Rechtsprechung

Wenn nichts anderes vermerkt ist, sind die Entscheidungen rechtskräftig und stammen die Leitsätze von dem jeweiligen Gericht. Die mit einem † versehenen Entscheidungen der obersten Gerichtshöfe des Bundes sind zum Abdruck in der Entscheidungssammlung des betreffenden Gerichts vorgesehen. Ein * nach der lfd. Nr. der Entscheidung bedeutet, daß anschließend zu dieser eine Anmerkung abgedruckt ist.

Rechtsprechung im Volltext

Verwaltungsrecht

1 *Geschwindigkeitsüberwachung durch Abschnittskontrolle

NPOG § 32 VII

§ 32 VII NPOG stellt eine taugliche Rechtsgrundlage für die Geschwindigkeitsüberwachung durch Abschnittskontrolle – hier auf der B 6 – dar.

OVG Lüneburg, Urteil vom 13.11.2019 – 12 LC 79/19

Zum Sachverhalt (zusammengefasst vom Bearbeiter): Der Kläger wendet sich gegen die – auf der zweispurigen Bundesstraße 6 in Fahrtrichtung Norden zwischen den Anschlussstellen Gleidingen und Rethen auf rd. 2,2 km – von der Polizeidirektion B-Stadt für den Beklagten vorübergehend in Betrieb genommene neuartige, abschnittsbezogene Verkehrsüberwachung (= Abschnittskontrolle) „eines jeden von ihm geführten Fahrzeugs".

Bei dieser auch als „Streckenradar" bezeichneten, im Bundesgebiet auf der betroffenen Strecke erstmals eingesetzten Art der Verkehrsüberwachung werden die Kennzeichen sämtlicher Kraftfahrzeuge sowohl beim Ein- als auch beim Ausfahren aus dem überwachten Streckenabschnitt erfasst. Nach einer Testphase war die Anlage ab dem 14.1. 2019 im Regelbetrieb. Sie wurde jedoch aufgrund des Beschlusses des VG Hannover in einem – parallel zum Klageverfahren mit denselben Beteiligten geführten – Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vom 12.3.2019 – 7 B 850/19 = BeckRS 2019, 3284 außer Betrieb gesetzt. Die gegen diesen Beschluss gerichtete Beschwerde wies der Senat mit Beschluss vom 10.5.2019 – 12 ME 6 = BeckRS 2019, 8453 zurück. Am 29.5.2019 stellte der Beklagte beim Senat einen Änderungsantrag und berief sich zur Begründung auf eine ihn begünstigende nachträgliche Änderung der Rechtslage. Denn am 24.5.2019 sei § 32 VII NPOG in Kraft getreten. Mit Beschluss vom 3.7.2019 – 12 MC 93/19 = BeckRS 2019, 13299 entsprach der Senat diesem Begehren und lehnte nunmehr den Antrag des Klägers auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ab. Parallel zu seinem Beschluss hatte das Verwaltungsgericht durch Urteil vom 12.3.2019 – 7 A 849/19 = BeckRS 2019, 3284 mit gleichlautender Begründung wie in dem Eilverfahren der Unterlassungsklage des Klägers stattgeben und die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen. Der Beklagte hat gegen das ihm am 19.32019 zugestellte Urteil des VG am 16.4.2019 Berufung eingelegt. Der Kläger beantragt, die Berufung zurückzuweisen. Er hat in der mündlichen Verhandlung klargestellt, dass sich sein Unterlassungsantrag nur gegen den präventiven Teil der neuartigen Verkehrsüberwachung auf der B 6 richtet. Dazu hält er § 32 VII NPOG als Rechtsgrundlage für notwendig, aber für formell und materiell verfassungswidrig. Die Abschnittskontrolle sei als einheitlicher und zwingender Bestandteil eines rechtlich nicht „künstlich in verschiedene Teile aufspaltbaren, repressiven Bußgeldverfahrens" bzw. als grundrechtsbeschränkende Maßnahme der Verkehrsüberwachung zu verstehen, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zustehe.

Aus den Gründen: [20] Die Berufung des Beklagten ist zulässig, insbesondere fristgerecht begründet worden, und auch in der Sache begründet. Denn die Leistungsklage ist aus den folgenden Gründen zwar zulässig, aber unbegründet; das der Klage auf der Grundlage der damaligen Rechtslage stattgebende Urteil des VG ist daher zu ändern.

[24] Die Unterlassungsklage ist unbegründet. Der Kläger hat zu dem für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunkt am Schluss der mündlichen Verhandlung des Senats keinen Anspruch gegen den Beklagten, die abschnittsbezogene Geschwindigkeitskontrolle auf der B 6 zu unterlassen.

[25] Die erhobene Unterlassungsklage setzt für ihren Erfolg voraus (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.10.2014 – 6 C 7/13, juris, Rn. 20, m. w. N.), dass dem Kläger durch die Anwendung der gesetzlichen Vorschriften über die Abschnittskontrolle ein rechtswidriger Eingriff in sein grundrechtlich geschütztes Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Unterfall des allgemeinen Persönlichkeitsrechts droht. Das ist selbst dann, wenn man in der Abschnittskontrolle einen solchen Eingriff sieht, jedenfalls deshalb nicht der Fall, weil hierfür nunmehr mit § 32 VII NPOG in der Fassung des Gesetzes vom 20.5.2019 (Nds. GVBl. S. 88) eine gesetzliche Eingriffsermächtigung vorliegt und sich die von der Polizeidirektion B-Stadt für den Beklagten zu verantwortende Kontrolle auf der B 6 in diesem gesetzlichen Rahmen hält.

[27] Das Land war gesetzgebungsbefugt.

[28] Wie der Beklagte zutreffend ausgeführt hat, ist zwar die Zuordnung der Abschnittskontrolle als neuartige Form der Geschwindigkeitsüberwachung zu einer Gesetzgebungsmaterie noch nicht geklärt; erörtert wird neben der Qualifikation als Teil des Strafverfahrens- (oder genauer des Ordnungswidrigkeitenrechts, da eine Geschwindigkeitsüberschreitung in der Regel „nur" eine Ordnungswidrigkeit darstellt) auch eine Einordnung als Maßnahme der Strafverfolgungsvorsorge, des Straßenverkehrsrechts oder des sonstigen allgemeinen Gefahrenabwehrrechts. Von praktischer Bedeutung für dieses Verfahren ist die richtige Zuordnung aber nur dann, wenn damit auch eine Gesetzgebungskompetenz des Landes ausgeschlossen ist. Wie in der mündlichen Verhandlung nochmals erörtert, ist dies nicht bereits dann der Fall, wenn es sich um eine Sachmaterie handelt, die (gemäß Art. 74 GG) in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt. Nach Art. 72 I GG besteht auch insoweit eine Sperrwirkung von Bundesgesetzen gegenüber den Ländern nur, „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz durch Gesetz Gebrauch gemacht hat"; im Übrigen verbleibt den Ländern nach der Grundnorm des Art. 70 I GG die Gesetzgebungskompetenz.

[33] Soweit eine Zuordnung der Abschnittskontrolle als Maßnahme des Straßenverkehrsrechts in Betracht kommt, ist dem Beklagten (ebenso *Müller*, NZV 2019, 279, 283) und dem Gesetzgeber (vgl. nochmals den Schriftlichen Bericht, S. 41) darin zu folgen, dass der Bund von dieser Befugnis jedenfalls nicht erkennbar abschließend Gebrauch gemacht hat, insbesondere nicht durch die – bislang nicht umgesetzten – Verordnungsermächtigungen in § 6 I Nr. 3 StVG. Dafür spricht verstärkend, dass der Bund dort auch die herkömmlichen technischen Methoden zur Überwachung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit nicht selbst geregelt,

sondern vorausgesetzt und ihren Einsatz den Ländern überlassen hat, ohne dass hiergegen – soweit ersichtlich – bislang in der Rechtsprechung Einwände erhoben worden sind. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht, soweit es den Einsatz von Messgeräten zur Verkehrsüberwachung verfassungsrechtlich beanstandet hat, dafür eine (landes-)gesetzliche Grundlage vermisst, nicht aber dem Land die Gesetzgebungskompetenz abgesprochen (vgl. Beschluss vom 11.8.2009 – 2 BvR 941/08 -, juris, mit Anmerkung von Bücken, jurisPR-VerkR 25/2009 Anm. 1, wonach „abzuwarten bleibe, ob und wann einzelne Bundesländer rechtliche Grundlagen für eine verdachtsunabhängige Videoüberwachung des fließenden Verkehrs schaffen werden").

[34] In dem in der mündlichen Verhandlung erörterten (Bundes-)Mess- und Eichgesetz sind ebenfalls nur die allgemeinen Voraussetzungen für den Einsatz von Messgeräten, zu denen auch solche zur Ermittlung der Geschwindigkeit von Kraftfahrzeugen auf öffentlichen Straßen zu rechnen sind, enthalten, nicht aber weiter gehende und abschließende bundesrechtliche Vorgaben dazu, welche geeichten Geschwindigkeitsmessgeräte zur Verkehrsüberwachung (von welchen Behörden) eingesetzt werden dürfen (vgl. zu den üblichen Geschwindigkeitsmessgeräten den Überblick nach dem Stand vom August 2010 bei Weber, in: Berz/Burmann, Handbuch des Straßenverkehrsrechts, Werkstand: 40. EL Oktober 2019, Nr. 11 A. I.).

[35] Demnach hat der Bund von einer (unterstellten) konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz insoweit keinen abschließenden Gebrauch gemacht. Eine nähere Auseinandersetzung mit der abweichenden Ansicht von *Brenner* (zuletzt DAR 2019, 241, 244) ist nicht möglich. Denn er stellt lediglich ein „Gebrauchmachen" des Bundes fest, ohne auf die entscheidende Frage einzugehen, ob und weshalb dieses auch abschließend sein soll.

[36] Auch materiell ist § 32 VII NPOG verfassungskonform.

[39] Dem Kläger kann daher nicht in der Annahme gefolgt werden, von Verfassungs wegen müsse die in § 32 VII NPOG enthaltene Ermächtigung zur Kennzeichenerfassung und ihrer vorübergehenden verschlüsselten Speicherung zwecks Verhütung von Geschwindigkeitsüberschreitungen zwingend bereits gesetzlich weiter gehend eingegrenzt werden, etwa auf Strecken mit besonderer Unfallträchtigkeit oder einer überdurchschnittlich hohen Quote von Geschwindigkeitsverstößen (vgl. *Brenner*, DAR 2019, 241, 243). Im Übrigen besteht jedenfalls gegenwärtig auch deshalb kein Anlass für den Landesgesetzgeber, den Anwendungsbereich des § 32 Abs. 7 NPOG zu beschränken, weil auf der in Rede stehenden Strecke bundesweit erstmals überhaupt eine entsprechende Abschnittskontrolle als Pilotbetrieb erfolgt (vgl. *Kupper*, NZV 2019, 233 f., sowie *Märtens/Wynands*, NZV 2019, 83 ff.) und jegliche Anzeichen für eine flächendeckende Ausdehnung in Niedersachsen als Massenerscheinung fehlen; dies liegt auch angesichts des vom Beklagten in der mündlichen Verhandlung betonten Aufwands fern. Dementsprechend ist in Artikel 5 II des Änderungsgesetzes vom 20.5.2019, mit dem § 32 VII als spezielle Rechtsgrundlage für die Abschnittskontrolle in das zugleich umbenannte, jetzige NPOG eingefügt worden ist, ausdrücklich bestimmt worden, dass die Landesregierung ein Jahr nach Aufnahme des Wirkbetriebes unter wissenschaftlicher Begleitung die Wirksamkeit und die praktische Anwendung der Abschnittskontrolle zu prüfen und dem Landtag danach gemäß Satz 3 (auch) über das Ergebnis dieser Evaluierung zu berichten hat. Schließlich ist die Verhältnismäßigkeit der Kontrollen nach allgemeinen Grundsätzen ohnehin im Rahmen der Anwendung sicherzustellen (vgl. BVerfG, a. a. O., Rn. 100).

[40] Der weitere, in der mündlichen Verhandlung vertiefte Einwand des Klägers, der Einsatz „klassischer" Messgeräte sei bei gleicher Wirksamkeit weniger eingriffsintensiv, die Abschnittskontrolle deshalb unverhältnismäßig, trifft nicht zu. Dabei wird verkannt, dass die Abschnittskontrolle die Geschwindigkeit nicht nur punktuell, sondern über einen längeren Streckenabschnitt ermittelt und damit nicht nur über eine längere Strecke zur Einhaltung der Höchstgeschwindigkeit beiträgt, sondern zusätzlich abrupte gefährliche Bremsungen vor dem „Blitzer" vermeidet (vgl. nochmals den Schriftlichen Bericht, S. 40), also insoweit wirksamer als die bislang üblichen Überwachungsmethoden ist. (Kupper, a. a. O., sowie ders., Untersuchung des Einflusses der Abschnittskontrolle auf die Verkehrssicherheit der B 6 bei B-Stadt, in: PTB Mitteilungen 2/2019, 60 Jahre „Blitzer in Deutschland, S. 57 ff., ebenso Koehl, SVR 2019, 199 f., vgl. ferner Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Verfassungsmäßigkeit der nds. Abschnittskontrolle, 53.2019, S. 16 f.). Dies gilt auch für die vom Kläger als Alternative aufgezeigte Möglichkeit, mehrere herkömmliche Überwachungsanlagen kurz hintereinander aufzustellen. Der dafür erforderliche personelle und sachliche Aufwand dürfte zudem jedenfalls bei der hier in Rede stehenden Streckenlänge von mehr als zwei Kilometern ungleich höher als bei der Abschnittskontrolle sein. Auf die vom Beklagten zugunsten der Abschnittskontrolle zusätzlich geltend gemachte höhere Akzeptanz unter den Verkehrsteilnehmern kommt es daher nicht entscheidend an. Zur Klarstellung wird nochmals darauf hingewiesen, dass gemäß § 32 VII 2 NPOG bei den in Rede stehenden Teilen der Abschnittskontrolle entgegen des schriftlichen Vorbringens des Klägers keine Daten von dem Fahrer oder gar von einem Beifahrer, sondern (zunächst, d. h. präventiv) ausschließlich fahrzeugbezogene Daten verschlüsselt erhoben werden.

[42] Eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Forderung des Klägers, über den bisherigen Inhalt des § 32 VII 4 NPOG hinaus nähere Einzelheiten zur „Kenntlichmachung" der Abschnittskontrolle gesetzlich vorzugeben, ist nicht ersichtlich. Aus dem Wortlaut sowie dem Sinn und Zweck der Regelung, die Verkehrsüberwachung in Gestalt der Abschnittskontrolle erkennbar offen durchzuführen, ergibt sich ausreichend deutlich, dass der örtliche Hinweis für den durchschnittlichen Verkehrsteilnehmer wahrnehmbar sein muss. Dem Kläger ggf. vor Augen stehende millimetergenaue Mustervorgaben zur konkreten Ausgestaltung von Hinweisschildern überschritten hingegen die vom Gesetzgeber zu fordernde Regelungstiefe, sie können vielmehr, wie hier geschehen, der (Ministerial-)Verwaltung überantwortet werden. Dass es dem Land grundsätzlich offensteht, entsprechende Hinweisschilder zu gestalten, hat der Senat bereits in seinem Beschluss vom 3.7.2019 (S. 9 f. des Abdrucks) ausgeführt; hierauf wird verwiesen.

[44] Soweit die Einwände des Klägers (auch) so zu verstehen sind, dass sie sich auf die fehlende Rechtmäßigkeit gerade der Abschnittskontrolle auf der B 6 beziehen sollen, greifen sie ebenfalls nicht durch.

[47] Wie dargelegt, bedarf eine, zumal eine offene, Überwachung der Einhaltung der Geschwindigkeit auf öffentlichen Straßen keiner besonderen einzelfallbezogenen Rechtfertigung; sie ist „anlasslos" zulässig.

Anmerkung von Prof. Dr. Dieter Müller:*

Das juristische Tauziehen um die Rechtmäßigkeit der ersten Strecken-Geschwindigkeitsüberwachung – vom Landesgesetzgeber in § 32 VII 1 NPOG in Übersetzung des international gebräuchlichen Begriffs „Section Control" als „Abschnittskontrolle" bezeichnet – in Deutschland hat ein (vorläufiges) Ende. Das OVG Lüneburg hat den Verwaltungsrechtsstreit mit einer überzeugenden Begründung positiv für die Polizei in Niedersachsen, de facto für das Bundesland entschieden. Der Kläger, ein Autofahrer aus der Region, konnte mit seiner Begründung, die Vorschrift des § 32 VII NPOG sei als Rechtsgrundlage formell und materiell verfassungswidrig, nicht durchdringen. Der Straßenverkehr in Niedersachsen gewinnt dadurch im Ergebnis an Sicherheit.[1]

Der Einordnung dieser Entscheidung muss vorangestellt werden, dass in der Vorschrift des § 32 VII NPOG erstmals ein Bundesland den Schritt gegangen ist, eine Methode der technischen Verkehrsüberwachung auf den Boden einer landesgesetzlichen Rechtsgrundlage zu stellen.[2] Bekanntlich hatte bereits der Verkehrsgerichtstag 2009 ein Modellprojekt auf deutschem Boden empfohlen. Dass der Weg durch die behördlichen und juristischen Instanzen ganze zehn Jahre dauerte, beweist einmal mehr die Vermutung, dass wir auch im Bereich des Verkehrsrechts/Gefahrenabwehrrechts in einem überregulierten Staat leben, der zu schnellen und dabei rechtssicheren Entscheidungen nicht mehr fähig ist. Die Leidtragenden sind dabei immer die Bürger, denen verkehrssichernde Maßnahmen des Staates nur zeitverzögert bereitgestellt oder gar vollkommen verweigert werden. 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 ist damit ein Leuchtturm – wenigstens auf diesem Gebiet.

Das OVG stellte klar, dass die neue Ermächtigungsgrundlage allen juristischen Anforderungen entspricht, die an einen Landesgesetzgeber zu stellen sind. Die Gesetzgebungsbefugnis des Landes Niedersachsen wird dabei abgeleitet aus der Aufgabe der Gefahrenabwehr, Geschwindigkeitsüberschreitungen zu verhüten. Damit verneint das OVG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 I 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 gefahrenen Geschwindigkeit eine Ermächtigung aus dem repressiven Straf- oder Ordnungswidrigkeitenrecht aus.[3] 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 III 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 den Gesetzgebungskompetenzen in den Bereich der Verordnungskompetenzen wechselt. Wenigstens en passant bemerkt der Senat, dass auch der Art. 70 I GG als Kompetenznorm in Frage käme, ohne sich allerdings kraftvoll für diese am besten passende Rechtsgrundlage des § 32 VII NPOG zu entscheiden.[4] Die Begründung der materiellen Rechtmäßigkeit der Ermächtigungsnorm gelingt jedoch souverän, indem auf die einschlägige und dogmatisch klare Rechtsprechung des BVerfG zum 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.

Aufgrund der vorliegenden Entscheidung des OVG, das die Revision nicht zugelassen hat, kann die gesetzliche Eingriffsermächtigung des § 32 VII NPOG in der Fassung des Gesetzes vom 20.5.2019 (Nds. GVBl. S. 88) nunmehr mit Fug und Recht als eine gesetzgeberische Blaupause für andere Bundesländer dienen. Abzuwarten bleibt allerdings, ob weitere Bundesländer diesen Weg der Ertüchtigung ihrer Verkehrssicherheitsarbeit gehen werden, der aufgrund der vorliegenden Entscheidung allerdings in wesentlich kürzerer Zeit gegangen werden könnte. Leider hat die staatliche Verkehrssicherheitsarbeit schon seit vielen Jahren einen schweren Stand, obwohl nach wie vor auf den Straßen wesentlich mehr Menschen ihr Leben verlieren als durch Gewalttaten und auf diesem Feld enorme Sicherheitsgewinne durch konsequentes staatliches Handeln erreicht werden könnten. Das Land Niedersachsen hat jedenfalls bewiesen, dass der rechtsstaatliche Dreiklang aus dem Handeln von Legislative, Exekutive und Judikative bei diesem Regelungsgegenstand in der Praxis funktioniert hat. Andere Länder sollten so schnell als möglich folgen.

Anm. der Schriftleitung: Der vollständige Entscheidungstext befindet sich in der BeckRS 2019, 29729.

---

* Der Verfasser lehrt Verkehrsrecht an der Sächsischen Hochschule der Polizei in Bautzen.

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

2 Vgl. dazu *Müller*, Rechtsgrundlagen der staatlichen Verkehrsüberwachung, NZV 2016, 258.

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

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