



Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg

An die Vorsitzende des Innen- und Rechts-
ausschusses, Frau Barbara Ostmeier
und an den Vorsitzenden des Wirtschaftsaus-
schusses, Herrn Dr. Andreas Tietze
Schleswig-Holsteinischer Landtag

97070 Würzburg
Domerschulstraße 16
Telefon: (0931) 31-8 82335
E-Mail: Kyrill-alexander.schwarz@uni-wuerzburg.de
Sekretariat: E. Fickenscher

per Mail

Würzburg, den 15. Mai 2021

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/5861

**Sachverständige Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung einer Rechts-
grundlage für die Durchführung von Abschnittskontrollen
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD - LT-Drs. 19/2847**

Mit Schreiben vom 7. Mai 2021 hat die Vorsitzende des Innenausschusses den Unterzeichner um eine sachverständige Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Durchführung von Abschnittskontrollen (LT-Drs. 19/2847) gebeten. Dieser Bitte komme ich gerne mit der nachfolgenden Stellungnahme nach.

I. Vorbemerkung

Mit dem – allerdings nicht begründeten – Gesetzentwurf der Fraktion der SPD soll für das Land Schleswig-Holstein eine Ermächtigungsgrundlage für sog. Abschnittskontrollen durch die Ordnungsbehörden und die Polizei im Allgemeinen Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (LVwG) geschaffen werden. Dabei soll die gesetzliche Bestimmung über die Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen sowie auf öffentlichen Flächen (§ 184 LVwG) um einen Absatz 7 ergänzt werden, der zur offenen Anfertigung von Bildaufzeichnungen auf bestimmten Wegstrecken zur Verhütung der Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von Kraftfahrzeugen ermächtigt.

Mit diesem – erkennbar an § 32 Abs. 6 NPOG angelehnten – Regelungsentwurf greift die Fraktion der SPD eine technische Möglichkeit der Geschwindigkeitsüberwachung auf, deren Verfassungsmäßigkeit, wie sogleich unter II. nachzuweisen ist – in der Zwischenzeit weder in formeller

noch in materieller Hinsicht ernsthaft bezweifelt werden kann. Bedenken bestehen allenfalls gegenüber dem Regelungsstandort, vermutet man doch unter der gesetzlichen Bezeichnung von § 184 LVwG weniger eine Befugnis zur abschnittsbezogenen Verkehrsüberwachung, wenn die Bestimmung – jenseits des Anwendungsbereichs des Versammlungsrechts – primär öffentliche Veranstaltungen und Ansammlungen sowie allgemein öffentliche Flächen in den Blick nimmt.

II. Verfassungsrechtliche Würdigung

1. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Das Land Schleswig-Holstein ist für die entsprechende Regelung zuständig. Zwar mag man hinsichtlich der Einordnung von Abschnittskontrollen als Teil des Strafverfahrens- oder Ordnungswidrigkeitenrechts einerseits oder als Maßnahme der Strafverfolgungsvorsorge, des Straßenverkehrsrechts oder des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts andererseits unterschiedlicher Ansicht sein; indes ist der Streit – wie auch die Rechtsprechung erkannt hat –

- vgl. nur *OVG Lüneburg*, NZV 2020, 145 (145 f.); bestätigt durch *BVerwG*, NJW 2020, 3401 (3402) -

in der Sache wenig zielführend, da selbst in Ansehung einer – unterstellten – bestehenden Bundeskompetenz diese ihre Sperrwirkung nur dann entfalten könnte, „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“ (so Art. 72 Abs. 1 GG); im Übrigen verbleibt es bei der Gesetzgebungskompetenz der Länder nach Maßgabe der Grundregel des Art. 70 Abs. 1 GG.

Vor diesem Hintergrund ist aber festzuhalten, dass bei einer Einordnung als Straßenverkehrsmaßnahme der Bund von seiner Kompetenz nicht abschließend Gebrauch gemacht hat; dies dürfte sich im Übrigen auch in dem Umstand zeigen, dass die Länder bisher in eigener Verantwortung die technischen Methoden zur Geschwindigkeitsüberwachung bestimmen dürfen.

- dieser Befund dürfte sich auch im Umkehrschluss aus der Rechtsprechung des BVerfG ergeben, wenn das Gericht zwar für den Einsatz von Messegeräten eine Ermächtigungsgrundlage verlangt, nicht aber den Ländern ihre Gesetzgebungsbefugnisse abspricht, vgl. nur *BVerfG*, NJW 2009, 3293 (3294) -

Im Ergebnis sind daher die Länder befugt, entsprechende Regelungen für streckenbezogene Geschwindigkeitsüberwachungen im Straßenverkehr zu erlassen; in Ansehung ihrer Gesetzgebungskompetenz wäre ein entsprechendes Landesgesetz in formeller Hinsicht verfassungsgemäß.

2. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Aber auch in materieller Hinsicht begegnet die Bestimmung des Gesetzentwurfs keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Soweit man überhaupt einen Grundrechtseingriff annehmen mag,

- dies wird jedenfalls für die bloße Geschwindigkeitsmessung verneint, solange und soweit diese nicht eine Übertretung feststellt; vgl. insoweit beispielsweise *VG Düsseldorf*, Urt. v. 15.12.2016, BeckRS 2016, 109987, Rn. 114 unter Bezugnahme auf *BVerfG*, NJW 2009, 3293 (3294) -

was für in Nichttrefferfällen miterfassten Daten, die nicht dauerhaft fixiert werden, kaum plausibel zu begründen scheint,

- so auch in Kritik *Müller*, NZV 2019, 279 (282 f.) -

führt die hier vorgeschlagene Änderung des Landesverwaltungsgesetzes mit der Schaffung einer spezialgesetzlichen Grundlage dazu, dass verfassungsrechtliche Bedenken nicht mehr erhoben werden können.

Zum einen würde der Gesetzgeber damit die Streitfrage entscheiden, ob es für Verkehrsüberwachungsmaßnahmen einer spezialgesetzlichen Grundlage bedarf oder ob der Rückgriff auf die Generalklauseln ausreichend ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt der Einsatz von Überwachungstechnik keine unverhältnismäßige Beschränkung grundrechtlich geschützter Freiheit dar, da es gerade der Zweck entsprechender Maßnahmen ist, die Aufrechterhaltung der Sicherheit des Straßenverkehrs und damit – in Ansehung des wachsenden Verkehrsaufkommens und einer zunehmenden Zahl von Verkehrsübertretungen – den Schutz von Rechtsgütern von erheblichem Gewicht zu gewährleisten.

- *BVerfG*, Beschl. v. 12.8.2010, BeckRS 2010, 52520, Rn. 14 -

Selbst wenn entgegen dieser Ausführungen die Abschnittsüberwachung als polizeiliche Standardmaßnahme verstehen möchte und zudem der Ansicht folgt, diese bedürften immer einer spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage,

- das Bestimmtheitsgebot fordert, dass das eingreifende Gesetz hinreichend klare Maßstäbe bereitstellt, um die Verwaltung zu binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen, vgl. nur *BVerfGE* 113, 348 (376); aus dem polizeirechtlichen Schrifttum zur Problematik des Verhältnisses von Generalklauseln und spezialgesetzlichen Ermächtigungen vgl. nur *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., 2021, S. 18 ff., 22 ff. -

so trägt der Gesetzgeber diesem Petitum ebenfalls Rechnung. Die Vorschrift stellt eine spezielle Ermächtigung für den Einsatz entsprechender technischer Mittel dar.

Im Übrigen genügt die Vorschrift auch dem Gedanken prozeduralen Grundrechtsschutzes. Sowohl die in § 184 Abs. 7 Satz 3 LVwG-E aufgenommene automatische und sofortige Löschungspflicht als auch die in Satz 4 aufgenommene Hinweispflicht genügen rechtsstaatlichen Anforderungen. So ist die Maßnahme insbesondere durch entsprechende Hinweisschilder erkennbar; die Verkehrsteilnehmer können ihr Verhalten danach ausrichten.

- so auch *OVG Lüneburg*, NZV 2020, 145 (146) -

Auch die Löschungspflicht entspricht uneingeschränkt den Anforderungen, die sich aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ergeben, da diese Daten, soweit sie ohne Feststellung einer Geschwindigkeitsübertretung erhoben worden sind, gerade noch keinen Rückschluss auf Fahrer oder Halter in personalisierter Form zulassen; es handelt sich um „Rohdaten“ die keinen Bezug zu persönlichen Lebenssachverhalten aufweisen.

- anders für die Geschwindigkeitsmessung im Einzelfall durch Videoaufzeichnung *BVerfG*, NJW 2009, 3293 (3293 f.) -

III. Gesamtergebnis

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Durchführung von Abschnittskontrollen begegnet weder in formeller noch in materieller Hinsicht verfassungsrechtlichen Bedenken.

gez. Prof. Dr. *Kyrill-A. Schwarz*