesem Zusammenhang definierte das BVerfG die Inhalte der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, also des normativen Teilbereichs des Straßenverkehrs, wie folgt:

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

Bezeichnend für diese Entscheidung ist die getroffene Abgrenzung zwischen dem Straßenverkehrsrecht als „sachlich begrenztes Ordnungsrecht“ mit Bundeskompetenz auf der einen Seite und dem „sonstigen (Polizei-) Ordnungsrecht“ mit Länderkompetenzen auf der anderen Seite.

Zudem umriss das BVerfG in seinem Beschluss diese Bundeskompetenz für das Straßenverkehrsrecht inhaltlich etwas genauer, indem es feststellte:

„§ 33 Abs. 1 Satz 3 StVO hält sich im Rahmen der Kompetenz des Bundes; er beruht auch auf einer hinreichenden gesetzlichen Ermächtigung. ... Der Bundesgesetzgeber kann auf Grund der ihm in Art 74 Nr. 22 GG zugewiesenen Gesetzgebungskompetenz alle erforderlichen Maßnahmen treffen, um

¹¹ BVerfG, Urt. v. 10.02.2004 – 2 BvR 834/02, 2 BvR 1588/02, BVerfGE 109, 190-255, Rn. 104.

¹² Damals hatte der Art. 74 noch keine zwei Absätze.

¹³ BVerfG, Beschl. v. 10.12.1975 – 1 BvR 118/71, BVerfGE 40, 371-384, juris, auch zum Folgenden.

einen ordnungsgemäßen Ablauf des Straßenverkehrs sicherzustellen. Da von der „rollenden“, also an Fahrzeugen befestigten Werbung eine Beeinträchtigung des Verkehrs ausgehen kann, sind dem Bundesgesetzgeber folglich Regelungen für die Verkehrsmittelreklame im Rahmen des Straßenverkehrsrechts unter Kompetenzgesichtspunkten nicht verwehrt.“

In der vorgenannten Entscheidung ging es inhaltlich explizit um eine Verhaltensnorm der StVO, die einen Fahrzeugführer der Verhaltenspflicht unterwarf, mit seinem Fahrzeug keine reinen Reklamefahrten im öffentlichen Straßenverkehr durchzuführen, um „einen ordnungsgemäßen Ablauf des Straßenverkehrs sicherzustellen“. Mithin handelte es sich um eine Norm des materiellen Straßenverkehrsrechts in der Form des Fahrverhaltensrechts, für die der Bund nach Auffassung des BVerfG eine Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Nr. 22 GG besaß.

Zu den beiden Regelungsgegenständen „Straßenverkehr und Straßenverkehrsrecht“ äußerte sich das BVerfG in einer weiteren, aus dem Jahr 1984 stammenden Entscheidung, wonach diese Regelungsgegenstände *„einerseits im Zusammenhang mit, andererseits gerade auch in Abgrenzung zum Begriff des Straßen-(Wege-) rechts zu bestimmen“* seien.¹⁴ Es handele sich um deutlich gegeneinander abgegrenzte Gesetzgebungsbereiche, auch wenn sie in einem sachlichen Zusammenhang stehen, insbesondere das Straßenverkehrsrecht bei dieser Betrachtung das Straßenrecht voraussetze. Schließlich begründete das BVerfG in dieser Entscheidung die Rechtfertigung für bundeseinheitliche Regelungen des Straßenverkehrsrechts auch noch explizit verfassungshistorisch, indem es ausführte, bereits im Parlamentarischen Rat habe von Anfang an Einigkeit darüber bestanden, dass ein bundeseinheitliches Verkehrsrecht ermöglicht werden müsse. Bereits der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf habe in seinem Art. 36 Nr. 36 die „Vorranggesetzgebung“ des Bundes über den Straßenverkehr vorgesehen. Die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für den Straßenverkehr sei dementsprechend vom Parlamentarischen Rat ohne Einschränkung befürwortet worden.

In beiden vorgenannten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts beziehen sich die Senate ausschließlich auf materiell-rechtliche Regelungen des Straßenverkehrsrechts als Verhaltensrecht im Straßenverkehr, nämlich auf entsprechende – zuvor in der gesetzgeberischen Kompetenz zwischen Bund und Ländern streitige – Regelungen in der StVO. In keinem der beiden entschiedenen Fälle ging es inhaltlich um die Gesetzgebungskompetenz für die verwaltungsrechtlich zu beurteilende exekutive Tätigkeit einer Überwachung der Einhaltung der materiell-rechtlichen Regelungen des Straßenverkehrsrechts.

Es kann vor dem Hintergrund dieser beiden Leitentscheidungen zwar noch nicht abschließend beurteilt werden, ob das BVerfG aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der Überwachung bundesrechtlicher materieller Normen des Straßenverkehrsrechts annehmen würde. Möglich wäre aber die Annahme einer solchen Gesetzgebungskompetenz auf zweierlei Wegen, nämlich einerseits im Rahmen der Auslegung der Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG bei einer extensiven Interpretation des Aufgabengegenstandes „Straßenverkehr“ sowie des Regelungsgegenstandes „Straßenverkehrsrecht“ bzw. auf einem anderen Weg bei der Annahme einer Annexkompetenz zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG.

¹⁴ BVerfG, Beschl. v. 09.10.1984 – 2 BvL 10/82, BVerfGE 67, 299-329 („Laternengarage“), Rn. 47, juris, auch zum Folgenden.

Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Straßenverkehrsrecht als Gesamtmaterie lässt sich zwar aus den im Zuständigkeitskatalog des Grundgesetzes aufgeführten Einzelmaterien gut herleiten, aber bei der Regelungsmaterie der Verkehrsüberwachung mittels Messtechnik handelt es sich um eine Materie des besonderen Polizei- und Ordnungsrechts, die nicht zwingend und erst recht nicht zur Gänze mit den materiell-rechtlichen Normen des Straßenverkehrsrechts verknüpft ist. Insofern werden zwar jeweils materiell-rechtliche Normen wie etwa die Vorschrift des § 3 Abs. 3 StVO bzw. Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO Zeichen 274 (zulässige Höchstgeschwindigkeiten) von Polizei und Kommunen überwacht, jedoch existiert seit dem Bestehen der StVO keine Ermächtigungsnorm für die Verkehrsüberwachung durch technische Einsatzmittel im Bundesrecht.¹⁵ Auch dieser historische Fakt spricht dafür, dass der Bundestag diese staatliche Tätigkeit bislang nicht im Katalog der Bundeskompetenzen verortet hat. Eine Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des Gegenstandes der Verkehrsüberwachung mittels technischer Einsatzmittel haben weder die Bundesregierung, noch der Deutsche Bundestag bisher angenommen.

2. Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus der „Natur der Sache“

Auch aus dem ggf. aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG abzuleitenden Gesichtspunkt der „Natur der Sache“ ist eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Gebiet der Verkehrsüberwachung nicht zu begründen. Die Regelung der Rechtsgrundlagen der Verkehrsüberwachung gehört jedenfalls nicht zu den Kernaufgaben von Bundesbehörden. Lediglich das Bundesamt für Güterverkehr verfügt über originäre Überwachungskompetenzen, die jedoch in den Spezialmaterien des Güterkraftverkehrsrechts, Fahrpersonalrechts, Berufskraftfahrerqualifikation und Gefahrgutrechts geregelt sind und an keine generelle Ermächtigungsnorm im StVG gebunden sind. Die Bundespolizei und der Zoll besitzen keine originären Kompetenzen für den Bereich der Verkehrsüberwachung, sondern ziehen bei tatsächlichen Feststellungen ggf. die Landespolizei hinzu.

Selbst wenn eine unterschiedliche Regelung der Verkehrsüberwachung durch divergierende Ländergesetzgebung unzweckmäßig erschiene, so würde das nach Auffassung des BVerfG die Regelung der Verkehrsüberwachung noch nicht zu einer natürlichen Aufgabe des Bundes in dem Sinne machen, dass sich daraus eine Bundeszuständigkeit herleiten ließe.¹⁶

3. Regelungsbereich des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG

Der Kompetenzbereich von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG umfasst u. a. auch das Strafrecht. Zu diesem Bereich werden üblicherweise auch das Recht der Ordnungswidrigkeiten und damit auch dessen Teilbereich der Verkehrsordnungswidrigkeiten gezählt. Wenigstens theoretisch denkbar ist daher auch diese Kompetenznorm zur Rechtfertigung einer Bundeskompetenz für die Überwachung des Straßenverkehrs. Jedoch bildet die Verkehrsüberwachung gerade den Teil staatlichen Handelns ab, der noch keinen Beginn eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens darstellt, sondern lediglich dessen Tatsachengrundlagen in einem vorgeschalteten Verwaltungsverfahren eruiert und ggf. zu einem Anfangsverdacht gem. § 152 Abs. 2 StPO i.V.m. § 46 OWiG führt. Somit scheidet diese Kompetenznorm, die erst das nachfolgende bußgeldrechtliche Verfahren regelt, als mögliche

¹⁵ Die einzige Ermächtigung zur Verkehrsüberwachung im Rahmen der StVO, die Vorschrift des § 36 Abs. 5, ist nach ihrem ausdrücklichen Wortlaut begrenzt auf die beiden Überwachungsaufgaben „Kontrolle der Fahrtüchtigkeit und zu Verkehrserhebungen“.

¹⁶ Argument aus *BVerfG*, Gutachten vom 16.06.1954 – 1 PBvV 2/52, *BVerfGE* 3, 407-439, Rn. 67.

Kompetenznorm für die vorgeschaltete Verkehrsüberwachung mittels technischer Einsatzmittel von vornherein aus.

4. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Verkehrsüberwachung

Hinsichtlich der polizeilichen und kommunalen Tätigkeit im Bereich der Verkehrsüberwachung mittels Messtechnik hat das BVerfG bereits verschiedentlich Stellung bezogen.

Grundsätzlich sieht das BVerfG in einer Verwendung einer Videoaufzeichnung zum Nachweis eines Abstandsverstößes nicht den absoluten Kernbereich der privaten Lebensgestaltung des Beschwerdeführers oder dessen enge Privatsphäre berührt, weil sich ein Fahrzeugführer durch seine Teilnahme am öffentlichen Straßenverkehr selbst der Wahrnehmung und Beobachtung durch andere Verkehrsteilnehmer und auch der Kontrolle seines Verhaltens im Straßenverkehr durch die Polizei aussetzt.¹⁷ Hinzu komme, dass der aufgezeichnete und festgehaltene Lebenssachverhalt auf einen sehr kurzen Zeitraum begrenzt sei.

Das BVerfG sieht in einer anlässlich einer Überwachung des Sicherheitsabstands gem. § 4 Abs. 1 StVO angefertigten Videoaufzeichnung allerdings einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung.¹⁸ Dieses Recht umfasse die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden, und daher grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu bestimmen. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist dabei der Einschränkung im überwiegenden Allgemeininteresse zugänglich. Diese bedarf jedoch einer gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht und verhältnismäßig ist.¹⁹ Das BVerfG zeigt jedoch in dieser Entscheidung nicht auf, ob ein solches Gesetz vom Bund oder von einem Bundesland zu erlassen wäre.

Das BVerfG sieht den Zweck von Maßnahmen der Verkehrsüberwachung in einem weiteren Fall, bei dem es um die Rechtmäßigkeit einer Geschwindigkeitsüberwachung gem. § 3 Abs. 3 StVO außerhalb geschlossener Ortschaften ging, in der Aufrechterhaltung der Sicherheit des Straßenverkehrs und damit – angesichts des zunehmenden Verkehrsaufkommens und der erheblichen Zahl von Verkehrsübertretungen – in dem Schutz von Rechtsgütern mit ausreichendem Gewicht.²⁰ Das Interesse der Allgemeinheit an der Sicherheit des Straßenverkehrs steht auch in Zusammenhang mit dem aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ableitbaren Auftrag zum Schutz vor erheblichen Gefahren für Leib und Leben. Die Verkehrsüberwachung zielt dabei nur auf die Einhaltung der aus Gründen der Verkehrssicherheit erlassenen Geschwindigkeitsregelungen und entfalte über die Ahndung der Verkehrsordnungswidrigkeit hinaus grundsätzlich keine belastenden Wirkungen für Betroffene.

Mit der Feststellung des BVerfG, die Anfertigung von Bildaufnahmen zum Beweis von Verkehrsverstößen sei zur Erreichung dieses Schutzziels geeignet, stützt sich der Senat ausdrücklich auf die beweissichere Dokumentation eines zuvor mittels der eingesetzten Messtechnik festgestellten Verkehrsverstößes. Auch diese zentrale Entscheidung des BVerfG bot dem

¹⁷ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 20.05.2011 – 2 BvR 2072/10, Rn. 17, juris, auch zum Folgenden.

¹⁸ BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 11.08.2009 – 2 BvR 941/08, Rn. 15, juris, auch zum Folgenden.

¹⁹ BVerfG, a.a.O., Rn. 17.

²⁰ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 05.07.2010 – 2 BvR 759/10, Rn. 14, juris, auch zum Folgenden.

erkennenden Senat keinen Anlass dafür, zur Gesetzgebungskompetenz für die Durchführung der Verkehrsüberwachung mittels Messtechnik eine Stellungnahme abzugeben.

Nach alledem ist es bislang vom BVerfG offengelassen worden, auf welcher gesetzlichen Grundlage der polizeiliche Einsatz der Messtechnik erfolgen soll und es ist lediglich für den zweiten Schritt der Beweissicherung geklärt, dass die Heranziehung der Befugnisnorm des § 100h Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StPO in Verbindung mit § 46 Abs. 1 OWiG nicht nur im Hinblick auf die Anfertigung von Einzelaufnahmen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, sondern auch hinsichtlich von Videoaufnahmen.²¹

III. Gesetzgebungskompetenzen der Länder

1. Regelungskompetenzen im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr

a) Konkurrierende Gesetzgebung des Bundes und der Länder gem. Art. 72, 74 GG

Das Bundesverfassungsgericht hatte im Jahr 1972 über einen Fall aus dem Bereich der Gefahrenabwehr zu entscheiden:

„Der Landesgesetzgeber ist durch das Straßenverkehrsgesetz und die Straßenverkehrs-Ordnung nicht gehindert, Vorschriften über die Außenwerbung innerhalb geschlossener Ortschaften zu erlassen. ... Nach Art. 74 Nr. 22 GG besitzt der Bund die Zuständigkeit der konkurrierenden Gesetzgebung für den Sachbereich Straßenverkehr. Dieser Sachbereich umfaßt nicht nur den Verkehr auf der Straße, sondern notwendigerweise auch die Abwehr von Gefahren, die von außen auf den Verkehr einwirken. Ob man die maßgeblichen Vorschriften als einen Bestandteil der Befugnis zur Regelung des Straßenverkehrs oder mit dem Bundesverwaltungsgericht als einen Annex hierzu auffaßt, ist ohne Belang; denn diese der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienenden Vorschriften stehen nicht nur in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Verkehr; ihr Zweck besteht gerade darin, den ordnungsgemäßen Ablauf des Straßenverkehrs sicherzustellen.“²²

Das BVerfG legte in dieser Entscheidung die Regelungsinhalte des heutigen Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG näher aus und fasste im Ergebnis unter den Begriff des „Straßenverkehrs“ nicht nur die Verhaltensnormen der StVO, sondern auch weitere Normen, die jedoch in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang mit dem Straßenverkehr stehen. Für diesen Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung hält das BVerfG Landesgesetze dann für ausgeschlossen, wenn die bundesrechtlichen Vorschriften erschöpfend sind und die Rechtsmaterie damit abschließend geregelt ist.²³ Einen solchen Ausschluss ergänzender landesrechtlicher Regelungen sah das BVerfG nicht als gegeben an und stellte dazu grundsätzlich fest:

„Die Straßenverkehrs-Ordnung hätte somit landesrechtliche Vorschriften nur dann verhindern können, wenn das Straßenverkehrsgesetz hierzu eine ausreichende Ermächtigung gäbe.“²⁴

²¹ BVerfG, a.a.O., Rn. 13.

²² BVerfG, Beschl. v. 09.02.1972 – 1 BvR 111/68, BVerfGE 32, 319-332, juris.

²³ BVerfG, Beschl. v. 09.02.1972 – 1 BvR 111/68, BVerfGE 32, 319-332, Rn. 27, juris, auch zum Folgenden.

²⁴ BVerfG, Beschl. v. 09.02.1972 – 1 BvR 111/68, BVerfGE 32, 319-332, Rn. 32, juris.

Damit ist höchstrichterlich klargestellt, dass landesrechtliche Regelungen auf dem Gebiet des Straßenverkehrs nur dann ausgeschlossen sind, wenn der Bundesgesetzgeber in den §§ 6 ff. StVG eine ausdrücklich abschließende Regelung in der Form einer Ermächtigungsnorm geschaffen hätte.

In der in diesem Sinne einzig im Bundesrecht in Betracht kommenden Norm des § 6 StVG hat der Bundesgesetzgeber eine für das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) vorgesehene Ermächtigung zum Erlass von Regelungen zur Verkehrsüberwachung ausschließlich in § 6 Abs. 1 Nr. 3 i vorgesehen, wonach das BMVI mittels Verordnung technische Einrichtungen am oder im Kraftfahrzeug verbieten kann, „die dafür bestimmt sind, die Verkehrsüberwachung zu beeinträchtigen“. An keiner anderen Stelle des StVG begegnet sonst der Begriff der „Verkehrsüberwachung“, sodass auf Grundlage der vorgenannten Entscheidung des BVerfG gefolgert werden kann, dass der Bundesgesetzgeber die staatliche Aufgabe der Verkehrsüberwachung mittels technischer Hilfsmittel – wie sie die Abschnittskontrolle darstellt – nicht geregelt hat.

Demnach bestünde nur unter der Prämisse einer Annahme einer grundsätzlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Regelungsgegenstand der Verkehrsüberwachung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG und ferner auf der Grundlage von Art. 72 Abs. 1 GG Raum für eine landesrechtliche Regelung, weil der Bund bislang von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

Das BVerwG äußerte sich zuvor zu demselben Sachverhalt:

„Aus der Kompetenz für die Regelung des Straßenverkehrs in Art 74 Nr. 22 GG folgt die Befugnis des Bundes, als Annex auch Regelungen zur Abwehr von Gefahren zu treffen, die von außen auf den Straßenverkehr einwirken können. Den zu 1) genannten Annexbereich hat der Bund nicht abschließend geregelt; dies gilt auch hinsichtlich der Regelung der Zulässigkeit von Anlagen der Außenwerbung in § 42 Abs. 1 StVO und in § 3 Abs 1. Insoweit ist noch Raum für die Anwendung einer polizeilichen Generalklausel des Landesrechts. ... Denn soweit der Bund ein Recht zur Gesetzgebung auf einem bestimmten Lebensgebiet hat, muß er auch das Recht haben, als Annex die dieses Lebensgebiet betreffenden spezialpolizeilichen Vorschriften zu erlassen. Die Besonderheit, daß hier das Sachgebiet "Straßenverkehr" selbst weitgehend spezialpolizeilicher Natur ist, schließt nicht aus, dem Bundesgesetzgeber die Befugnis einzuräumen, im Annexwege zusätzliche spezialpolizeiliche Regelungen zu schaffen. ... Denn es kann ernstlich nicht die Rede davon sein, daß die Straßenverkehrs-Ordnung und die anderen in § 45 Abs. 1 Satz 2 StVO genannten Vorschriften den Straßenverkehr "ausschließlich" auch insoweit regeln, als es sich um die Abwehr von Gefahren handelt, die von Personen, Zuständen oder Gegenständen außerhalb des Straßenraums ausgehen. ... Eine konkrete Gefahr, also die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadens im konkreten Fall, braucht mithin – ebenso wie im Fall des § 3 Abs. 2 StVO – nicht vorzuliegen; für ein Eingreifen auf Grund der polizeilichen Generalklausel im Einzelfall ist dies hingegen erforderlich; auf diesen Unterschied zwischen § 6 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. g StVG und der polizeilichen Generalklausel hat bereits das Oberverwaltungsgericht Koblenz zutreffend hingewiesen (AS 8, 201 (206), vgl. ferner Urt. vom 17. März 1966 – 1 A 90/65). Mit diesem gegenüber der polizeilichen Generalklausel wesentlich erweiterten Inhalt ist die Werbung im "Außenbereich" abschließend geregelt; auch spricht vieles dafür, daß mit der Ablehnung des Bundesgesetzgebers, diese erweiterten Eingriffsmöglichkeiten für den "Innenbereich" zu schaffen, insoweit eine abschließende Regelung vorliegt, d.h. der Landesgesetzgeber gehindert ist, seinerseits eine so weitgehende Einflußmöglichkeit bereitzustellen. Das ändert aber nichts daran, daß die bestehenden Eingriffsmöglichkeiten auf Grund der polizeilichen

Generalklausel der Landespolizeigesetze oder der in die Bauordnungen übernommenen Generalklausel bei Vorliegen einer konkreten Gefahr als weiterbestehend anzuerkennen sind. ... Nach dem zu 1) Gesagten ist die polizeiliche Generalklausel – hier in Gestalt des § 15 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Satz 1 BauO NW – auch bei nichtbaulichen Werbeanlagen innerhalb geschlossener Ortschaften nach wie vor anwendbar.“²⁵

Das BVerwG beschränkt sich in seiner Auslegung der Gesetzgebungskompetenz des Bundesgesetzgebers nicht nur auf die direkt für die Regelung des Straßenverkehrs geltenden Verhaltensnormen, sondern billigt dem Bundesgesetzgeber auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG zusätzlich eine „Annex-Kompetenz“ für diejenigen Regelungsbereiche zu, die allgemeine verkehrsrechtliche Regelungen durch spezialpolizeiliche Regelungen spezifizieren. Dadurch zieht das BVerwG den Kreis der Anwendungsmöglichkeiten von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG noch ein Stück weiter, als es das BVerfG praktiziert hat. Gleichzeitig stellt jedoch auch das BVerwG – insoweit übereinstimmend mit dem BVerfG – fest, dass *„der Bund von der ihm im Annexwege eingeräumten Kompetenz zur Abwehr von Gefahren, die von außen auf den Straßenverkehr einwirken, nicht abschließend Gebrauch gemacht (hat).“²⁶*

Nach dieser höchstrichterlichen Auffassung bestünde, unterstellt es handele sich bei dem Regelungsgegenstand der Verkehrsüberwachung überhaupt um eine Gesetzgebungsmaterie der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 72, 74 GG, Raum für eine niedersächsische Regelung zur Ermächtigung der Verkehrsüberwachung mittels einer Abschnittskontrolle gem. Art. 72 Abs. 1 GG.

b) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder gem. Art. 70 GG

Bereits in einem frühen Gutachten nahm das Bundesverfassungsgericht anlässlich einer durch die Bundesregierung beauftragten Beurteilung der Materie des Baupolizeirechts zur Verteilung der allgemeinen Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich des Polizeirechts zwischen Bund und Ländern dezidiert Stellung.²⁷ Dabei entschied das BVerfG:

„Aus der Tatsache, dass das Baupolizeirecht ein Teil des Baurechtes ist, kann also die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nicht abgeleitet werden. Für die Frage der gesetzgeberischen Zuständigkeit ist es vielmehr entscheidend, dass das Baupolizeirecht ein Teil des Polizeirechts ist. Das Polizeirecht ist aber nach wie vor Sache der Landesgesetzgebung.“

Beurteilt man die Tätigkeit der Verkehrsüberwachung, wofür gute verwaltungsorganisatorische und sachorientierte Gründe sprechen, als Teil des besonderen Polizei- und Ordnungsrechts, bliebe vor dem Hintergrund dieser Grundsatzentscheidung wenig bis gar kein Raum für eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Alternativ bestünde daher eine Gesetzgebungskompetenz der Länder gem. Art. 70 Abs. 1 GG für den Fall, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG – wie bislang bewiesen – eng in Richtung auf ausschließlich materielles Straßenverkehrsrecht auszulegen wäre. Darauf deutet auch eine frühe Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hin, in der das BVerfG im Rahmen seiner Rechtsprechung zur Verteilung

²⁵ BVerwG, Urt. v. 13.12.1967 – IV C 146.65, BVerwGE 28, 310-316, juris.

²⁶ BVerwG, Urt. v. 13.12.1967 – IV C 146.65, BVerwGE 28, 310-316, Rn. 15, juris.

²⁷ BVerfG, Gutachten v. 16.06.1954 – 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407-439, Rn. 115, juris, auch zum Folgenden.

der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen dem Bund und den Ländern im Rahmen der Kompetenznormen des Grundgesetzes (Art. 70 ff. GG) bereits im Jahr 1962 grundsätzlich äußerte:

„Nach dem Grundsatz der Länderkompetenz (Art. 30, 70 Abs. 1 GG) kann sich eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in der Regel nur auf eine ausdrückliche Verleihung im Grundgesetz stützen. Bei Zweifeln über die Zuständigkeit spricht keine Vermutung zugunsten einer Bundeskompetenz; die Systematik des Grundgesetzes verlangt vielmehr eine strikte Interpretation der Art. 73 ff. GG.“²⁸

IV. Aktuelle Bewertung der Abschnittskontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit

1. Die Entscheidung des OVG Niedersachsen

Das OVG Niedersachsen stellte klar, dass die neue Ermächtigungsgrundlage des § 32 Abs. 6 NPOG allen juristischen Anforderungen entspricht, die an einen Landesgesetzgeber zu stellen sind. Gleichwohl sei die Zuordnung der Abschnittskontrolle als neuartige Form der Geschwindigkeitsüberwachung zu einer Gesetzgebungsmaterie noch nicht geklärt.²⁹ Selbst dann, wenn es sich bei der Abschnittskontrolle um eine Sachmaterie handele, die gemäß Art. 74 GG in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes fiel, bestünde aber nach Art. 72 Abs. 1 GG auch insoweit eine Sperrwirkung von Bundesgesetzen gegenüber den Ländern nur, „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“. Dies sei aber bislang nicht der Fall. Die Gesetzgebungsbefugnis des Landes Niedersachsen wird vielmehr abgeleitet aus der Aufgabe der Gefahrenabwehr, Geschwindigkeitsüberschreitungen zu verhüten. Damit verneint das OVG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG für das gerichtliche Verfahren unter Einschluss des Strafverfahrens. Dieser juristische Schluss lag allerdings auf der Hand; denn nirgendwo in Deutschland werden technische Messungen zum Detektieren von Verkehrsverstößen dieser Gesetzgebungskompetenz zugeordnet. Vielmehr scheidet mit *Arzt/Eier* bei der verdachtslosen Überwachung der gefährlichen Geschwindigkeit eine Ermächtigung aus dem repressiven Straf- oder Ordnungswidrigkeitenrecht aus.³⁰ Es verbleibt damit nur das länderspezifische Gefahrenabwehrrecht.

Missverständlich formuliert ist allerdings die Prämisse des OVG, dem Bund stehe für Maßnahmen des Straßenverkehrsrechts eine Verordnungsermächtigung gem. § 6 Abs. 3 Nr. 3 StVG zu, von der er allerdings bislang keinen Gebrauch gemacht habe; denn diese Ermächtigung regelt für den hier in Rede stehenden Bereich ausschließlich das Recht des BMVI, gemeinsam mit dem Bundesrat materiell-rechtliche Normen „zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf öffentlichen Straßen“ zu erlassen. Zudem ist es unerklärlich, warum das OVG in diesem Teil seiner Entscheidung von der Gesetzgebungskompetenz in den Bereich der Verordnungskompetenzen wechselt. Wenigstens en passant bemerkt der Senat, dass auch der Art. 70 Abs. 1 GG als Kompetenznorm in Frage käme, ohne sich allerdings kraftvoll für diese am besten passende Rechtsgrundlage des § 32 Abs. 6 NPOG zu entscheiden.³¹ Die Begründung der materiellen Rechtmäßigkeit der Ermächtigungsnorm gelingt jedoch souverän, indem auf die einschlägige und dogmatisch klare Rechtsprechung des BVerfG zum

²⁸ BVerfG, Entscheidung v. 30.10.1962 – 2 BvF 2/60, 2 BvF 1/61, 2 BvF 2/61, 2 BvF 3/61, BVerfGE 15, 1-25, Rn. 46, juris, auch zum Folgenden.

²⁹ OVG Lüneburg, Urt. v. 13.11.2019 – 12 LC 79/19, Rn. 32, juris, auch zum Folgenden.

³⁰ *Arzt, Clemens/Eier, Jana*, Section Control und allgemeine Videoüberwachung im Straßenverkehr – Neue und alte Maßnahmen ohne Rechtsgrundlage, NZV 2010, 117.

³¹ So bereits vertreten von *Müller, Dieter*, Section Control, NZV 2019, 284.

Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zurückgegriffen wird. Auch die vordergründige Taktik des klagenden Autofahrers, der Polizei die Taktik der Verkehrsüberwachung durch den von ihm bevorzugten Einsatz „klassischer Messgeräte“ diktieren zu wollen, wird vom OVG durchschaut und mit der überzeugenden Begründung des besonderen Wirkprinzips und der daraus folgenden und bereits erwiesenen besonderen Wirksamkeit der Abschnittskontrolle widerlegt.

2. Die Entscheidung des BVerwG

Das Bundesverwaltungsgericht stand vor dem Dilemma, über eine Nichtzulassungsbeschwerde entscheiden zu müssen, die erstens von einem Rechtsanwalt in jeglicher Hinsicht fachlich nur sehr unzureichend begründet worden war und sich zweitens auf nicht revisibles Landesrecht bezog.

Daher musste sich das BVerwG auf die Position zurückziehen, die Berufungsentscheidung des OVG Lüneburg hinsichtlich der darin enthaltenen Darlegungen zur Gesetzgebungskompetenz zu rezitieren und dabei nicht der Gefahr zu unterliegen, seine eigene Auffassung allzu sehr in den Vordergrund zu rücken. Das Berufungsgericht hatte nämlich bereits ausführlich dargelegt, weshalb das Land Niedersachsen auf der Grundlage der sich aus der Grundnorm des Art. 70 Abs. 1 GG ergebenden Landesgesetzgebungskompetenz für das allgemeine Gefahrenabwehrrecht und, nachdem der Bundesgesetzgeber von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Straßenverkehrsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) in Bezug auf die Verkehrsüberwachung nicht abschließend Gebrauch gemacht habe, auch nach Art. 72 Abs. 1 GG befugt gewesen war, die in Rede stehenden Regelungen zur Abschnittskontrolle zu treffen.³² Indem das BVerwG den verfassungsrechtlichen Blickwinkel des OVG wiederholte, dass die bundesgesetzlichen Regelungen in Bezug auf die Verkehrsüberwachung nicht abschließend seien und es keiner weitergehenden Zuordnung zu einer der im Zusammenhang mit der Abschnittskontrolle in Betracht gezogenen Gesetzgebungsmaterien bedürfe, fanden die Bundesrichter dennoch über einen Umweg eine Möglichkeit, zur Gesetzgebungskompetenz Stellung zu beziehen. Nach Auffassung des BVerwG wurde in der Beschwerdebegründung nicht herausgearbeitet, inwieweit in Bezug auf die Herleitung der Landesgesetzgebungskompetenz noch in einem Revisionsverfahren klärungsbedürftige entscheidungserhebliche Rechtsfragen verbleiben. Insbesondere fehle es an Darlegungen dazu, weshalb – entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts – die bisher vom Bundesgesetzgeber erlassenen Regelungen zur Verkehrsüberwachung abschließend seien und deshalb eine Sperrwirkung gegenüber dem Landesgesetzgeber entfalten sollten. Genau diese Fragen bleiben daher auch weiterhin höchststrichterlich ungeklärt, weil es das BVerwG vermieden hat oder es aufgrund prozessrechtlicher Zwänge sogar vermeiden musste, die Gesetzgebungskompetenz für die Abschnittskontrolle abschließend beim Land oder beim Bund zu verorten. Da auch die unmittelbar gegen den Beschluss des BVerwG vom 31.7.2020 und den Beschluss des OVG Lüneburg vom 13.11.2019 sowie mittelbar gegen § 32 Abs 6 NPOG idF vom 17.12.2019 und § 32 Abs 7 SOG ND idF vom 20.05.2019 gerichtete Verfassungsbeschwerde vom Bundesverfassungsgericht nicht einmal zur Entscheidung angenommen wurde,³³ besteht keine Notwendigkeit, von der oben dargestellten Auffassung einer ausschließlichen Gesetzgebung der Länder für die Regelungsmaterie der Abschnittskontrolle abzurücken.

³² BVerwG, Beschl. v. 31.7.2020 – 3 B 4/20, Rn. 13, juris, auch zum Folgenden.

³³ BVerfG, Kammerbeschluss ohne Begründung vom 11.1.2021 – 1 BvR 2356/20, juris.

Brenner äußerte noch zu Beginn des Jahres 2019 „erhebliche Zweifel an der Regelungszuständigkeit des Landes“³⁴. Diese anfangs noch durchaus berechtigten Bedenken dürften nach dem Weg durch die Instanzen und der spezialgesetzlichen Verankerung der Ermächtigungsgrundlage inzwischen zerstreut sein.

V. Die Vorschrift des § 32 Abs. 6 NPOG

Materiell ist die Vorschrift des § 32 Abs. 6 NPOG verfassungskonform.³⁵

Die Vorschrift lautet wie folgt:

§ 32 NPOG Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel bei öffentlichen Veranstaltungen und im öffentlichen Raum

(6) Die Verwaltungsbehörden und die Polizei dürfen im öffentlichen Verkehrsraum zur Verhütung der Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von Kraftfahrzeugen nach Maßgabe des Satzes 2 Bildaufzeichnungen offen anfertigen und damit auf einer festgelegten Wegstrecke die Durchschnittsgeschwindigkeit eines Kraftfahrzeugs ermitteln (Abschnittskontrolle). Die Bildaufzeichnungen dürfen nur das Kraftfahrzeugkennzeichen, das Kraftfahrzeug und seine Fahrtrichtung sowie Zeit und Ort erfassen; es ist technisch sicherzustellen, dass Insassen nicht zu sehen sind oder sichtbar gemacht werden können. Bei Kraftfahrzeugen, bei denen nach Feststellung der Durchschnittsgeschwindigkeit keine Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit vorliegt, sind die nach Satz 2 erhobenen Daten sofort automatisch zu löschen. Die Abschnittskontrolle ist kenntlich zu machen.

Jede Eingriffsnorm muss vom Landesgesetzgeber verhältnismäßig ausgestaltet worden sein, d. h. sie muss einen legitimen gesetzgeberischen Zweck verfolgen, zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein sowie insbesondere im Bereich der Datenverarbeitung zugleich den Grundsätzen der Normenklarheit und Bestimmtheit genügen.³⁶

1. Gesetzgeberischer Zweck der Norm

Die Einführung einer Abschnittskontrolle soll durch eine Überwachung der in einem definierten Streckenabschnitt gefahrenen Durchschnittsgeschwindigkeit der Gefahrenabwehr dienen, indem geschwindigkeitsinduzierte Verkehrsunfälle verhindert werden sollen.³⁷ Diese Zielsetzung kam zunächst im Gesetzgebungsprozess nicht deutlich zum Ausdruck. Indessen teilte der Landesgesetzgeber im weiteren Verlauf der parlamentarischen Diskussion mit, ihm „gehe es darum, in einer offenen Weise, für jeden Verkehrsteilnehmer erkennbar, einen Straßenabschnitt zu überwachen und dadurch die Verkehrsteilnehmer von Geschwindigkeitsverstößen abzuschrecken“³⁸.

Hauptzweck der Vorschrift ist daher die Gefahrenabwehr³⁹, speziell aber die Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit wie zu Recht vom den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages betont wird.⁴⁰ Dass eine Überwachung der Geschwindigkeit wie etwa durch eine

³⁴ Brenner, Michael, Section Control, in: DAR 2019, S. 61 ff. (62).

³⁵ OVG Lüneburg, Urt. v. 13.11.2019 – 12 LC 79/19, Rn. 40, juris.

³⁶ OVG Lüneburg, a.a.O., Rn. 41.

³⁷ Vom niedersächsischen Landtag wird dieser Gesetzeszweck nicht ausdrücklich benannt, sondern lediglich die Rechtssystematik erläutert in den beiden Drucksachen 17/6232, S. 49 sowie 18/850 S. 57 f.

³⁸ Drucksache 18/3732, S. 40,

³⁹ Ebenso erwähnt von Märten, Frank/Wynands, Robert, Abschnittskontrolle: Amtliche Überwachung der Durchschnittsgeschwindigkeit von Fahrzeugen, in: NZV 2019, S. 83 ff. (85). Und noch deutlicher bei Kupper, Johannes, a.a.O., S. 234.

⁴⁰ Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Verfassungsmäßigkeit der niedersächsischen Abschnittskontrolle („Section Control“), WD 7 – 3000 – 029/19, Berlin 2019, S. 16.

Abschnittskontrolle eine abschreckende Wirkung entfaltet, die zur Verringerung der Gefahr führt, wird dabei zu Recht und ganz allgemein betont von *Koehl*.⁴¹ Speziell begründet aber auch das BVerwG, dass, wenn polizeiliche Kontrollen an ein gefährliches oder risikobehaftetes Tun beziehungsweise an die Beherrschung besonderer Gefahrenquellen anknüpfen, schon darin ein dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügender Grund liegen kann.⁴²

Eine Abschnittskontrolle ist auch eine geeignete Maßnahme zur Verringerung der gefahrenen Geschwindigkeiten.⁴³ Zu den beiden Voraussetzungen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne verhalten sich die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages hinsichtlich erstgenannter Voraussetzung abwartend neutral, aber hinsichtlich der zweiten Voraussetzung positiv, was indirekt mit einer Entscheidung des BVerfG begründet wird.⁴⁴ Dabei hebt das BVerfG auf die besonders schutzwürdigen Rechtsgüter wie Leib, Leben ab, die schließlich auch durch die Abschnittskontrolle geschützt werden sollen.⁴⁵ Dass es sich bei der Abschnittskontrolle auch im Einzelfall um eine in diesem Sinne effektive Maßnahme handelt, wurde bereits vom OVG festgestellt.⁴⁶

2. Konkrete Normgestaltung

Nicht angegriffen wurde im bisherigen Verwaltungsstreitverfahren die konkrete Ausgestaltung der niedersächsischen Norm, die somit Beispielcharakter für andere Bundesländer haben dürften.

Somit können – wie in Abs. 6 Satz 1 der Vorschrift geregelt – kommunale Verwaltungsbehörden und die Polizei parallel als zuständige Überwachungsbehörden benannt werden, was durchaus ein empfehlenswertes Modell für sämtliche maschinellen Verkehrsüberwachungen ist, also wären Geschwindigkeits-, Rotlicht- und Abstandsüberwachungsanlagen oder noch besser kombinierte Anlagen, die mehrere gesetzliche Überwachungszwecke erfüllen können.

Hinsichtlich der in Abs. 6 Satz 2 abschließend aufgeführten zu erhebenden Daten ist die technische Einschränkung über den Schutz der Anonymität der Fahrzeuginsassen bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen bedeutsam und von der Konstruktion der Anlagen her sicherzustellen. Eine gleiche Bedeutung mit Verfassungsrang hat die Regelung aus Abs. 6 Satz 3, die im Nichttrefferfall eine sofortige automatische Löschung der erhobenen Daten einfordert.

Schließlich ist auch die abschließende Regelung des Abs. 6 Satz 4 zu beachten, wonach eine Abschnittskontrolle für die Fahrzeugführer kenntlich zu machen ist. Dass das bei der Einfahrt in die Abschnittskontrolle vorgesehene Schild mit Kamerapiktogramm unverständlich oder zu klein wäre, hatte der Kläger im Verwaltungsstreitverfahren selbst nicht substantiiert vorgetragen.⁴⁷

Hinsichtlich theoretisch möglicher Verletzungen des Datenschutzes hatte bereits das OVG festgestellt, dass die Überwachungsbehörde bei der technischen Konstruktion der Abschnittskontrolle überhaupt keinen Zugriff auf entsprechende personenbezogene Daten hat,

⁴¹ In seiner teilweise ablehnenden Anmerkung zu *VG Hannover*, Urt. v. 12.3.2019 – 7 A 849/19, in: SVR 2019, 193 ff. (200).

⁴² *BVerwG*, Beschl. v. 31.7.2020 – 3 B 4/20, Rn. 27, juris.

⁴³ *Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste*, a.a.O., ebd.

⁴⁴ *Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste*, a.a.O., S. 17 f.

⁴⁵ *BVerfG*, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, BVerfGE 150, 244-309, Rn. 99.

⁴⁶ *OVG Lüneburg*, a.a.O., Rn. 52, juris.

⁴⁷ *OVG Lüneburg*, a.a.O., Rn. 54, juris.

sodass ein Datenschutzverstoß von vornherein ausscheidet.⁴⁸ Ein solcher wurde auch im Beschwerdeverfahren vor dem BVerwG nicht mehr problematisiert.

VI. Fazit

Aufgrund der vorliegenden bestätigenden Entscheidungen des OVG und des BVerwG kann die insgesamt als rechtmäßig erachtete gesetzliche Eingriffsermächtigung des § 32 Abs. 6 NPOG in der Fassung des Gesetzes vom 17. Dezember 2019⁴⁹ zukünftig mit Fug und Recht als ein gesetzgeberisches Beispiel für andere Bundesländer dienen. Das Land Niedersachsen hat bewiesen, dass der rechtsstaatliche Dreiklang aus dem Handeln von Legislative, Exekutive und Judikative bei diesem Regelungsgegenstand in der Praxis funktioniert hat.

Gleich, ob man eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder oder eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes annimmt, dürfte es für andere Bundesländer einen taktischen und zeitlichen Vorteil bedeuten, wenn sie eine Rechtsgrundlage für eine Abschnittskontrolle im landesspezifischen Sicherheits- und Ordnungsrecht installieren. Auf eine zentrale Regelung des Bundes zu warten, würde bedeuten, den Einsatz einer erwiesenermaßen lebensrettenden neuen Überwachungstechnik in eine unbestimmte Zukunft zu verschieben. Damit würden andere Bundesländer Leben und Gesundheit ihrer Bürger nicht so effizient schützen wie es jetzt schon möglich wäre.

⁴⁸ *OVG Lüneburg*, a.a.O., Rn. 57, juris.

⁴⁹ Nds. GVBl. S. 428.