

Fachbereich Polizei

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/6065



Hessische Hochschule
für Polizei und Verwaltung

University of Applied Sciences

HESSEN



Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung
Frankfurter Str. 365 • 34134 Kassel

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Barbara Ostmeier
Vorsitzende des Innen- und Rechtsausschusses

Dr. Andreas Tietze
Vorsitzender des Wirtschaftsausschusses

Per Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Prof. Dr. jur. Mattias G. Fischer

Professur für Polizei- und Verwaltungsrecht,
Öffentliches Dienstrecht und Eingriffsrecht

Frankfurter Straße 365
34134 Kassel

Tel.: +49 561 4806-523
Fax: +49 561 4806-509

mattias.fischer@hfpv-hessen.de
www.hfpv.de

Kassel, 02.08.2021

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Durchführung von Abschnittskontrollen – Gesetzentwurf der Fraktion der SPD (Drucksache 19/2847)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrter Herr Vorsitzender,

haben Sie vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die urlaubsbedingt leider erst jetzt erfolgen kann.

Zum Inhalt: Nach einer vorangestellten Kurzbewertung (I.) werden die Funktionsweise und gegenwärtige Praxis der abschnittsbezogenen Geschwindigkeitskontrolle (auch „Section Control“ oder „Streckenradar“ genannt) angesprochen (II.). Sodann wird die Verfassungskonformität des Regelungsvorschlags thematisiert (III.). Abschließend wird der – meines Erachtens entscheidenden – Frage nachgegangen, ob die „Section Control“ überhaupt einen signifikanten verkehrssicherheitspolitischen Mehrwert aufweist (IV.).

Hervorzuheben ist zunächst, dass die Schaffung einer Rechtsgrundlage für den „Streckenradar“ nur als sinnvoll angesehen werden kann, wenn das Land Schleswig-Holstein tatsächlich die

Anschaffung und den Betrieb mindestens einer solchen Anlage plant. Anderenfalls führte die Umsetzung des Gesetzesvorhabens nur zu einer folgen- und wirkungslosen „Schaufensterregelung“.

I. Kurzbewertung

Die abschnittsbezogene Geschwindigkeitskontrolle, auf deren Einsatz der Gesetzentwurf (im Folgenden: GE) abzielt, führt im Vergleich zu herkömmlichen Blitzern zu deutlich intensiveren Grundrechtseingriffen. So sind ausnahmslos alle Autofahrerinnen und Autofahrer, die eine Kontrollstrecke befahren, Eingriffen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ausgesetzt – insbesondere auch dann, wenn sie sich an die Geschwindigkeitsbegrenzungen halten. Meines Erachtens ist die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Grundrechtseingriffe unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit durchaus fraglich.

Ungeachtet der verfassungsrechtlichen Problematik sind Anschaffung und Betrieb des „Streckenradars“ – und damit auch die Schaffung der erforderlichen Rechtsnorm – von vornherein nur dann sinnvoll, wenn die abschnittsbezogene Geschwindigkeitskontrolle tatsächlich einen signifikanten verkehrssicherheitspolitischen Mehrwert aufweist. Insbesondere auch im Hinblick auf die vergleichsweise hohen Kosten der „Section Control“ ist ein solcher Mehrwert meines Erachtens nicht hinreichend belegt.

II. Funktionsweise und gegenwärtige Praxis der abschnittsbezogenen Geschwindigkeitskontrolle

Anlagen zur abschnittsbezogenen Geschwindigkeitskontrolle ermöglichen im Unterschied zur herkömmlichen Technik nicht nur punktuelle Kontrollen, sondern die Messung der (durchschnittlichen) Geschwindigkeit über längere Streckenabschnitte hinweg. Zu diesem Zweck wird auf einem bestimmten (zB. 4 km langen) Straßenabschnitt zu Beginn und zum Abschluss jeweils eine stationäre Anlage installiert, die von jedem Fahrzeug, das die Strecke befährt, Fotos mit Zeitstempeln anfertigt. Anhand eines Abgleichs dieser mit Zeitstempeln versehenen Fotos erfolgt bei der Ausfahrt aus dem überwachten Streckenabschnitt die Berechnung, mit welcher Durchschnittsgeschwindigkeit jedes Fahrzeug die Kontrollstrecke befuhr. Überschreitet der berechnete Durchschnittswert die zulässige Höchstgeschwindigkeit, so fertigt eine weitere – also dritte – Anlage abschließende Aufnahmen zur Dokumentation und Ahndung der Geschwindigkeitsüberschreitung an.

In Deutschland existiert bisher lediglich **eine einzige derartige Anlage**; sie wird seit Januar 2019 in Niedersachsen in der Region Hannover von der Polizeidirektion Hannover betrieben. Nachdem es im niedersächsischen Polizeirecht zunächst an einer spezifischen Rechtsgrundlage für den

Betrieb des „Streckenradars“ fehlte und das Verwaltungsgericht Hannover deshalb den Betrieb der Anlage untersagt hatte (Urteil vom 12.03.2019, 7 A 849/19; bestätigt durch das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 10.05.2019, 12 ME 68/19), ist die Abschnittskontrolle nunmehr in § 32 Abs. 6 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG) ausdrücklich geregelt.

III. Verfassungskonformität der vorgeschlagenen Rechtsgrundlage

Die in dem GE vorgeschlagene Regelung ist **wortlautidentisch mit der** bereits existierenden **Rechtsgrundlage** für abschnittsbezogene Geschwindigkeitskontrollen **im niedersächsischen Polizeigesetz** (§ 32 Abs. 6 NPOG). Diese Norm war Gegenstand einer – rechtskräftigen – gerichtlichen Überprüfung: Das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg hat mit Urteil vom 13.11.2019 (12 LC 79/19) die Verfassungskonformität der Befugnisnorm festgestellt. Gegen diese Entscheidung ließ das Gericht keine Revision zu; das daraufhin angerufene Bundesverwaltungsgericht wies den Antrag gegen die Nichtzulassung der Revision zurück (Beschluss vom 31.07.2020, BVerwG 3 B 4.20). Eine schließlich in dieser Sache beim Bundesverfassungsgericht eingelegte Verfassungsbeschwerde wurde mit Beschluss vom 11.01.2021 (1 BvR 2356/20) nicht zur Entscheidung angenommen.

Die abschnittsbezogene Geschwindigkeitskontrolle führt zu Eingriffen in das aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG) hergeleitete Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Entsprechende Grundrechtseingriffe liegen nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 18.12.2018, 1 BvR 142/15, Rn. 45 ff.) insbesondere auch dann vor, wenn die Anlage die Daten der passierenden Fahrzeuge nur zur Berechnung der Durchschnittsgeschwindigkeit erhebt und es nicht zu einer Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit kommt (so genannte Nichttrefferfälle). Daher **führt die „Section Control“** im Unterschied zu herkömmlichen Blitzern **bei ausnahmslos allen Bürgerinnen und Bürgern**, die mit ihren Fahrzeugen die Messstrecke befahren, **zu Grundrechtseingriffen – auch dann, wenn sie sich an die Geschwindigkeitsvorgaben halten.**

Angesichts dieser flächendeckenden anlasslosen und verdachtsunabhängigen Grundrechtseingriffe stellt sich umso dringender die Frage nach einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Von der Gesetzgebungskompetenz des Landes Schleswig-Holstein wäre die in dem GE vorgeschlagene Befugnisnorm meines Erachtens gedeckt (eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz des Landes Niedersachsen bejaht auch das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg – Urteil vom 13.11.2019, 12 LC 79/19, Rn. 31 ff.). Die materielle Verfassungsmäßigkeit setzt insbesondere voraus, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet wird. Demnach muss die zu den Grundrechtseingriffen ermächtigende Regelung nicht nur einen legitimen Zweck

verfolgen – hier die Verhütung von Geschwindigkeitsüberschreitungen –, sondern die Regelung muss zur Erreichung dieses Zwecks auch geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Problematisch ist hier die Erforderlichkeit. Diese wäre zu verneinen, wenn mit milderen – also weniger eingriffsintensiven – Maßnahmen gleich wirksame Ergebnisse erzielt werden können. Da das „Streckenradar“ gegenüber herkömmlichen Messgeräten zu deutlich intensiveren Grundrechtseingriffen führt, setzt die Erforderlichkeit der „Section Control“ also eine größere Wirksamkeit im Vergleich zu klassischen Blitzern voraus.

Eine solche größere Wirksamkeit ist meines Erachtens bisher nicht hinreichend belegt (kritisch insoweit auch die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags zur Verfassungsmäßigkeit der niedersächsischen Abschnittskontrolle vom 05.03.2019, S. 16 f.). Das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg (Urteil vom 13.11.2019, 12 LC 79/19, Rn. 44) hat eine größere Wirksamkeit der „Section Control“ in der Vermeidung zusätzlicher abrupter Bremsungen gesehen. Meines Erachtens überzeugt diese Argumentation nicht. Nähere Ausführungen dazu erfolgen unter (IV.).

IV. Verkehrssicherheitspolitischer Mehrwert des „Streckenradars“

Die Schaffung einer Regelung zur abschnittsbezogenen Geschwindigkeitskontrolle sollte von vornherein nur dann erwogen werden, wenn diese Maßnahme tatsächlich einen signifikanten verkehrssicherheitspolitischen Mehrwert aufweist. Dabei müssen insbesondere auch die (Mehr-)Kosten gegenüber herkömmlichen Messanlagen berücksichtigt werden.

Im Zusammenhang mit dem niedersächsischen „Streckenradar“ wurde angeführt, diese Anlage führe zu „mehr Gerechtigkeit“ im Vergleich zu stationären Blitzern, da die Fahrzeuggeschwindigkeit streckenbezogen, also nicht bloß punktuell erfasst und nur die durchschnittliche Überschreitung verfolgt werde (vgl. die Pressemitteilung des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 28.09.2020 – „Rechtmäßigkeit von Section Control abschließend gerichtlich festgestellt“). Insoweit ist schon die Differenzierung zwischen vorgeblich „gerechteren“ und „weniger gerechten“ (oder gar „ungerechten“?) Formen rechtmäßiger Geschwindigkeitsüberwachung äußerst fragwürdig. Aus verkehrssicherheitspolitischer Perspektive wird jede – rechtmäßige – Maßnahme, die der Einhaltung gut begründeter Geschwindigkeitsbegrenzungen dient, als sinnvoll und insoweit auch als „gerecht“ anzusehen sein.

Zudem wurde bezüglich der niedersächsischen Anlage die Auffassung vertreten, die abschnittsbezogene Geschwindigkeitskontrolle führe zu einer „spürbaren Harmonisierung des Verkehrsflusses“ (Pressemitteilung des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport

vom 28.09.2020 – „Rechtmäßigkeit von Section Control abschließend gerichtlich festgestellt“). Denn – so die Annahme – gegenüber herkömmlichen Blitzern, die zur Kontrolle eines längeren Streckenabschnitts kurz hintereinander aufzustellen wären, entfalle „ein plötzliches punktuelles Bremsen“ vor jeder Anlage (vgl. den Schriftlichen Bericht zum Entwurf eines Reformgesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze, Drs. 18/3723 des Niedersächsischen Landtages, S. 40). Abrupte Bremsungen im Angesicht der – nicht erwarteten (!) – Radaranlage sind ein bekanntes Phänomen, auch wenn aus der hessischen polizeipraktischen Perspektive daraus keine nennenswerten Unfälle resultieren.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang aber, dass **auf den „Streckenradar“** schon aus rechtlichen Gründen **zwingend hinzuweisen ist** (so auch in § 184 Abs. 7 Satz 4 des GE vorgesehen). Die abschnittsbezogene Geschwindigkeitskontrolle kann also von vornherein nur mit herkömmlichen Blitzern verglichen werden, die ebenfalls angekündigt werden – etwa mit dem Hinweisschild „Radarkontrolle“. Das Überraschungsmoment, das als Hauptgrund für abruptes Bremsen vor Blitzern anzusehen ist, entfällt also – unabhängig davon, um welche Überwachungstechnik es sich handelt. Deshalb ist es **äußerst fraglich, ob die Vermeidung zusätzlicher Bremsungen tatsächlich als signifikanter Mehrwert der „Section Control“ gegenüber herkömmlichen Radaranlagen gelten kann.**

Schließlich – und das scheint mir der entscheidende Punkt zu sein – müssen die vergleichsweise **hohen Anschaffungskosten** einer Anlage zur abschnittsbezogenen Geschwindigkeitskontrolle bei der verkehrssicherheitspolitischen Bewertung des Vorhabens berücksichtigt werden. Im Zusammenhang mit der niedersächsischen Anlage war in der Presse von Kosten in Höhe von rund 500.000 Euro die Rede. Damit wäre der „Streckenradar“ deutlich teurer als herkömmliche Messanlagen. Angesichts des zweifelhaften Mehrwerts stellt sich die Frage, ob zur Erhöhung der Verkehrssicherheit stattdessen nicht besser in andere bzw. herkömmliche Maßnahmen investiert werden sollte.

Nicht von ungefähr ist die niedersächsische Radaranlage auch über zweieinhalb Jahre nach ihrer regulären Inbetriebnahme nach wie vor die bundesweit einzige ihrer Art.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Mattias G. Fischer