3/2016 — 34. Jahrgang

Deutsches Polizeiblatt

[DPolBl] für die Aus- und Fortbildung

3/2016

Technische Neuerungen

- Automatische Kennzeichenlesesysteme
- Section Control
- Interaktiver Funkstreifenwagen
- Drohnen
- BodyCam
- Taser
- Videounterstützte Polizeiarbeit
- Predictive Policing
- Checkliste

BOORBERG

ISSN 0175-4815 — E 8625

Neue Methode der Geschwindigkeitsüberwachung

»Section Control« – die neue Strecken-Geschwindigkeitsüberwachung

Prof. Dr. Dieter Müller, Bautzen

Die Strecken-Geschwindigkeitsüberwachung ist eine technische Messanlage zur Überwachung der Geschwindigkeit auf einer bestimmten Strecke und besteht aus mehreren technischen Erfassungseinheiten. Im Unterschied zu herkömmlichen Geschwindigkeitsmessanlagen werden nicht die Geschwindigkeitsspitzen der Fahrzeuge erfasst, sondern deren Durchschnittsgeschwindigkeiten auf einer definierten Strecke ermittelt.

Pilotprojekt in Niedersachsen

Niedersachsens Minister für Inneres und Sport, Boris Pistorius, kündigte Anfang September 2014 ein Pilotprojekt zur Einführung der Verkehrsüberwachung durch Abschnittskontrollen an. Mit dem neuen System soll die Durchschnittsgeschwindigkeit eines Autofahrers auf einem genau abgemessenen Streckenabschnitt gemessen werden. In Niedersachsen ereignen sich bekanntlich rund zwei Drittel aller Verkehrsunfälle mit Todesopfern außerhalb von Städten und Ortschaften.

Das Messsystem sorgt nach den Erfahrungen aus den direkt benachbarten Staaten Niederlande, Schweiz und Österreich im Gegensatz zur derzeit in Deutschland eingesetzten, lediglich punktuell wirkenden Überwachungstechnik für die Einhaltung der vorgeschriebenen Geschwindigkeit in dem gesamten überwachten Streckenabschnitt. Dadurch wird die Verkehrssicherheit in den überwachten Gefahrenbereichen, z. B. an Unfallhäufungsstrecken, in Tunnelanlagen oder in Baustellenbereichen nachweislich wirksam erhöht.

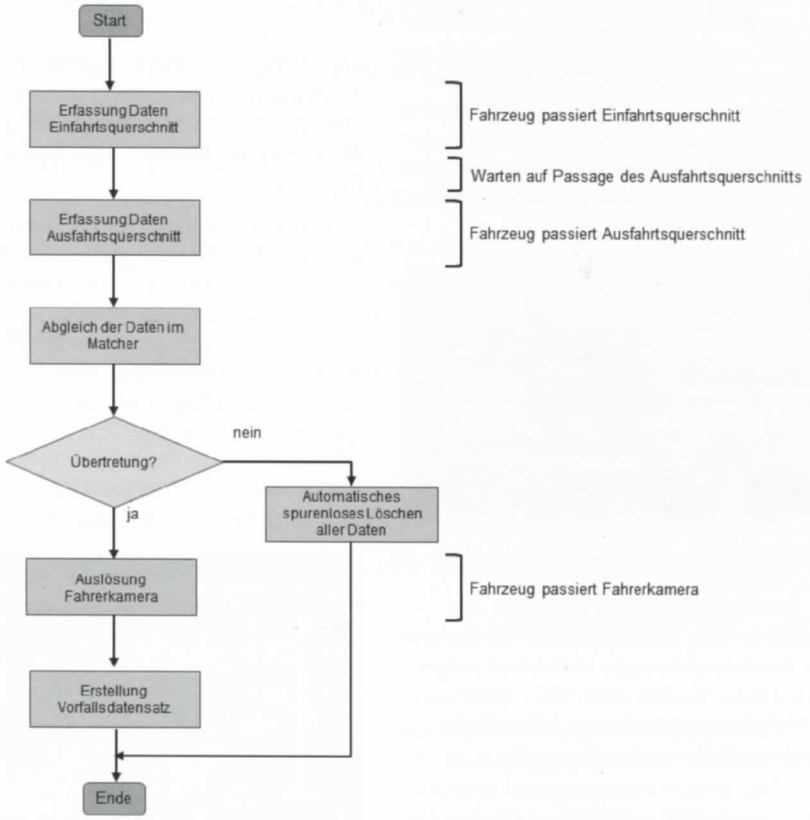

Abb.: Verfahrensablauf, Quelle: Firma Jenoptik, 2015

Das Pilotprojekt soll zunächst einen Zeitraum von 18 Monaten andauern, die 18 Monate beginnen jedoch erst im Zusammenhang mit dem Zeitpunkt der tatsächlichen Verfolgung der festgestellten Verstöße. Derzeit werden alle Voraussetzungen für das Zulassungsverfahren der Verkehrsüberwachungsanlage bei der Physikalisch-Technische Bundesanstalt geschaffen.

Das Projekt wird zudem eine externe wissenschaftliche Begleitung beinhalten.

Technische Funktionsweise der Strecken-Geschwindigkeitsüberwachung

Die Strecken-Geschwindigkeitsüberwachung ist eine technische Messanlage zur Überwachung der Geschwindigkeit auf einer bestimmten Strecke und besteht aus mehreren technischen Erfassungseinheiten. Im Unterschied zu herkömmlichen Geschwindigkeitsmessanlagen werden nicht die Geschwindigkeitsspitzen der Fahrzeuge erfasst, sondern deren Durchschnittsgeschwindigkeiten auf einer definierten Strecke ermittelt.

Die erste Erfassungseinheit erfasst im Einfahrquerschnitt des definierten Streckenabschnitts auf beiden Fahrstreifen mittels zweier Laserscanner das Heck eines jeden in die Messstrecke einfahrenden Kraftfahrzeugs und klassifiziert dabei über einen Klassifikationsrechner gleichzeitig in einem 3-D-Modell die Fahrzeuge entsprechend den Fahrzeugklassen gemäß § 6 der FeV. In diesem Zusammenhang entsteht bereits im Einfahrquerschnitt für jedes Fahrzeug, parallel dokumentiert mittels Fotokamera, technisch ein Fahrzeugidentifizierungsmerkmal, eine sogenannte »Fahrzeug-ID«, basierend auf dem pseudonymisierten Kennzeichenleseergebnis. Fototechnisch wird dabei zwangsläufig auch das Kfz-Kennzeichen fotografisch festgehalten. Während dieser ersten Messung der Einfahrt können jedoch durch eine obligatorische Verschlüsselung der Bilddaten mit einem Betreiberschlüssel während des gesamten Messvorgangs keinerlei Zugriffe auf das amtliche Kennzeichen erfolgen. Zudem ist durch die erfolgte Heckaufnahme im Infrarot-Bereich ein Erkennen der Fahrzeuginsassen ausgeschlossen. Hinzu tritt die Tatsache, dass in diesem Stadium der Strecken-Geschwindigkeitsüberwachung technisch auch von Außenstehenden kein Zugriff auf die erhobenen Daten möglich ist.

Während des Durchfahrens des 2,21 km langen Streckenabschnitts werden keine weiteren technischen Messungen vorgenommen.

Das links stehende Schaubild ermöglicht einen Gesamtüberblick über die Verfahrensabläufe.

Am Ende des definierten Streckenabschnitts erfolgt im Ausfahrquerschnitt eine weitere Heckaufnahme des Fahrzeugs und der Ermittlung einer Fahrzeug-ID analog zur Einfahrt. Mittels Zuordnung der Fahrzeug-ID'n von Einfahrt und Ausfahrt sowie einer Weg-/Zeit-Berechnung errechnet ein Matching-Rechner aufgrund der von den Spurrechnern erhaltenen Daten sodann die Durchschnittsgeschwindigkeit des betreffenden Fahrzeugs. Liegt diese oberhalb der für diese Fahrzeugklasse erlaubten Höchstgeschwindigkeit inklusive eines durch die physikalisch-technische Bundesanstalt vorgegebenen technischen Toleranzwertes, erfolgt, gesteuert über einen Fahrerkamera-Rechner das Auslösen einer Front- und Heckfotografie, die das Kfz-Kennzeichen sowie den Fahrer fotografisch dokumentiert. Daraus entsteht ein Vorfallsdatensatz, der dem Betreiber der Anlage auf einem Interface-Rechner zur Abholung bereitgestellt wird. Dieser Interface-Rechner ist die einzige technische Komponente, die mittels Datenzugriffs von außen erreichbar ist.

Liegt die errechnete Durchschnittsgeschwindigkeit im Rahmen des erlaubten Limits oder ergibt sich für die erfassten Daten eine Zeitüberschreitung, veranlasst der Matching-Rechner die sofortige Löschung sämtlicher temporär erfasster Daten (beide Heckfotos sowie sämtliche Rechendaten). Eine Wiederherstellung der Daten ist technisch ausgeschlossen.

Praktische und juristische Vorgaben

Die praktische Durchführung der Verkehrsüberwachung mittels stationärer Überwachungstechnik gliedert sich grundsätzlich in die beiden Schritte des technischen Detektierens einer relevanten Fahrtätigkeit eines Fahrzeugführers sowie ggf. des technischen Dokumentierens beweisrelevanter Tatsachen. Der erste Schritt besteht aus dem gefahrenabwehrrechtlich legitimierten Einsatz der Messtechnik zum Detektieren möglicher materieller Verkehrsverstöße bzw. formell zur Gewinnung eines Anfangsverdachts in Form von zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkten für eine Ordnungswidrigkeit auf der verfahrensrechtlichen Grundlage von § 152 Abs. 2 StPO i. V. m. § 46 Abs. 1 OWiG. In einem zweiten Schritt erfolgt der Einsatz der bildgebenden Technik zur Beweissicherung hinsichtlich Täter und Tatfahrzeug, nachdem mittels der Messtechnik die Tatsachengrundlage für einen Anfangsverdacht ermittelt wurde. Der Einsatz der unmittelbar technisch mit der Messtechnik verbundene Fototechnik basiert juristisch auf der vom BVerfG für rechtmäßig erachteten Ermächtigungsnorm des § 100h Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StPO i. V. m. § 46 Abs. 1 OWiG.[1]

Bereits der Deutsche Verkehrsgerichtstag hatte im Jahr 2009 mehrheitlich für einen Modellversuch in einem Bundesland votiert und dafür vier Kriterien formuliert:

- »Section Control« soll an einer Unfallhäufungsstrecke getestet werden,
- die erhobenen Daten dürfen ausschließlich für die Geschwindigkeitsüberwachung verwendet werden und eine Verknüpfung mit anderen Registern oder gespeicherten Daten soll unterbleiben,
- Daten zu Fahrzeugen, mit denen die Geschwindigkeit nicht überschritten worden ist, sollen vom System nach Abschluss der Messung sofort automatisch und spurlos gelöscht werden; dabei sind während der Messung Zugriffe auf Daten technisch auszuschließen und
- die Überwachungsmaßnahme soll mit einem gut sichtbaren Hinweisschild angekündigt werden.

In der 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. 3i StVG 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 uns sonst der Begriff der »Verkehrsüberwachung«, sodass gefolgert werden kann, dass der Bundesgesetzgeber die staatliche Aufgabe der Verkehrsüberwachung mittels technischer Hilfsmittel – wie sie die Strecken-Geschwindigkeitsüberwachung 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 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 spezielle polizeirechtliche 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 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).«*[2]

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 landesrechtliche Regelung zur Ermächtigung der Verkehrsüberwachung mittels einer Strecken-Geschwindigkeitsüberwachung gem. Art. 72 Abs. 1 GG.

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 Stellung.[3] 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 aber eine Gesetzgebungskompetenz der Länder gem. Art. 70 Abs. 1 GG für den Fall, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG eng in Richtung auf ausschließlich materielles Straßenverkehrsrecht auszulegen wäre. Darauf deutet auch eine frühe Entscheidung des BVerfG hin, in der es im Rahmen seiner Rechtsprechung zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen dem Bund und den Län-

1 BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 05.07.2010 – 2 BvR 759/10, juris

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

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

dern 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.«[4]

Da es sich bei einer Strecken-Geschwindigkeitsüberwachung um eine auf eine Abwehr einer besonderen Gefahrensituation an einer behördlich erkannten und entsprechend klassifizierten Unfallhäufungslinie[5] handelt, wäre die polizeirechtliche Generalermächtigung zwar als Rechtsgrundlage denkbar und zulässig. Ein Beibehalten einer für ein Pilotprojekt geltenden Rechtsgrundlage der betreffenden Generalermächtigung des Bundeslandes auch über das Ende des Pilotprojektes hinaus ist vor dem Hintergrund einer Abwehr von Unfallgefahren zwar juristisch generell möglich, aber deswegen nicht zu empfehlen, weil die Strecken-Geschwindigkeitsüberwachung in der nahen Zukunft dadurch den Charakter einer polizeirechtlichen Standardmaßnahme gewinnen könnte, dass sie später nicht nur an einer bekannten, für das betreffende Bundesland singulären Unfallhäufungslinie eingesetzt werden soll, sondern diese technische Überwachungsmaßnahme an mehreren bekannten Unfallhäufungslinien verwendet werden wird. Insoweit läge eine neue polizeirechtliche Standardmaßnahme vor, die einer speziellen Ermächtigungsnorm im speziellen Gefahrenabwehrrecht bedürfte.[6]

Eine im Landespolizeirecht zu schaffende Spezialermächtigung zu Grundrechtseingriffen im Rahmen einer Strecken-Geschwindigkeitsüberwachung muss verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen.

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wird vom Grundgesetz nicht schrankenlos gewährleistet. Jeder Fahrzeugführer muss vielmehr solche Beschränkungen seines Rechts hinnehmen, die durch überwiegende Allgemeininteressen gerechtfertigt sind. Dahin gehende Beschränkungen bedürfen jedoch einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage, die insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Gebot der Normenklarheit entsprechen muss.[7] Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass der Staat mit dem Grundrechtseingriff einen legitimen Zweck mit geeigneten, erforderlichen und angemessenen Mitteln verfolgt. Mit der Abwehr einer Gefahr für Leib und Leben einer Person verfolgt die Strecken-Geschwindigkeitsüberwachung einen legitimen Zweck. Die Strecken-Geschwindigkeitsüberwachung ist zur Verfolgung dieses Zweckes auch geeignet; denn ein Gesetz ist immer dann zur Zweckerreichung geeignet, wenn mit seiner Hilfe der erstrebte Erfolg gefördert werden kann.[8]

Die Inhalte einer neuen Regelung bilden eine neue Standardmaßnahme des Landespolizeirechts. Sie müssen die Leitlinien der Rechtsprechung des BVerfG sowie des BVerwG berücksichtigen. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage richten sich auf der Grundlage der Rechtsprechung des BVerfG nach dem Gewicht der Beeinträchtigung, das insbesondere von der Art der erfassten Informationen, dem Anlass und den Umständen ihrer Erhebung, dem betroffenen Personenkreis und der Art der Verwertung der Daten beeinflusst wird.[9]

Spezielle Vorgaben für eine neue Landesnorm

Für eine neue Ermächtigungsnorm müssen restriktive Regelungen für Datenverwendung und Datenlöschung vorgesehen werden, um den Verwendungszweck der Verkehrsüberwachungsmaßnahme verfassungsgemäß zu begrenzen.[10] Dadurch wird einer möglichen Verwendung der gewonnenen Daten für andere polizeiliche und ordnungsbehördliche Zwecke vorgebeugt. Die gewonnenen Daten dürfen ausschließlich im Fall eines festgestellten Geschwindigkeitsverstoßes für das sich unmittelbar daran anschließende Bußgeldverfahren verwendet werden. Eine neue Vorschrift muss neben der Ermächtigung für die Polizei und die Verwaltungsbehörden gemäß den Vorgaben des Verkehrsgerichtstages auch ausdrücklich die gesetzgeberische Zielsetzung benennen, nämlich den Einsatz des Einsatzmittels einer Strecken-Geschwindigkeitsüberwachung zum Zweck der Verkehrssicherheit. Daneben ist es für eine Normenklarheit und -verständlichkeit sinnvoll, die verfahrenstechnischen Gegebenheiten eines Messvorgangs zu beschreiben. Zusätzlich sollte der Betreiber der Anlage dazu verpflichtet werden, die gesamte Anlage vor dem praktischen und technischen Zugriff Unbefugter ggf. auch durch elektronische Schutzprogramme wie etwa eine Firewall zu schützen.

In Anlehnung an die Vorgaben des Verkehrsgerichtstages sollten die gewonnenen Daten ausschließlich dann gespeichert und weiter verarbeitet werden dürfen, wenn eine Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit gem. § 3 Abs. 3 StVO bzw. Anlage 2 zu § 41 Abs. 2 StVO Zeichen 274 festgestellt wurde und eine Identifizierung von Fahrzeug und Fahrzeugführer für ein nachfolgendes Bußgeldverfahren notwendig wird. Eine ausdrückliche Formulierung müsste klarstellen, dass die gewonnenen Daten ausschließlich zum Zweck der Geschwindigkeitsüberwachung und für keine andere polizeiliche Aufgabe genutzt werden dürfen.

Eine Norm muss zudem zwingend die verfassungsgerichtlichen und mit dem Verkehrsgerichtstag inhaltlich übereinstimmenden Vorgaben über die notwendige unverzügliche, spurenlose und nicht wieder umkehrbare Löschung zwischengespeicherter Daten für den Fall festgestellten normgemäßen Handelns beinhalten.

Die Vorschrift muss auch die Vorgabe des Verkehrsgerichtstages berücksichtigen, den überwachten Streckenabschnitt mittels Zusatzzeichens gem. § 39 Abs. 3 StVO für alle von den Messungen betroffenen Fahrzeugführer deutlich sichtbar anzukündigen.

Schließlich sollte eine Überwachung einer festgelegten Wegstrecke mittels einer automatischen Strecken-Geschwindigkeitsüberwachung nur dann erlaubt werden, wenn diese Wegstrecke räumlich und ggf. – soweit notwendig – auch in zeitlichem Umfang genau definiert ist. Der überwachte Streckenabschnitt darf im Sinne einer größtmöglichen Transparenz und Akzeptanz der Verkehrsüberwachungsmaßnahme nicht beliebig gewählt werden, sondern muss eine besondere Notwendigkeit der Überwachung, also eine besonders begründete Gefahrensituation, aufweisen.

Eine festgelegte Wegstrecke, die überwacht werden soll, muss aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes vom zuständigen Landesministerium durch amtliche Bekanntmachung angeordnet werden. Dadurch wird die Datenerhebung für die von einer solchen Verkehrsüberwachungsmaßnahme potenziell betroffenen Fahrzeugführer vorhersehbar und kann ggf. auch von ihnen angefochten werden, was zur Rechtssicherheit der gesamten Maß-

---

4 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

5 Vgl. dazu das aktuelle Merkblatt zur Örtlichen Unfalluntersuchung in Unfallkommissionen, S. 24 ff.

6 Im Ergebnis ebenso Albrecht, Section-control – Neuer Weg zur Tempoüberwachung?, in: 47. Verkehrsgerichtstag, S. 267; *ders.*, Section Control in Deutschland, in: SVR 2009, S. 164

7 BVerfG, Beschl. v. 04.04.2006 – 1 BvR 518/02, BVerfGE 115, 320–381, Rn. 81, juris

8 BVerfG, Beschl. v. 20.06.1984 – 1 BvR 1494/78, BVerfGE 67, 157–185, juris

9 BVerfG, Urt. v. 11.03.2008 – 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07, BVerfGE 120, 378–433, juris

10 Zu diesem Aspekt näher *Arzt/Eier*, Section Control und allgemeine Videoüberwachung im Straßenverkehr – Neue und alte Maßnahmen ohne Rechtsgrundlage, in: NZV 2010, S. 114