

Verwaltungsgericht Hannover
Leonhardtstraße 15
30175 Hannover

Hannover, den 7. März 2019

Klageschrift

In dem Verfahren des

Michael Ebeling, xxx

- Kläger -

gegen

das Land Niedersachsen

- beklagtes Land -

beantrage ich,

das beklagte Land zu verurteilen, es zu unterlassen, Kennzeichen von Kraftfahrzeugen, die auf den Kläger zugelassen sind, zu erfassen, um damit auf einer festgelegten Wegstrecke die Durchschnittsgeschwindigkeit des Kraftfahrzeugs zu ermitteln.

1 Sachverhalt

Mit dieser Klage wende ich mich gegen die automatisierte Erhebung meines Kfz-Kennzeichens und meines Bewegungsverhaltens ohne wirksame Rechtsgrundlage.

Ich benutze einen auf mich zugelassenen Pkw mit dem amtlichen Kennzeichen xxx. Damit befahre ich gelegentlich die Bundesstraße B6 zwischen Laatzen und Gleidingen in beiden Fahrtrichtungen, um xxx zu besuchen.

Auf dieser Strecke kommt in Fahrrichtung Hannover neuerdings das sogenannte „Section Control“-Verfahren zum Einsatz, um über eine gewisse Strecke hinweg die Durchschnittsgeschwindigkeit zu ermitteln und gegebenenfalls Geschwindigkeitsüberschreitungen zu ahnden. Zu diesem Zweck wird zu Beginn der Messstrecke von jedem einfahrenden Fahrzeug das Kraftfahrzeugkennzeichen, das Kraftfahrzeug und seine Fahrtrichtung sowie Zeit und Ort erfasst. Das erhobene Kfz-Kennzeichen wird pseudonymisiert, indem daraus eine eindeutige Pixelwolke/Fahrzeug-ID ermittelt wird. Diese wird zusammen mit der Uhrzeit der Einfahrt gespeichert. Am Ende der Messstrecke wird erneut das Kraftfahrzeugkennzeichen erhoben, daraus die eindeutige Pixelwolke/Fahrzeug-ID ermittelt und die Durchschnittsgeschwindigkeit errechnet. Liegt diese unter der zulässigen Höchstgeschwindigkeit, werden die erhobenen Daten gelöscht. Ist die zulässige Höchstgeschwindigkeit überschritten, wird das Fahrzeug ein drittes Mal fotografiert und werden die erhobenen Daten zur Verfolgung der Ordnungswidrigkeit genutzt. Die „Abschnittskontrolle“ wird auf Hinweistafeln vor der Messstrecke angekündigt.

Während bei den bisherigen Radarkontrollen nur Fahrzeuge aufgenommen werden, bei denen die Geschwindigkeitsmessung eine Ordnungswidrigkeit ergeben hat, wird bei der „Section Control“-Technologie unterschiedslos jedes Fahrzeug fotografiert.

Die Landesregierung will in das Landespolizeigesetz eine Rechtsgrundlage für die „Abschnittskontrolle“ aufnehmen. Zuletzt hat der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Niedersächsischen Landtags folgende Ermächtigungsgrundlage empfohlen:

Die Verwaltungsbehörden und die Polizei dürfen im öffentlichen Verkehrsraum zur Verhütung der Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von Kraftfahrzeugen nach Maßgabe von Satz 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.

2 Rechtliche Würdigung

2.1 Klageantrag

Der Klageantrag ist in Anlehnung an die geplante Rechtsgrundlage formu-

liert. Die auf mich zugelassenen Fahrzeuge abschließend aufzuführen, wäre nicht zielführend, weil ich bezüglich künftiger Ersatzfahrzeuge sonst erneut klagen müssten. Anhand der Zulassungsdatei ist jederzeit genau feststellbar, welche Fahrzeuge auf mich zugelassen sind.

2.2 Zulässigkeit der Klage

2.2.1 Statthaftigkeit

Die allgemeine Unterlassungsklage ist statthaft. Ein Fall der vorbeugenden Unterlassungsklage liegt nicht vor. Denn ich bin in der Vergangenheit und gegenwärtig bereits von der Rechtsverletzung betroffen. Ich kann auch geltend machen, durch die Erhebung und Verarbeitung meines Kfz-Kennzeichens in meinen Rechten verletzt zu sein (§ 42 VwGO analog), nämlich in meinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG. Die Grundrechtsverletzung begründe ich weiter unten ausführlich.

2.2.2 Rechtsschutzbedürfnis

Es besteht ein Rechtsschutzbedürfnis für diese Klage. Da ich immer wieder einmal auf dem betroffenen Streckenabschnitt unterwegs bin, laufe ich fortwährend Gefahr, zum Objekt einer rechtswidrigen Datenverarbeitung gemacht zu werden.

Da das beklagte Land seine rechtswidrige Datenverarbeitung trotz Kritik fortgesetzt und „scharf geschaltet“ hat, kommt nicht in Betracht, das laufende Gesetzgebungsverfahren abzuwarten. Vielmehr bleibt als einzige Möglichkeit zur Durchsetzung meiner Grundrechte, das Land im Klageweg dazu zu zwingen, die Maßnahme zu unterlassen. Nach den eindeutigen Äußerungen des beklagten Landes hätte es auch keinen Sinn gemacht, vor Erhebung der vorliegenden Klage das Land noch einmal außergerichtlich aufzufordern, die Maßnahme einzustellen. Das Land hat sich bereits hiergegen entschieden.

2.3 Begründetheit

Aus den Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG habe ich einen Anspruch darauf, dass das Land es unterlässt, durch den Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme Kennzeichen von Kraftfahrzeugen, die auf mich zugelassen sind, für Zwecke der Geschwindigkeitskontrolle zu erfassen. Die Maßnahme verletzt mich in meinen Grundrechten.

2.3.1 Grundrechtseingriff

Eine automatisierte Kraftfahrzeugkennzeichenerfassung begründet Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aller Personen, deren Kennzeichen in die Kontrolle einbezogen werden, auch wenn das Ergebnis zu einem „Nichttreffer“ führt und die Daten sogleich gelöscht werden.¹

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung schützt vor jeglicher Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe persönlicher Lebens-

¹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 142/15 – Ls. 1, http://www.bverfg.de/e/rs20181218_1bvr014215.html.

sachverhalte ohne den Willen des Betroffenen.² Die automatisierte Erfassung von Kfz-Kennzeichen und die weitere Verarbeitung derselben stellt zweifellos eine Erhebung und Verwendung personenbezogener Lebenssachverhalte dar.

Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung liegt hier nicht nur in der Fotoaufnahme des Kfz-Kennzeichens und deren Verwendung zur Ermittlung einer eindeutigen Pixelwolke/Fahrzeug-ID. Vielmehr ist auch die Speicherung dieses eindeutigen Pseudonyms und der Information, zu welcher Zeit es eingelesen wurde, ein Grundrechtseingriff. Es handelt sich um einen „persönliche Lebenssachverhalt“ bzw. ein personenbezogenes Datum. Der Personenbezug bleibt bei der Pseudonymisierung trotz Löschung der ersten Bildaufnahme erhalten, weil am Ende des Kontrollabschnitts durch die erneute Aufnahme und Pseudonymisierung die zu Beginn erhobenen und gespeicherten Daten eindeutig zugeordnet werden können. Der betroffene Halter ist dadurch bestimmbar, dass am Ende des Kontrollabschnitts mit einer weiteren Aufnahme und ggf. einem Frontfoto eine eindeutige Identifizierung vorgenommen werden kann.

Hinzu kommt, dass automatisierte Kennzeichenlesesysteme üblicherweise eine Nichterkennungsrate (false negatives rate) von ca. 5% aufweisen. Dies bedeutet, jedes 20. Fahrzeug wird an der zweiten Messstelle nicht wieder erkannt. Sein Pseudonym bleibt daher noch länger im Speicher als für die Zeit des Durchfahrens. Durch erneutes Durchfahren der Strecke bleibt eine Zuordnung auf lange Zeit weiter möglich.

Automatisierte Kennzeichenlesesysteme weisen üblicherweise auch eine gewisse Falscherkennungsrate (false positives rate) auf. Dies bedeutet, dass die „Section Control“-Technologie zwei Fahrzeuge „verwechseln“ kann und eine vermeintliche Geschwindigkeitsüberschreitung gemeldet wird, wo keine stattgefunden hat.

Für die „Section Control“-Technologie nicht einschlägig ist die frühere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, eine automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen zwecks Abgleichs mit dem Fahndungsbestand greife nicht in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein, wenn das betroffene Kennzeichen nach dem Abgleich mit dem Fahndungsbestand ohne weitere Auswertung sofort und spurlos wieder gelöscht werde.³ Im Fall der „Section Control“-Technologie wird das an der ersten Messstelle erfasste Kennzeichen nicht nach einem Abgleich „ohne weitere Auswertung sofort und spurlos wieder gelöscht“. Vielmehr erfolgt eine Auswertung dahin, dass eine eindeutige Pixelwolke/Fahrzeug-ID ermittelt wird und längere Zeit gespeichert bleibt, mindestens bis zum Durchfahren der zweiten Messstelle. Da kein „sofortiger Abgleich“ und keine „spurlose Löschung“ im Sinne der früheren Rechtsprechung zum Kfz-Kennzeichenabgleich vorliegt, erübrigt sich an dieser Stelle eine Auseinandersetzung damit.⁴ Dem Bundesverfassungsgericht zufolge ist Betroffener einer Überwachung jeder, in dessen Persönlichkeitsrechte durch die Maßnahme

² St. Rspr. seit BVerfGE 65, 1 (42 f.); in neuerer Zeit etwa BVerfGE 103, 21 (32 f.).

³ Abs. 62 ff.

⁴ Soria, DÖV 2007, 779 (782 f.); Hornmann, NVwZ 2007, 669 (670); Arzt, DÖV 2005, 56 (57); Schieder, NVwZ 2004, 778 (780 f.); Bundesregierung, BT-Drs. 15/4725, 39.

eingegriffen wird.⁵ Dies ist im Fall des Kfz-Kennzeichenabgleichs bei jeder Person der Fall, die eingetragene Halterin ihres Pkw ist und mit ihm regelmäßig auf Straßen in dem jeweiligen Bundesland unterwegs ist.⁶

2.3.1 Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Grundrechtseingriff ist schon deshalb nicht gerechtfertigt, weil eine gesetzliche Grundlage dafür fehlt.

Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht.⁷ Die Entscheidung über die Grenzen der Freiheit des Bürgers darf nicht einseitig in das Ermessen der Verwaltung gestellt sein. Der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden.⁸

Es gibt zurzeit keine gesetzliche Grundlage für den Einsatz der „Section Control“-Technologie, namentlich für die verdachts- und unterschiedslose Erhebung sämtlicher Kfz-Kennzeichen zur streckenbezogenen Ermittlung einer Durchschnittsgeschwindigkeit. Insbesondere erfüllen allgemeine Aufgabennormen, wie sie die Landesregierung anführt, die Anforderungen an eine verfassungsgemäße gesetzliche Grundlage nicht. Weder Voraussetzungen noch Umfang der Datenverarbeitung im Rahmen der „Section Control“-Technologie werden dort geregelt. Auch Zweck und Grenzen der Kennzeichenerfassung ergeben sich aus den allgemeinen Aufgabennormen nicht; diese sind auch nicht bereichsspezifisch. Nach der polizeirechtlichen Literatur ist der Rückgriff auf die Generalklausel zumindest dann unzulässig, wenn keine atypische Maßnahme, sondern eine typische Standardmaßnahme vorliegt.⁹ Bei der Abschnittskontrolle handelt es sich gerade nicht um eine atypische Maßnahme, die nur ausnahmsweise angewendet werden soll. Vielmehr handelt es sich bei der Verkehrsüberwachung um eine „Standardmaßnahme“.¹⁰ Mithilfe der „Section Control“-Technologie werden planmäßig tausende von Kfz-Kennzeichen massenhaft, verdachts- und wahllos erfasst. Ein Rückgriff auf die Generalklausel ist auch dann unzulässig, wenn die polizeiliche Aufgabe bereits auf anderer Grundlage wirksam erfüllt werden kann.¹¹ Eben dies ist mit Blick auf herkömmliche Messtechnik und § 100h StPO als Rechtsgrundlage der Fall.

Die Eingriffsqualität und der Mangel an einer rechtlichen Grundlage für den Einsatz von „Section Control“ ist dementsprechend mehrfach hervorgehoben worden.¹² Inzwischen ist auch die Landesdatenschutzbeauftragte dieser

5 Urteil vom 11.03.2008, Abs. 60.

6 Abs. 60.

7 BVerfGE 65, 1, 44, Abs. 157.

8 BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 23. Februar 2007 - 1 BvR 2368/06 – Rn. 46.

9 Piroth/Schlink/Kniesel, 120.

10 Graupe, ZD-Aktuell 2015, 04650, beck-online.

11 Lisken/Denninger PolR-HdB, E. Das Polizeihandeln Rn. 200, beck-online.

12 47. Deutscher Verkehrsgerichtstag 2009, Empfehlungen des Arbeitskreis V, <https://www.deutscher->

Auffassung.

Sollte der Landtag im Landespolizeigesetz die geplante Rechtsgrundlage schaffen, wird zu gegebener Zeit näher zur Verfassungswidrigkeit dieser Norm ausgeführt und Vorlage an das Bundesverfassungsgericht beantragt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt soll die Unvereinbarkeit der geplanten Rechtsgrundlage mit Verfassungsrecht nur wie folgt kurz begründet werden:

Erstens fehlt dem Land die Gesetzgebungskompetenz für eine Datenerhebung, die eindeutig auf die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten abzielt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Geschwindigkeitsmessungen zur Geschwindigkeitsüberwachung im Straßenverkehr werden in Rechtsprechung und Literatur nach herrschender Meinung der Feststellung, Ahndung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zugerechnet, die dafür zuständige Behörde wird als „Herrin“ des Verfahrens auch der Geschwindigkeitsmessung angesehen.¹³ Der Gesetzgeber hat die Befugnisse zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten in OWiG und StPO erkennbar abschließend regeln wollen. Insbesondere gestattet § 100h Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz StPO in Verbindung mit § 46 Absatz 1 OWiG die Anfertigung von Bildaufnahmen zum Beweis von Verkehrsverstößen (nur) im Fall eines Verdachts¹⁴ (und bewusst nicht verdachtslos, um einen möglichen Verdacht erst zu gewinnen).

Während die allgemeine Verkehrsüberwachung z.B. durch Polizeikontrollen auf Maßnahmen der Gefahrenabwehr zielt (etwa um fahruntüchtige Verkehrsteilnehmer oder Fahrzeuge aus dem Verkehr zu ziehen) und damit präventiver Natur ist, ist davon zu unterscheiden der Fall, dass der fließende Verkehr systematisch mithilfe automatisierter Messeinrichtungen ohne polizeiliches Einschreiten mit dem Ziel überwacht wird, bußgeldbewehrte Überschreitungen der zulässigen Höchstgeschwindigkeit festzustellen und zu dokumentieren, um sie anschließend einer Ahndung zuzuführen. Letzteres ist eine Maßnahme repressiver Natur.¹⁵

Dass im Gesetzgebungsverfahren nunmehr eine Umformulierung des geplanten Gesetzeswortlauts mit präventivem Anstrich vorgenommen werden soll, ändert nichts daran, dass mit der Abschnittskontrolle ausweislich des

verkehrsgerichtstag.de/images/empfehlungen_pdf/empfehlungen_47_vgt.pdf; Albrecht, SVR 2009, 161; Arzt/Eier, NZV 2010, 113; Unabhängiges Landesdatenschutzzentrum Schleswig-Holstein, LT-Umdruck 18/4499, <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/4400/umdruck-18-4499.pdf>; Graupe, ZD-Aktuell 2015, 04650, beck-online.

13 OLG Stuttgart, Beschluss vom 01.06.1990 - 3 Ss 265/90; OLG Karlsruhe, Beschluss vom 22.12.1992 - 3 Ss 141/92; BayObLG, Beschluss vom 05.03.1997 - 1 ObOWi 785/96, Ziff. II.1.; OLG Frankfurt a. M., Beschluss vom 21.07.2003 – 2 Ss Owi 388/02; OLG Frankfurt a. M., Beschluss vom 28.4.2016 – 2 Ss-OWi 190/16; BHHJ/Burmann, 25. Aufl. 2018, StVO § 3 Rn. 87a; BHHJ/Hühnermann, 25. Aufl. 2018, StVG § 26 Rn. 2A; Krumm, Fahrverbot in Bußgeldsachen, § 5 (Regel-)Fahrverbots-Ordnungswidrigkeiten des § 25 Abs. 1 S. 1 StVG Rn. 41, beck-online; Buck, Krumbholz, Sachverständigenbeweis im Verkehrsrecht, § 9 Juristische Fragestellungen Rn. 28, beck-online; Haus/Krumm/Quarch, Gesamtes Verkehrsrecht, OWiG § 36 Rn. 8, beck-online; Buschbell, Straßenverkehrsrecht, Teil C. Das verkehrsrechtliche Straf- und OWi-Verfahren § 13 Feststellung von Verkehrsverstößen Rn. Randnummer 8, beck-online.

14 BVerfG, Beschluss vom 05.07.2010 - 2 BvR 759/10, Abs. 14.

15 Eingehend Bernstein, NZV 1999, 316.

ursprünglichen Gesetzentwurfs in Wahrheit das Ziel verfolgt wird, als verbesserte Radarkontrolle „Raser zu erwischen“ (vgl. auch Sätze 4 und 5 der Entwurfsregelung, die nur Sinn ergeben, wenn es um die Feststellung der Überschreitung der Höchstgeschwindigkeit und deren anschließende Ahndung geht). Eine nur allgemeine Ausrichtung der Kontrollen auf präventive polizeiliche Aufgaben kann eine repressive Zielrichtung der intendierten Maßnahmen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht kompensieren.¹⁶ Eine repressive Maßnahme begründet insbesondere nicht deshalb eine landesrechtliche Gesetzgebungskompetenz, weil sie auch präventive Wirkungen (General- und Spezialprävention, namentlich Rückgang der Unfallzahlen) entfaltet, denn dies ist bei jeder repressiven Maßnahme der Fall. Die präventive Wirkung von „Section Control“ beschränkt sich darauf, dass Fahrzeugführer Geldbußen vermeiden wollen. Würde nicht die Verhängung einer Geldbuße drohen, entfielen jegliche präventive Wirkung. Damit liegt eine reine „Prävention durch Repression“ vor. Die offene Durchführung der repressiven Maßnahme (Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten/Geschwindigkeitsüberschreitungen) und deren generalpräventive Wirkung ändern nichts an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, die sich im Übrigen auch auf die Strafverfolgungsvorsorge und Ordnungswidrigkeitsverfolgungsvorsorge im Vorfeld eines konkreten Verdachts erstreckt.¹⁷

Zwar dient die Bußgeldbewehrung von Geschwindigkeitsüberschreitungen und auch deren Ahndung materiell dem Schutz der Sicherheit des Straßenverkehrs.¹⁸ Jede Straf- oder Bußgeldvorschrift hat aber ein Schutzgut bzw. Schutzzweck, ohne dass dies eine Landeskompetenz für die Feststellung und Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begründen würde.

Nicht einschlägig ist die Rechtsprechung zur Kfz-Kennzeichenfahndung, derzufolge die Länder Regelungen zur Gefahrenabwehr auch dann treffen dürfen, wenn sie sich zugleich förderlich für die Strafverfolgung auswirken.¹⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat in Gesetzen zur Kfz-Kennzeichenfahndung eine „Regelung zur Gefahrenabwehr“ nur deshalb erblickt, weil die zugelassenen Einsatzzwecke der Kfz-Kennzeichenfahndung „zumindest in ihrem Schwerpunkt alle eine präventive Zielrichtung [haben], nämlich die Unterstützung der Polizei bei ihren Aufgaben der Gefahrenabwehr nach dem Polizeigesetz“.²⁰ Eben dies ist bei „Section Control“ nicht der Fall. Diese Technologie unterstützt die Polizei nicht bei ihren Aufgaben der Gefahrenabwehr nach dem Polizeigesetz. Anders als Fahndungstreffer, welche gefahrenabwehrende Maßnahmen nach Polizeirecht nach sich ziehen können, kann das „Section Control“-Verfahren niemals Maßnahmen der Gefahrenab-

16 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 2795/09 - Rn. 60, http://www.bverfg.de/e/rs20181218_1bvr279509.html.

17 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 142/15 – Abs. 68, http://www.bverfg.de/e/rs20181218_1bvr014215.html.

18 BVerfG, Beschluss vom 05.07.2010 - 2 BvR 759/10, Abs. 14.

19 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 142/15 – Abs. 73, http://www.bverfg.de/e/rs20181218_1bvr014215.html.

20 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 142/15 – Abs. 76, http://www.bverfg.de/e/rs20181218_1bvr014215.html.

wehr nach sich ziehen, sondern stets nur die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten. Eine gefahrenabwehrende Folgemaßnahme ergibt sich nicht einmal daraus, dass Raser von der Polizei angehalten und so eine Störung der Rechtsordnung beendet würde; ein solches Anhalten ist bei „Section Control“ gerade nicht vorgesehen. Dass die mit der Kontrolle selbst verbundenen präventiven Wirkungen keine Landeskompetenz begründen, ist bereits ausgeführt worden.

Dem Bundesverfassungsgericht zufolge sind Kontrollen zur Fahndung nach Straftätern der Strafverfolgung zuzuordnen, auch wenn sie zugleich präventiv der Sicherheit dienen.²¹ Die generalpräventive (abschreckende) Begleitwirkung solcher Polizeikontrollen ändert daran nichts. Besteht aber keine Landeszuständigkeit für Kontrollen zum Auffinden mutmaßlicher Straftäter, so können die Länder auch nicht für Kontrollen zur Feststellung mutmaßlicher Ordnungswidrigkeiten zuständig sein.

Dass die Zuständigkeit für die Feststellung und Verfolgung von Geschwindigkeitsüberschreitungen Polizeibehörden übertragen ist (§ 26 Abs. 1 StVG), macht diese Tätigkeiten nicht zu Maßnahmen der Gefahrenabwehr. Auch die Verwaltungsvorschriften des beklagten Landes („Richtlinien für die Überwachung des fließenden Straßenverkehrs durch Straßenverkehrsbehörden“) sind für die Frage der Gesetzgebungskompetenz unerheblich.

Selbst wenn man nicht von einer repressiven Maßnahme ausginge, handelte es sich bei der Abwehr der den Straßenverkehr betreffenden Gefahren um Sonderordnungsrecht, für das der Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG gesetzgebungsbefugt ist. Insoweit sind die Länder lediglich befugt entsprechende Gesetze zu erlassen, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht Gebrauch gemacht hat – dies hat er aber bekanntermaßen durch das Straßenverkehrsrecht bereits getan.²² Insbesondere sind Verkehrskontrollen bundesgesetzlich geregelt und auf polizeiliche Anhaltekontrollen beschränkt worden (§ 36 Abs. 5 StVO).

Zweitens und vor allem ist es materiell eklatant unverhältnismäßig, zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten lückenlos, verdachtslos und wahllos jegliches Fahrzeug zu fotografieren.

Ein so tiefer Grundrechtseingriff ist bereits nicht erforderlich, weil als milderes (und wirksameres) Mittel die herkömmlichen Radarkontrollen zur Verfügung stehen, die nur bei Geschwindigkeitsübertretungen fotografieren und in Grundrechte eingreifen. Wenn man entlang der „Section Control“-Strecke stattdessen zwei oder drei herkömmliche Messgeräte mit Beschilderung aufstellen würde, würde dieselbe präventive Wirkung eintreten und der Steuerzahler würde noch viel Geld sparen, weil „Section Control“-Anlagen sehr viel teurer sind als mehrere herkömmliche Geräte. Mehrere herkömmliche Messgeräte wären sogar wirksamer, weil die „Section Control“-Technologie aufgrund einer Fehlerrate von etwa 5% schätzungsweise jede 20. Ge-

21 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 2795/09 - Rn. 58, http://www.bverfg.de/e/rs20181218_1bvr279509.html.

22 DAR 2015, 357; a.A. Gesetzgebungs- und Beratungsdienst, Vorlage 35 zum Entwurf eines Reformgesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze.

geschwindigkeitsüberschreitung nicht erkennt. Herkömmliche Technik würde Geschwindigkeitsüberschreitungen außerdem sowohl zu Beginn, in der Mitte und am Ende der Messstrecke erkennen und ihre Ahndung ermöglichen, während bei dem „Section Control“-Verfahren selbst gefährliche Geschwindigkeitsüberschreitungen um 50% oder 100% ungeahndet bleiben, solange der Fahrer anschließend mit weniger als der zugelassenen Höchstgeschwindigkeit weiter fährt. Soweit das Land argumentiert, herkömmliche Geschwindigkeitsmessungen führten zu Unfällen durch abruptes Abbremsen, kann dies schon dadurch verhindert werden, dass die (herkömmliche) Geschwindigkeitsmessung in ausreichendem Abstand auf einer Hinweistafel angekündigt wird.

Selbst wenn man aber die Erforderlichkeit des „Section Control“-Verfahrens annehmen wollte, so steht dessen vermeintlicher Mehrwert gegenüber herkömmlicher Technik jedenfalls außer jedem Verhältnis zum hohen Gewicht des Grundrechtseingriffs durch lückenloses Fotografieren jedes Fahrzeugs ins Blaue hinein (Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne).
