B 9414

NZV
Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht

Haftungs- und Versicherungsrecht, Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht, Verwaltungsrecht

In Zusammenarbeit mit der
Neuen Juristischen Wochenschrift

herausgegeben von
Dr. Thomas Almeroth
Detlef Otto Bönke
Dr. Peter Dauer
Prof. Dr. Matthias Graw
Prof. Dr. Reinhard Greger
Sebastian Gutt
Prof. Dr. Christian Huber
Katrin Hühnermann
Jürgen Jahnke
Dr. Oliver Klein
Dr. Benjamin Krenberger
Prof. Dr. Klaus Langwieder
Dr. Matthias Quarch
Dr. Andreas Quentin
Urban Sandherr
Dr. Philipp Schulz-Merkel
Christian Weibrecht
Wolfgang Wellner
Prof. Dr. Dr. Martin Will

www.nzv.beck.de

C.H.BECK

10/2019

10. Oktober 2019
32. Jahrgang S. 489–544

Aus dem Inhalt

D. Müller
Die verfassungsrechtlich zweifelhafte Norm des § 63 c StVG zur Verkehrsüberwachung für „Diesel-Fahrverbote“ 489

M. Will
Fortentwicklung der obergerichtlichen Rechtsprechung zu den sog. Diesel-Fahrverboten 496

C. Kuhnke
Der Vorrang des Kreuzungsräumers – existiert er wirklich? 503

W. Ricke
Die Feststellung von Wegeunfällen der gesetzlichen Unfallversicherung 506

D. Wüstenberg
Gemeingebrauch von Privatstraßen 511

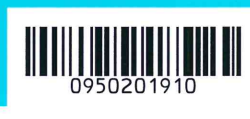
A. Rebler
Der internationale Führerschein 516

BGH
Obliegenheit zur Annahme eines günstigeren Mietwagenangebots des gegnerischen Kfz-Haftpflichtversicherers (*U. Wenning*) 524

OLG Celle
Keine Obliegenheitsverletzung durch unerlaubtes Entfernen vom Unfallort (*S. Bachmor*) 534

LG Berlin
Verhältnismäßigkeit der Einziehung bei verbotenen Kraftfahrzeugrennen (*A. Winkelmann*) 541

VGH München
Zur Fahreignung beim Konsum medizinischen Cannabis (*K. Hühnermann*) 543



Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht

NZV

Herausgegeben von *Dr. Thomas Almeroth*, Rechtsanwalt, Friedberg (Hessen) – *Detlef Otto Bönke*, Ministerialrat a. D., Berlin – *Dr. Peter Dauer* LL.M., Leitender Regierungsdirektor a. D., Hamburg – *Prof. Dr. med. Matthias Graw*, München – *Prof. Dr. Reinhard Greger*, Erlangen-Nürnberg – *Sebastian Gutt*, Rechtsanwalt, Helmstedt – *Prof. Dr. Christian Huber*, RWTH Aachen – *Katrin Hühnermann* LL.M.oec, Rechtsanwältin, Erfurt – *Jürgen Jahnke*, Rechtsanwalt, Münster/Westfalen – *Dr. Oliver Klein*, Richter am Bundesgerichtshof, Karlsruhe – *Dr. Benjamin Krenberger*, Richter am Amtsgericht, Landstuhl – *Prof. Dr.-Ing. Klaus Langwieder*, International Safety Consulting – *Dr. Matthias Quarch*, Vorsitzender Richter am Landgericht, Aachen – *Dr. Andreas Quentin*, Richter am Bundesgerichtshof, Karlsruhe – *Urban Sandherr*, Richter am Kammergericht, Berlin – *Dr. Philipp Schulz-Merkel*, Rechtsanwalt, Nürnberg – *Christian Weibrecht*, Ministerialdirigent im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin – *Wolfgang Wellner*, Richter am Bundesgerichtshof a. D., Karlsruhe – *Prof. Dr. Dr. Martin Will* M.A. LL.M., EBS Universität für Wirtschaft und Recht, Wiesbaden.

in Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Schriftleitung: *Dr. Matthias Quarch*, Vorsitzender Richter am Landgericht
nzv@quarch.de, c/o Verlag C.H.BECK, Wilhelmstr. 9, 80801 München

Heft 10
Seiten 489–544
32. Jahrgang
10. Oktober 2019

Aufsätze

Prof. Dr. Dieter Müller*

Die verfassungsrechtlich zweifelhafte Norm des § 63 c StVG zur Verkehrsüberwachung für „Diesel-Fahrverbote"

Die neue Vorschrift des § 63 c StVG ist überschrieben mit „Datenverarbeitung …". In Teilen stimmt diese Überschrift allerdings nicht mit den Inhalten der Vorschrift überein, weil sie über den Rechtscharakter einer Ermächtigungsnorm deutlich hinausschießt. Diese überschießende Tendenz erreicht die Norm, indem sie den Verkehrsüberwachungsbehörden in den Landesverwaltungen konkretes Verwaltungshandeln verbindlich anweist. Ob für das behandelte Teilgebiet der Verkehrsüberwachung die gesetzgeberische Kompetenz beim Bundesgesetzgeber liegt, ist fraglich. Insbesondere die Tatsache, dass die neue niedersächsische Verkehrsüberwachung „Section Control" aktuell durch das Bundesland Niedersachsen im Landesrecht, und zwar in der Vorschrift des § 32 VII NPOG geregelt worden ist und diese Neuregelung durch das OVG Lüneburg bestätigt worden ist, spricht deutlich für eine Länderkompetenz hinsichtlich Regelungen zur Überwachung des fließenden Verkehrs.[1]

I. Sinn und Zweck der Vorschrift

§ 63 c StVG soll gem. seinem Abs. 1 Satz 1 der Überprüfung der Einhaltung von Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverboten dienen, die in den Kommunen aufgrund des § 40 BImschG nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften angeordnet worden oder aufgrund straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften zum Schutz der Wohnbevölkerung oder der Bevölkerung vor Abgasen zur Abwehr von immissionsbedingten Gefahren ergangen sind. Örtlich bezieht sich die Vorschrift demnach auf Straßen in städtischen Bereichen, die sowohl nach Landesrecht als auch nach Bundesfernstraßenrecht gewidmet sein können.

Die Vorschrift war bereits im Gesetzgebungsverfahren stark umstritten. Am 20.2.2019 fand eine Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes" statt, in deren Rahmen fünf Sachverständige zu den angestrebten Regelungen angehört wurden.[2] Kein einziger Sachverständiger stellte im Rahmen seiner gutachterlichen Stellungnahme die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Überwachungsnorm des § 63 c StVG in Frage.

Die neue Regelung dient dem Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit der Bewohner und Gäste dieser Bereiche gem. der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 II GG.[3] Insbesondere soll durch die Verkehrsverbote der Schutz der Atemwege und Atmungsorgane vor unzulässig hohen Immissionen erreicht werden, der jedoch nur durch eine konsequente Verkehrsüberwachung und Ahndung festgestellter Verstöße erreicht werden kann. Die Verkehrspolitiker der Bundesregierung haben diese Schutzpflicht als Grundlage der neuen Vorschrift in deren Begründung nicht einmal erwähnt, jedoch immerhin auf die regelmäßige Überschreitung des Stickstoffdioxin-Grenzwertes im Jahresmittel hingewiesen.[4]

* Der Autor ist Hochschullehrer für Straßenverkehrsrecht an der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH) und wissenschaftlicher Leiter des Instituts für Verkehrsrecht und Verkehrsverhalten in Bautzen.

1 *OVG Lüneburg*, Beschl. v. 3.7.2019 – 12 MC 93/19, BeckRS 2019, 13299.

2 Die entsprechenden Dokumente sind über den folgenden Link einzusehen: https://www.bundestag.de/ausschuesse/a15_Verkehr/oeffentliche_anhoerungen/036-sitzung-inhalt-591702.

3 Vgl. dazu näher *Müller*, Gibt es eine staatliche Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit im Normgefüge des Verkehrsrechts?, NZV 2019, 162.

4 Siehe BR-Drucks. 574/18, S. 5; die mediale Verschiebung der öffentlichen verkehrspolitischen Diskussion zu Lasten des Gesundheitsschutzes in die Richtung des Ringens um Verkehrsverbote wird zu Recht beklagt von *Will*, Verschiebung politischer Gestaltungsverantwortung auf die Judikative, ZRP 2019, 181 [182].

Inhaltlich handelt es sich um eine Ermächtigungsnorm für die Verkehrsüberwachung.

Der Gesetzgeber ermächtigt mittels § 63 c I 1 zweiter Halbsatz StVG „die nach Landesrecht zuständige Behörde". Damit ermächtigt der Bundesgesetzgeber eine Landesbehörde zur Überprüfung der Einhaltung von Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverboten der StVO.

Der Bund verfügt weder über eine eigene Behörde, noch um beauftragtes Überwachungspersonal oder originäre Ermächtigungsgrundlagen, um Verstöße gegen Verkehrsvorschriften außerhalb von Bundesverkehrswegen zu überwachen. Derartige organisatorische und personelle Ressourcen stehen ausschließlich den Bundesländern zur Verfügung.

II. Gesetzgebungskompetenz

Die formelle Rechtmäßigkeit des § 63 c StVG setzt voraus, dass der Bund für diese Regelung über die Gesetzgebungskompetenz verfügt.[5] Nach Art. 70 I GG verfügen die Bundesländer über das Recht der Gesetzgebung, soweit die Gesetzgebungsbefugnis nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesen ist.

In zwei Bereichen der Überwachung von Fahrzeugführern aus der jüngsten Vergangenheit, bei denen ebenfalls Daten erhoben und verarbeitet werden können, wurden vom jeweiligen Landesgesetzgeber Ermächtigungsnormen im Landesrecht erlassen. Es handelt sich um die automatisierte Kennzeichenerfassung und die Strecken-Geschwindigkeitsüberwachung („Section Control"). Während die zweitgenannte Maßnahme der Verkehrsüberwachung seit dem 24.5.2019 ausschließlich im Bundesland Niedersachsen aufgrund der neuen Ermächtigungsnorm des § 32 – Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel bei öffentlichen Veranstaltungen und im öffentlichen Raum – des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes (NPOG) gilt,[6] existieren Ermächtigungsnormen zur automatisierten Kennzeichenerfassung in allen Bundesländern.

Allen Vorschriften ist jedoch gemeinsam, dass die Bundesländer sich selbst für zuständig halten und eine Gesetzgebungskompetenz des Bundesgesetzgebers entweder für nicht gegeben erachten, bzw. die Ausübung einer möglicherweise bestehenden Kompetenz des Bundes in der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes nicht abwarten wollen.

Zudem sind sämtliche Vorschriften hinsichtlich ihrer Verfassungsmäßigkeit in Frage gestellt und vom *BVerfG* bzw. *BVerwG* entschieden worden. In keiner der Entscheidungen ist jedoch die Gesetzgebungskompetenz der jeweiligen Bundesländer von den Prozessparteien oder von den Bundesgerichten in Frage gestellt worden.[7] Einzig in den niedersächsischen Entscheidungen zu „Section Control" ist zwar in Frage gestellt, aber nicht darüber entschieden worden, welcher Gesetzgeber für den Erlass der betreffenden Überwachungsnorm zuständig ist.[8]

In der aktuell zu kommentierenden Vorschrift des § 63 c StVG sieht sich jedenfalls der Bund als zuständig an und die Bundesländer haben diese Auffassung der Zuständigkeit des Bundes im Gesetzgebungsverfahren nicht in Frage gestellt.

§ 63 c I 2 StVG erklärt eine verdeckte Datenerhebung für unzulässig und greift damit direkt in die Überwachungstaktik der Landespolizei als Überwachungsbehörde ein, indem diese Art der Verkehrsüberwachung de facto verboten wird.

§ 63 c II 2 StVG erlegt der nach Landesrecht zuständigen Behörde die Pflicht auf, den Datenabruf und die Feststellung eines Verstoßes unverzüglich vorzunehmen. Damit greift der Bundesgesetzgeber direkt in das Verwaltungshandeln der Bundesländer ein.

§ 63 c III 2 StVG erlegt der nach Landesrecht zuständigen Behörde die Pflicht auf, die Datenübermittlung unverzüglich vorzunehmen. Auch damit greift der Bundesgesetzgeber direkt in das Verwaltungshandeln der Bundesländer ein.

Sollten die genannten Regelungen in der Vorschrift des § 63 c StVG nicht kompetenzgemäß erlassen worden sein, wären an die genannten Pflichten anknüpfende Verkehrsüberwachungsmaßnahmen formell rechtswidrig und entsprechende Bußgeldbescheide müssten aufgehoben, noch laufende Bußgeldverfahren müssten eingestellt werden.

III. Die Bezugsnorm des § 7 Bundesfernstraßenmautgesetz

Nach Auffassung des Bundesgesetzgebers orientiert sich die neue Vorschrift des § 63 c StVG hinsichtlich ihrer Diktion an den §§ 7 und 9 des Bundesfernstraßenmautgesetzes,[9] sodass der Gesetzgeber beschließt, für die mittels § 63 c StVG geregelte Materie die Gesetzgebungskompetenz zu besitzen. Dies steht indessen sehr wohl in Frage.

Die vom Bund für beispielgebend gehaltene Vorschrift zur Überwachung der Mautpflicht lautet:

§ 7 BFStrMG – Kontrolle

(1) Das Bundesamt für Güterverkehr überwacht die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes. Das Bundesamt für Güterverkehr kann sich bei der Kontrolle der Einhaltung der Mautpflicht der Hilfe des Betreibers im Sinne des § 4 Absatz 3 bedienen. Dem Betreiber kann zu diesem Zweck die Feststellung von Benutzungen mautpflichtiger Straßen im Sinne des § 1 und der ordnungsgemäßen Mautentrichtung übertragen werden.

Das Bundesfernstraßenmautgesetz ist ein Bundesgesetz und gilt ausschließlich für Bundesverkehrswege, also für die Benutzung der Bundesautobahnen und der Bundesstraßen mit Fahrzeugen im Sinne des § 1 I 2 BFStrMG. Mit diesem Gesetzentwurf verfolgte die Bundesregierung im Jahr 2001 das Ziel, die Kosten für den Bau, die Unterhaltung und den Betrieb von Bundesautobahnen wenigstens einem Teil der Verursacher durch eine Benutzungsgebühr zu übertragen. Dabei sollte das finanzielle Mautaufkommen nach dem Gesetzentwurf allein dem Bund zustehen.

Die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass des Gesetzes ergab sich nach Auffassung des Bundestages aus Art. 74 I Nr. 1

5 Nicht in Frage gestellt, sondern als gegeben vorausgesetzt von *Albrecht/Nentwich*, Die neuen Regelungen zur elektronischen Überwachung von umweltbedingten Verkehrsverboten, NZV 2019, 377 [386]; ebenso wenig wird die Gesetzgebungskompetenz des Bundes bestritten von *Will*, Automatisierte Überwachung immissionsbedingter Verkehrsverbote, NZV 2019, 433 [442].

6 Nds. GVBl. S. 66, § 32 VII.

7 *BVerwG*, Urt. v. 5.6.2019 – 6 C 2/19, BeckRS 2019, 12379 = zfs 2019, 475; *BVerfG*, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, NZV 2019, 182 m. Anm. *Weichert*; *BVerfG*, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 2795/09, NJW 2019, 842.

8 *OVG Lüneburg*, Beschl. v. 10.5.2019 – 12 ME 68/19, BeckRS 2019, 8453; *VG Hannover*, Urt. v. 12.3.2019 – 7 A 849/19, BeckRS 2019, 3284; *VG Hannover*, Beschl. v. 12.3.2019 – 7 B 850/19, BeckRS 2019, 3285.

9 Siehe Begründung, BT-Drucks. 19/6334, S. 15.

und 22 GG.[10] Gemäß Art. 74 I Nr. 22 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes u. a. auf die „Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen". Auch die Voraussetzungen des Art. 72 II GG lagen vor, nämlich weil die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machte.

Bundesgesetzliche Bestimmungen hielt der Bundestag in diesem Bereich für unabdingbar, „weil nur dadurch gleiche Wettbewerbsbedingungen für den gewerblichen Güterkraftverkehr gewahrt werden können".[11] Gleiches galt nach dieser Auffassung für den Bereich der Ordnungswidrigkeiten und es lag „im gesamtstaatlichen Interesse, dass für die Benutzung des Bundesautobahnnetzes auch in Zukunft ein einheitlicher rechtlicher Rahmen" bestehen blieb.

Zur Überwachung der Mautpflicht äußerte der Bundestag explizit, der Kernbereich hoheitlicher Kontrollaufgaben müsse aus verfassungsrechtlichen Gründen vom Staat durchgeführt werden.[12] Das Bundesamt für Güterverkehr (BAG) biete sich für diese Aufgabe als Kontrollbehörde an, da es sich um eine flächendeckend präsente Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen handele, die bereits langjährige Erfahrungen mit der Straßenkontrolle aufweise und über die entsprechende Grundinfrastruktur verfüge.

Sowohl die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes, als auch die Kompetenz zur Regelung der Überwachungskompetenz ist im Falle der §§ 7 und 9 BFStrMG unstreitig gegeben, weil es sich um eine Nutzungsgebühr für Bundesverkehrswege gem. Bundesfernstraßengesetz handelt, die im Eigentum des Bundes stehen. Zudem werden die Vorschriften von einer Bundesbehörde, dem BAG, überwacht. Der jeweilige beauftragte Betreiber, aktuell die Firma Toll Collect, führt gem. § 7 I 3 BFStrMG dauerhaft und flächendeckend automatische Kontrollen über die von ihm längs der Bundesverkehrswege installierten Kontrollbrücken und Kontrollsäulen durch. Zusätzlich finden durch das BAG mobile Kontrollen während der Fahrt, Standkontrollen mit automatischer Vorauswahl auf geeigneten Parkplätzen und Autobahnraststätten sowie zusätzliche Betriebskontrollen in den Speditionsbetrieben statt.

Fraglich ist allein, ob der Rückschluss der Regelungskompetenz des Bundes hinsichtlich des § 7 BFStrMG direkt auf die Regelungskompetenz für den Erlass des § 63 c StVG übertragbar ist, also der Art. 74 I Nr. 22 GG die Überwachung der Verkehrsverbote des § 45 I f StVO der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zuschreibt; denn die „Wahrnehmungskompetenz" der Einhaltung der bundesrechtlichen Regelungen liegt bei den Ländern.[13]

IV. Verkehrsverbot gemäß § 40 BImSchG

Materiell geht es nämlich in der neuen Vorschrift des § 63 c StVG um die Verkehrsüberwachung des fließenden Verkehrs, der eine Umweltzone verkehrswidrig befährt. Die Anordnung einer Umweltzone durch die Straßenverkehrsbehörde stellt eine geeignete Verkehrsbeschränkung dar und bedarf daher der Rechtsgrundlage des § 40 I 1 BImSchG:[14]

§ 40 BImSchG – Verkehrsbeschränkungen

(1) Die zuständige Straßenverkehrsbehörde beschränkt oder verbietet den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, soweit ein Luftreinhalteplan oder ein Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 1 oder dies vorsehen.

Wesentlicher Inhalt der 35. BImSchV ist es, dass Kraftfahrzeuge, die mit einer roten, gelben oder grünen Plakette nach Anhang 1 der Verordnung gekennzeichnet sind, von einem Verkehrsverbot im Sinne des § 40 I BImSchG befreit sind, soweit ein darauf bezogenes Verkehrszeichen dies gem. § 2 I der 35. BImSchV vorsieht.[15] Der Verordnungsgeber der 35. BImSchV betont, dass mit dem Plakettensystem eine bundeseinheitliche Kennzeichnung von Kraftfahrzeugen getroffen werde, die einen differenzierenden Eingriff in die Fahrzeugflotte zulasse, die Überwachung des Kraftfahrzeugverkehrs vereinfache und zu einer leicht erkennbaren Gleichbehandlung aller Fahrzeuge aus den EU-Mitgliedstaaten führe.[16]

Bei der Auswahl der Maßnahmen ist schließlich § 47 IV BImSchG zu beachten, wonach die Maßnahmen entsprechend des Verursacheranteils unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten sind, die zum Überschreiten der Immissionsgrenzwerte beitragen.[17]

Mithin muss die nähere Ausgestaltung des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbots angemessen und für die vom Verbot Betroffenen zumutbar sein. Dies erfordert von dem Beklagten eine Abwägung zwischen den mit der Überschreitung der geltenden NO_2-Grenzwerte verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit mit den Belastungen und Einschränkungen, die mit einem Verkehrsverbot insbesondere für die betroffenen Fahrzeugeigentümer, Fahrzeughalter und Fahrzeugnutzer – und darüber hinaus auch für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft – verbunden sind.[18] Um dem gebotenen Interessenausgleich gerecht zu werden, wird daher für zonale Verkehrsverbote eine phasenweise Einführung dergestalt zu prüfen sein, dass in einer ersten Stufe nur ältere Fahrzeuge (etwa bis zur Abgasnorm Euro 4) von Verkehrsverboten erfasst werden.[19] Für die noch neueren Euro-5-Fahrzeuge (Geltung der Abgasnorm Euro 5 für alle Fahrzeuge seit 1.1.2011) kommen zonale Verbote jedenfalls nicht vor dem 1.9.2019 in Betracht.

Dabei gilt für die verkehrsbehördliche Anordnung (Verwaltungsakt) der Kennzeichnung eines Verkehrsverbotes die folgende, ebenfalls bundesrechtliche Vorschrift:

§ 45 StVO – Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen

(1 f) Zur Kennzeichnung der in einem Luftreinhalteplan oder einem Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 1 oder 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes festgesetzten Umweltzonen ordnet die Straßenverkehrsbehörde die dafür erforderlichen Verkehrsverbote mittels der

10 BT-Drucks. 14/7013, S. 9.
11 BT-Drucks. 14/7013, S. 9, auch zum Folgenden.
12 BT-Drucks. 14/7013, S. 14, auch zum Folgenden.
13 Ebenso *Huber*, Der ungeliebte Bundestaat – Zur Lage des Föderalismus nach 70 Jahren Grundgesetz, NVwZ 2019, 668 auf der Grundlage von *BVerfG*, Urt. v. 22.5.1990 – 2 BvG 1/88, NVwZ 1990, 955.
14 Vgl. dazu näher *Scheidler*, Umweltzonen und Dieselfahrverbote, DAR 2019, 349.
15 *BVerwG*, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30/17, BVerwGE 161, 201-224, Rn. 24, auch zum Folgenden.
16 BR-Drs. 162/06 S. 1, 21.
17 *VG Stuttgart*, Urt. v. 26.7.2017 – 13 K 5412/15, Rn. 145, BeckRS 2017, 123326.
18 *BVerwG*, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30/17, BVerwGE 161, 201-224, Rn. 41, auch zum Folgenden.
19 Vgl. hierzu auch *OVG Lüneburg*, Urt. v. 12.5.2011 – 12 LC 143/09, Rn. 73, BeckRS 2011, 52224.

Zeichen 270.1 und 270.2 in Verbindung mit dem dazu vorgesehenen Zusatzzeichen an.

Nach § 49 III Nr. 4 StVO i. V. m. § 24 StVG handelt ordnungswidrig, wer entgegen § 41 I ein durch Vorschriftzeichen angeordnetes Ge- oder Verbot der Anlage 2 Spalte 3 nicht befolgt. Nr. 44 der Anlage 2 regelt in seiner Spalte 3 unter 1.: „Die Teilnahme am Verkehr mit einem Kraftfahrzeug innerhalb einer so gekennzeichneten Zone ist verboten." Laut Bußgeldkatalog ist für einen solchen Verstoß ein Bußgeld i. H. v. 80 Euro vorgesehen (lfd. Nr. 153 BKat).

Die Vorschrift des § 45 If StVO statuiert keine (zusätzlichen) straßenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen für die Anordnung von Verkehrsverboten nach § 40 I BImSchG, sondern betrifft mit der Art und Weise von deren Kennzeichnung lediglich die Rechtsfolgenseite und ist insoweit jedenfalls von dem Verweis des § 40 I BImSchG auf die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften umfasst.[20] Allerdings handelt es sich bei § 45 If StVO jedenfalls deshalb nicht um eine abschließende Regelung für die Bekanntgabe von Umweltzonen-Verkehrsverboten, weil dies gegen die unionsrechtlich vorgegebene Verpflichtung zur schnellstmöglichen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte verstoßen würde.[21]

In Anbetracht der bestehenden Schwierigkeit, für die Antriebsart Diesel bzw. für die verschiedenen Euro-Abgasnorm-Stufen allgemein verständliche Sinnbilder zu entwickeln, dürfte nach Auffassung des *BVerwG* der jedenfalls nach der Verwaltungsvorschrift zur StVO mit verwaltungsinterner Bindungswirkung zur Anwendung kommende Vorrang der Verwendung von Sinnbildern ("wenn irgend möglich") einem textlichen Zusatzzeichen wie etwa "Diesel Euro 6 und andere ab Euro 3 frei", wie es das VG in den Blick genommen hat, nicht entgegenstehen.[22] Ein derartiges Zusatzzeichen stünde auch mit § 41 II 3 StVO in Einklang, wonach Zusatzzeichen nur allgemeine Beschränkungen der Gebote oder Verbote oder allgemeine Ausnahmen von ihnen enthalten.

V. Landeseigenverwaltung gemäß Art. 84 GG

Festgestellt werden diese Verstöße ausschließlich durch Polizeibeamte einer Landespolizei, die gem. den Richtlinien zur Überwachung des fließenden Verkehrs ausschließlich für die Verkehrsverstöße von Fahrzeugführern im fließenden Verkehr zuständig sind.

Die Bundesländer führen bekanntlich gem. Art. 84 I 1 GG die Bundesgesetze wie das StVG und die StVO als eigene Angelegenheit aus, regeln die Einrichtung der Behörden und das erforderliche Verwaltungsverfahren. Der Bund stützt seine Regelungskompetenz für den Erlass und Veränderungen der StVO generell auf § 6 I StVG (vgl. dazu BGBl. 1970 Teil I, S. 1568), wobei lediglich § 6 I Nr. 17 StVG als Regelungsgegenstand „die zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr" ausdrücklich, allerdings sehr allgemein formuliert, behandelt. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird also nach § 6 I StVG lediglich allgemein dazu ermächtigt, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen, ohne dass der Regelungsgegenstand der allgemeinen Verhaltensvorschriften und Zuständigkeiten auf öffentlichen Straßen ausdrücklich geregelt wäre.

Wenn auf der Grundlage von Art. 84 I 2 GG Bundesgesetze etwas anderes als das Ausführen von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheiten bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Von der Prämisse hat jedoch der Bund in Richtung auf die Überwachung der Vorschriften der StVO bislang keinen Gebrauch gemacht. Es ist jedoch die Frage, ob dem Bund überhaupt die Gesetzgebungskompetenz für die Überwachung der Vorschriften der StVO zusteht.

Gemäß Art. 84 I 1 GG regeln die Länder, wenn sie – wie bei der StVO – Bundesrecht als eigene Angelegenheit ausführen, die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren.[23] Diese Kompetenzzuweisung baut auf Art. 83 GG auf, wonach die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt (sog. Landeseigenverwaltung). Damit wird der Grundsatz des Art. 30 GG konkretisiert, wonach die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.

Der Bund hatte zwar von seinem Zugriffsrecht auf die Behördenerrichtung zur Überwachung der Normen der StVO bislang keinen Gebrauch gemacht, aber Art. 84 I 4 GG erlaubt es dem Bundesgesetzgeber, in Ausnahmefällen wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln zu dürfen. Er beruft sich in seiner Begründung zum Erlass des § 63 c StVG allerdings ausdrücklich nicht auf diese Norm, sodass er in diesem Fall sein grundsätzlich bestehendes Zugriffsrecht nicht wahrgenommen hat. Zudem wäre fraglich, ob eine solche Kompetenz überhaupt konkrete Handlungsanweisungen für Landesbeamte beinhalten dürfte.

VI. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 I Nr. 22 GG

Nach dem Grundsatz der Länderkompetenz (Art. 30, 70 I GG) kann sich eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in der Regel nur auf eine ausdrückliche Verleihung im Grundgesetz stützen. Die Neuregelung des § 63 c StVG müsste demnach von den verschiedenen Regelungsgegenstände des Art. 74 I Nr. 22 GG erfasst sein.

Bei entstehenden Zweifeln über die Zuständigkeit spricht keine Vermutung zugunsten einer Bundeskompetenz; die Systematik des Grundgesetzes verlangt vielmehr eine strikte Interpretation der Art. 73 ff. GG.[24] Darüber hinaus kommt eine Zuständigkeit des Bundes aus der Natur der Sache nicht in Frage, wenn die Auslegung der Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes eindeutig die Kompetenz der Länder ergibt.[25]

Der Bundesgesetzgeber kann auf Grund der ihm in Art 74 Nr. 22 GG (Art. 74 GG wurde erst später in Absätze unterteilt, zu Beginn war die Regelungsmaterie Straßenverkehr und Kraftfahrwesen etc. jedoch auch schon in Nr. 22 erfasst) zugewiesenen Gesetzgebungskompetenz alle erforderlichen

20 *BVerwG*, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30/17, BVerwGE 161, 201-224, Rn. 52, auch zum Folgenden.
21 Zum örtlichen Geltungsbereich eines Streckenverbots näher *Rebler*, Zur Bekanntgabe und zum Geltungsbereich von Verkehrszeichen mit Streckenverboten, NZV 2018, 550.
22 *BVerwG*, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30/17, BVerwGE 161, 201-224, Rn. 57, auch zum Folgenden.
23 *BVerwG*, 26.6.2014 – 3 CN 1.13, NVwZ 2014, 1516.
24 *BVerfG*, Urt. v. 30.10.1962 – 2 BvF 2/60, BVerfGE 15, 1-25, Rn. 62.
25 *BVerfG*, Urt. v. 30.10.1962 – 2 BvF 2/60, BVerfGE 15, 1-25, Rn. 87.

Maßnahmen treffen, um einen ordnungsgemäßen Ablauf des Straßenverkehrs sicherzustellen.[26] Die Regelung des Straßenverkehrs hat der Bundesgesetzgeber auf Grund der in Anspruch genommenen Zuständigkeit aus Art. 74 Nr. 22 GG gemäß der Ermächtigung in § 6 StVG zunächst durch den Erlass der StVO und der StVZO getroffen. Die Vorschriften dieser Verordnungen sind auf den gesamten Straßenverkehr anzuwenden und enthalten zusammen mit den Rechtsvorschriften zu ihrer Durchführung sowie einigen weiteren besonders aufgeführten Bestimmungen die „ausschließliche" Regelung des Straßenverkehrs.[27] Dabei handelt es sich ausschließlich um Regelungsmaterien des materiellen Rechts. Es existiert im Bundesrecht bislang keine Vorschrift, die den zuständigen Überwachungsbehörden der Bundesländer Pflichten in Richtung der Überwachung der Einhaltung der Verkehrsvorschriften auferlegt. Fraglich ist, ob dem Bundesgesetzgeber eine solche Regelungskompetenz gegenüber den Bundesländern überhaupt zusteht.

Auf den ersten Blick in den Katalog der Kompetenznormen des Grundgesetzes erscheint die Rechtslage zur Kompetenz für den Erlass einer Ermächtigungsnorm hinsichtlich der staatlichen Verkehrsüberwachung einer Verhaltensvorschrift der StVO klar zu sein.[28] Gem. Art. 74 I 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 Straßenverkehr. Die Regelung des Straßenverkehrs umfasst dabei zunächst einmal alles, was mit ihm in unmittelbarer Beziehung steht. Deshalb können auch die von außen einwirkenden Gefahren auf den Straßenverkehr – wie z. B. das Verbot des § 33 I 1 Nr. 2 StVO, der das Anbieten von Waren und Leistungen aller Art auf der Straße unter den im Halbsatz 2 genannten Voraussetzungen verbietet – im Rahmen dieser konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis geregelt werden.[29]

Grundlegend äußerte sich auch das *BVerfG* 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 GG zugewiesenen Gesetzgebungskompetenz alle erforderlichen Maßnahmen treffen könne, *„um einen ordnungsgemäßen Ablauf des Straßenverkehrs sicherzustellen"*[30]. 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 I 3 StVO generell verboten waren. Das *BVerfG* erklärte die Norm aufgrund einer Verletzung des Grundrechts des Beschwerdeführers gem. Art. 12 I GG für nichtig. In diesem Zusammenhang definierte das *BVerfG* die Inhalte der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts 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."

Zu den beiden Regelungsgegenständen „Straßenverkehr und Straßenverkehrsrecht" äußerte sich das *BVerfG* in einer weiteren Entscheidung, wonach diese Regelungsgegenstände „einerseits im Zusammenhang mit, andererseits gerade auch in Abgrenzung zum Begriff des Straßen-(Wege-) rechts zu bestimmen" seien.[31] Es handele sich um deutlich gegeneinander abgegrenzte Gesetzgebungsbereiche, auch wenn sie in einem sachlichen Zusammenhang stehen, insbesondere das Straßenverkehrsrecht 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 *BVerfG* beziehen sich die Senate ausschließlich auf materiell-rechtliche Regelungen des Straßenverkehrsrechts. In keinem der beiden genannten Fälle ging es um die Gesetzgebungskompetenz für die Überwachung der Einhaltung der materiell-rechtlichen Regelungen des Straßenverkehrsrechts. Es kann daher vor dem Hintergrund dieser beiden Entscheidungen noch nicht abschließend beurteilt werden, ob das *BVerfG* aus Art. 74 I Nr. 22 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der Überwachung bundesrechtlicher materieller Normen des Straßenverkehrsrechts annehmen würde.

Allerdings reicht nach einer weiteren Entscheidung des *BVerfG* die Verwaltungszuständigkeit für "Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs" im Sinne von Art. 90 II GG jedenfalls nicht weiter als die damit korrespondierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für "den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr" nach Art. 74 I Nr. 22 GG.[32] Der Bund setzte in dem entschiedenen Fall mit seiner Weisung gerade an der Nahtstelle zwischen Bundes- und Landeskompetenz an, indem der Bund mittels einer Weisung zur Abstufung einer Bundesfernstraße vom Land nicht nur die Herausnahme der Straße aus einer Klasse nach Bundesrecht verlangte, sondern zwingend zugleich die Einstufung in eine Straßenklasse nach Landesrecht. Damit griff die Weisung notwendig und in verfassungswidriger Weise in den Gesetzgebungs- wie in den Verwaltungsraum des Landes über. Daraus schloss das *BVerfG*, dass „die Gesetzgebungskompetenz des Bundes die äußerste Grenze für seine Verwaltungsbefugnisse" bildet. Demnach wäre die Kompetenz des Bundes mit dem Erlass materiellen Rechts in Bezug auf den Straßenverkehr, also die Norm des § 40 BImSchG, erschöpft und die Verwaltungsbefugnis der Überwachung der Vorschriften des materiellen

26 *BVerfG*, Beschl. v. 10.12.1975 – 1 BvR 118/71, BVerfGE 40, 371-384.
27 *BVerwG*, Urt. v. 4.3.1966 – IV C 2.65, Rn. 8, NJW 1966, 1190.
28 Vgl. zu dieser Argumentation näher *Müller*, Rechtsgrundlagen der staatlichen Verkehrsüberwachung, NZV 2016, 255.
29 *BVerwG*, Urt. v. 26.4.1974 – VII C 42.71, BVerwGE 45, 147-152, Rn. 8.
30 *BVerfG*, Beschl. v. 10.12.1975 – 1 BvR 118/71, BVerfGE 40, 371-384, auch zum Folgenden.
31 *BVerfG*, Beschl. v. 9.10.1984 – 2 BvL 10/82, BVerfGE 67, 299-329, Rn. 47, auch zum Folgenden.
32 *BVerfG*, Urt. v. 3.7.2000 – 2 BvG 1/96, BVerfGE 102, 167-175, Rn. 36, auch zum Folgenden.

Rechts würde die Kompetenzen des Bundes überschreiten. Hinzu tritt das Argument, dass es sich bei den mit Verkehrsverboten belegten Straßen größtenteils um nach Landesrecht gewidmete Verkehrswege handeln dürfte, für deren Verwaltung – wozu auch die Überwachung zählen dürfte – keine eigenen Kompetenzen zustehen.

Schließlich betrifft Art. 74 I Nr. 22 GG nach der neuesten Entscheidung des *BVerfG* das Straßenverkehrsrecht als sachlich begrenztes Ordnungsrecht und dient allein dem Zweck, die spezifischen Gefahren, Behinderungen und Belästigungen auszuschalten oder wenigstens zu mindern, die mit der Straßennutzung unter den Bedingungen des modernen Verkehrs verbunden sind.[33] Darum geht es bei § 63 c StVG gerade nicht, weil diese Vorschrift nicht direkt mit der Straßennutzung verbunden ist – das sind die Vorschriften der §§ 40 BImSchG und 45 Abs. If StVO -, sondern mit deren Überwachung.

VII. Begriff der „Verkehrsüberwachung" im StVG

Tatsächlich hat der Bundesgesetzgeber in der Norm des § 6 StVG eine für das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) vorgesehene Ermächtigung zum Erlass von Regelungen zur Verkehrsüberwachung ausschließlich in § 6 I Nr. 3 i StVG vorgesehen, wonach das BMVI mittels Verordnung technische Einrichtungen am oder im Kraftfahrzeug verbieten kann, *„die dafür bestimmt sind, die Verkehrsüberwachung zu beeinträchtigen"*. Bei dieser Regelungsermächtigung handelt es sich jedoch ersichtlich nicht um eine Ermächtigung für eine verkehrsüberwachende Tätigkeit, sondern vielmehr um eine Ermächtigung zum Erlass einer Verbotsvorschrift.[34] An keiner Stelle des StVG begegnet der Begriff der „Verkehrsüberwachung", sodass gefolgert werden muss, dass der Bundesgesetzgeber die staatliche Aufgabe der Verkehrsüberwachung mittels technischer Hilfsmittel bislang nicht geregelt hat. Demnach bestünde nur unter der Prämisse einer Annahme einer grundsätzlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Regelungsgegenstand der Verkehrsüberwachung gem. Art. 74 I Nr. 22 GG und ferner auf der Grundlage von Art. 72 I GG Raum für eine landesrechtliche Regelung, weil der Bund bis zum Erlass des § 63 c StVG von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

VIII. Kompetenz zur Regelung der Verkehrsüberwachung als Annexkompetenz

Möglich wäre die Annahme einer solchen Gesetzgebungskompetenz bei einer extensiven Auslegung der Norm des Art. 74 I Nr. 22 GG bzw. bei der Annahme einer Annexkompetenz. Eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Straßenverkehrsrecht als Gesamtmaterie lässt sich zwar aus den im Zuständigkeitskatalog des Grundgesetzes aufgeführten Einzelmaterien gut herleiten, aber bei der Verkehrsüberwachung handelt es sich um eine Materie des speziellen Polizei- und Ordnungsrechts, die nicht zwingend und erst recht nicht zur Gänze mit den materiell-rechtlichen Normen des Straßenverkehrsrechts verknüpft ist. Das *BVerwG* beschränkt sich in seiner Auslegung dieser 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 I Nr. 22 GG zusätzlich eine „Annex-Kompetenz" für diejenigen Regelungsbereiche zu, die allgemeine verkehrsrechtliche Regelungen durch spezielle polizeirechtliche Regelungen spezifizieren. Dadurch zieht das *BVerwG* den Kreis der Anwendungsmöglichkeiten von Art. 74 I Nr. 22 GG noch ein Stück weiter, als es das BVerfG bislang 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)."*[35] Danach würde eine Annex-Kompetenz als Grundlage für den Erlass des § 63 c StVG nicht von vornherein ausscheiden.

IX. Gesetzgebungskompetenz der Länder gemäß Art. 70 I GG

Im Falle der automatisierten Kennzeichenerfassung bestehen nach deutlicher Auffassung des *BVerfG* gegen die Gesetzgebungskompetenz des Freistaates Bayern keine Bedenken.[36] Nach Art. 70 I GG haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis verleiht. Eine die Landeszuständigkeit ausschließende Bundeskompetenz besteht hinsichtlich der weiteren angegriffenen Vorschriften nicht. Explizit erklärt das *BVerfG*, dass das Straßenverkehrsgesetz und insbesondere auch die bundesrechtliche Regelung der Straßenverkehrskontrollen in § 36 V StVO die Kompetenz des Freistaates Bayern zum Erlass dieser Vorschrift nicht in Frage stellen. Da jedoch durch das Überwachungsinstrument der automatisierten Kennzeichenerfassung ebenso Vorschriften des Bundesrechts überwacht werden sollen (z. B. in den Kriminalitätsfeldern Kfz-Diebstahl und –Verschiebung, Schleusung, Menschenhandel, Rauschgifthandel, Waffenhandel) wie im Rahmen des § 63 c StVG die Einhaltung von Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverboten, die aufgrund des § 40 BImSchG nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften angeordnet worden sind, überprüft werden soll, ist unverständlich, warum diese Überwachungsnorm in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes stehen soll. Dieses Verfahren ist inhaltlich vergleichbar mit den für die in Bayern praktizierte Kennzeichenerfassung rechtfertigenden präventiven Zwecken im Sinne des § 13 I Nr. 1 bis 5 BayPAG. In diesem Verständnis aber handelt es sich nach Auffassung des *BVerfG* um Vorschriften des Gefahrenabwehrrechts.[37]

Nach der übereinstimmenden Rechtsprechung des *BVerwG* und des *BVerfG* liegt die Verhütung von Straftaten in der Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Gefahrenabwehr, und zwar auch dann, wenn sie vorbeugend für den Zeitraum vor dem Beginn einer konkreten Straftat vorgesehen wird. Wie weit der Gesetzgeber eine derartige Maßnahme in das Vorfeld künftiger Rechtsgutverletzung verlegen darf, ist eine Frage des materiellen Rechts, berührt aber nicht die Gesetzgebungskompetenz des Landes.[38]

33 *BVerfG*, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, Rn. 60, NZV 2019, 182 m. Anm. *Weichert*.
34 Vgl. *Müller*, Section Control – eine neue Überwachungstechnik im verkehrsrechtlichen Zwielicht?, NZV 2019, 283.
35 *BVerwG*, Urteil vom 13.12.1967 – IV C 146.65, BVerwGE 28, 310-316, Rn. 15.
36 *BVerfG*, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, Rn. 59, NZV 2019, 182 m. Anm. *Weichert*, auch zum Folgenden.
37 *BVerfG*, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, Rn. 79, NZV 2019, 182 m. Anm. *Weichert*.
38 *BVerwG*, Urt. v. 25.1.2012 – 6 C 9/11, BVerwGE 141, 329-346, Rn. 29.

Inhaltlich erlaubt § 63 c StVG hinsichtlich der Verkehrsbeschränkungen einen Datenabgleich beim Zentralen Fahrzeugregister die nach § 33 I 1 Nr. 1 StVG für das jeweilige Fahrzeug gespeicherten und für die Überprüfung der Einhaltung der jeweiligen Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote erforderlichen Fahrzeugdaten. Durch die offen zu praktizierende Art der Verkehrsüberwachung sollen Verstöße gegen § 40 BImSchG verhindert werden, sodass es sich um eine Gesetzgebungsmaterie des Gefahrenabwehrrechts handelt, für das die Bundesländer gem. Art. 70 I GG zuständig sind.

Bereits in einem frühen Gutachten nahm das *BVerfG* anlässlich einer durch die Bundesregierung beauftragten Beurteilung der Materie des Baupolizeirechts zur Verteilung der allgemeinen Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich des Polizeirechts zwischen Bund und Ländern dezidiert und grundsätzlich Stellung.[39] 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 auch dieser Grundsatzentscheidung wenig bis gar kein Raum für eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Alternativ bestünde aber eine genuine Gesetzgebungskompetenz der Länder gem. Art. 70 I GG für den Fall, dass Art. 74 I Nr. 22 GG 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 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 I 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."[40]

Noch deutlicher formuliert es das *Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt*, wenn der Senat äußert, soweit die Gefahrenabwehr und nicht die vorbeugende Strafverfolgung den Hauptzweck einer Regelung darstellt, eine Gesetzgebungskompetenz des Landes unabhängig davon besteht, ob die betroffenen Handlungen bereits strafbares Verhalten darstellen und die Überwachungsvorschriften der Strafprozessordnung anwendbar sind.[41]

Nach alledem ist es bestens vertretbar, dass die Gesetzgebungskompetenz für sämtliche Eingriffsmaßnahmen im Rahmen der polizeilichen und kommunalen Tätigkeit in der Verkehrsüberwachung bei den Bundesländern zu verorten ist und dem Bundesgesetzgeber für diese spezifischen gefahrenabwehrenden Aufgaben der Bundesländer keine Obergesetzgebungskompetenz zusteht, die den Bundesländern vorschreiben könnte wie sie die Verkehrsüberwachung praktisch umzusetzen haben.

Die „salvatorische Klausel" des § 63 c StVG lautet:

(6) Sonstige Regelungen über die Überprüfung der Einhaltung des Straßenverkehrsrechts, insbesondere des Landesrechts, bleiben unberührt.

Viele darüber hinausgehende Regelungskompetenzen verbleiben den Überwachungsbehörden der Bundesländer nicht, weil spezialgesetzliche Vorschriften zur Verkehrsüberwachung der Vorschriften der StVO im Landesrecht derzeit nicht existieren. Die Bundesländer stützen sich im Rahmen der Überwachung des fließenden Verkehrs auf die polizeilichen Generalklauseln ihrer Polizeigesetze. Vielleicht haben sie auch im Hinblick auf diese nach wie vor bestehenden Regelungslücken die neue Überwachungsvorschrift des § 63 c StVG im zweiten Anlauf durchgewunken. Sie ersparen sich eigene Arbeit und können die neue Ermächtigungsgrundlage wenigstens so lange anwenden, bis ggf. ein findiger Strafverteidiger in einem Bußgeldverfahren die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz für die Vorschrift aufwirft und ein Richter diese Frage dem *BVerfG* zur Entscheidung vorlegt. Seine Chancen wären jedenfalls nicht schlecht.

X. Zusammenfassung

1. Die neue Regelung des § 63 c StVG dient dem Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit der Bewohner und Gäste der von „Diesel-Fahrverboten" betroffenen Bereiche gem. der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 II GG.

2. Fraglich ist allein, ob der Rückschluss der Regelungskompetenz des Bundes hinsichtlich des § 7 BFStrMG direkt auf die Regelungskompetenz für den Erlass des § 63 c StVG übertragbar ist, also der Art. 74 I Nr. 22 GG die Überwachung der Verkehrsverbote des § 45 I f StVO der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zuschreibt; denn die „Wahrnehmungskompetenz" der Einhaltung der bundesrechtlichen Regelungen liegt bei den Ländern.

3. Die Gesetzgebungskompetenz für sämtliche Eingriffsmaßnahmen im Rahmen der polizeilichen und kommunalen Tätigkeit in der Verkehrsüberwachung ist gem. Art. 70 I GG bei den Bundesländern zu verorten und dem Bundesgesetzgeber steht für diese spezifischen gefahrenabwehrenden Aufgaben der Bundesländer keine Obergesetzgebungskompetenz zu, die etwa den Bundesländern vorschreiben könnte wie sie die Verkehrsüberwachung praktisch umzusetzen haben.

4. Sollten die Eingriffsregelungen in der Vorschrift des § 63 c StVG nicht kompetenzgemäß erlassen worden sein, wären nachfolgende Verkehrsüberwachungsmaßnahmen der Landesbeamten formell rechtswidrig und entsprechende Bußgeldbescheide müssten von den Bußgeldbehörden aufgehoben, noch laufende Bußgeldverfahren müssten eingestellt werden. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit müsste sich mit der Rechtmäßigkeit der Verkehrsüberwachungsmaßnahmen und die Bußgeldgerichte mit der formellen Rechtmäßigkeit der Bußgeldbescheide befassen.[42]

39 *BVerfG*, Gutachten vom 16.6.1954 – 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407-439, Rn. 115, auch zum Folgenden.
40 *BVerfG*, Entscheidung vom 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.
41 Urt. v. 11.11.2014 – LVG 9/13, BeckRS 2014, 58392.
42 Kritisch zu § 63 c StVG auch *Will*, NZV 2019, 433.